



O DIREITO À INFORMAÇÃO E O IMPULSIONAMENTO DE PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET NAS ELEIÇÕES DE 2018

THE RIGHT TO INFORMATION AND THE IMPULSIONATION OF INTERNET ELECTORAL PROPAGANDA IN THE 2018 ELECTIONS

Adriana Martins Ferreira Festugatto ¹
Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz ²
Vinicius Almada Mozetic ³

RESUMO

Este texto tem por objetivo analisar o uso dos mecanismos de impulsionamento de propaganda eleitoral na Internet, como um dos meios de inovação para as eleições 2018, frente o direito fundamental à informação, enquanto subsídio para a formação da opinião pública e o debate político e, por consequência, pavimento para o exercício do voto. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, foi possível concluir que a legislação eleitoral precisa prever regras sobre o uso das novas tecnologias. Entretanto, é imprescindível uma análise ampliada dos instrumentos disponíveis pelas novas mídias digitais, principalmente para combater as notícias manipuladas e informações que possam, fraudulentamente, poluir a liberdade de escolha consciente do eleitor, e, ainda, evitar a interferência do poder econômico na disputa eleitoral.

Palavras-chave: Direito à Informação. Internet. Novas tecnologias. Propaganda Eleitoral.

ABSTRACT

The purpose of this text is to analyze the use of mechanisms to promote electoral propaganda on the Internet as one of the means of innovation for the 2018 elections, facing the fundamental right to information, as a subsidy for the formation of public opinion and political debate, consequently, pavement for the exercise of the vote. Based on bibliographical and documentary research, it was possible to conclude that electoral legislation must provide for rules on the use of new technologies. However, an expanded analysis of the instruments available by the new digital media is essential, especially in order to combat manipulated news and information that may fraudulently pollute the elector's freedom of choice, and also avoid the interference of economic power in the electoral contest.

Keywords: Electoral Propaganda. Internet. New technologies. Right to Information.

¹ Especialista em Direito pela FIE; Mestranda em Direito pela UNOESC; servidora do quadro do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. drika_ferreira1@hotmail.com.

² Doutor em Direito Constitucional | Universidad de Sevilla. Professor do PPGD - Unoesc. Advogado. mar.cunhaecruz@gmail.com

³ Pós-doutor e Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Professor do PPGD - UNOESC. Advogado. vinicius.mozetic@unoesc.edu.br



INTRODUÇÃO

A Internet consolidou-se atualmente como um dos símbolos emblemáticos de nossa realidade, ao ponto de constituir uma das referências do que hoje se denomina “Sociedade da informação”⁴. Esta assertiva de Álvaro Sánchez Bravo, publicada em 2001, nunca foi tão aplicável ao processo eleitoral, o que nos autoriza a parafraseá-lo: a referência da Internet como um dos símbolos emblemáticos nas eleições consolidou sua retroalimentação com a “Sociedade da Informação”. Esta paráfrase parte da premissa de que para a construção de um processo eleitoral livre e democrático é necessário, entre muitos fatores, a circulação livre de informação, tornado-se esse um valor indissociável da democracia.

A permissão do uso dos mecanismos de impulsionamento de propaganda eleitoral na Internet, enquanto inovação legislativa a partir das Eleições 2018, reflete na possibilidade de personalização e distribuição de discursos com base nos dados já em posse das plataformas de Internet. Há de se problematizar, portanto, a relação entre a permissão do uso dos mecanismos de impulsionamento e a importância do direito de votar livre de influências manipuladoras, tendo o direito fundamental à informação (art. 5º, IV, IX, XIV, e art. 220 da CF-88) papel crucial na formação da convicção do eleitor.

Nesse sentido, o objetivo deste texto é investigar se o impulsionamento de propaganda eleitoral na Internet conflitua com o direito de informação, trazendo vulnerabilidade ao processo eleitoral. Do ponto de vista metodológico, emprega-se o método dedutivo, explorando as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, e a sucessão das seguintes etapas: i) a formação da opinião pública livre e sua importância para o exercício do voto no Estado Democrático de Direito, reforçando o sentido participativo da democracia; na sequência, ii) o texto discorre sobre os limites da propaganda eleitoral, examinando a inovação legislativa trazida pela Lei n. 13.488/2017 no que tange ao uso de novas mídias nas campanhas digitais. Ao final, são ofertadas as notas conclusivas.

⁴ SANCHEZ BRAVO, Alvaro. *Internet y la sociedade europea de la informacion: implicaciones para los ciudadanos*. Servilha: Ed. Universidade de Sevilla, 2001^a.



1 O DIREITO À INFORMAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO PARA EFETIVIDADE DO PROCESSO ELEITORAL

A importância do Direito à Informação galvanizou no século XXI um fundamento importante para a democracia, ao ponto de lograr reconhecimento como um direito humano. Enquanto direito de saber, guarda profunda relação com a autonomia do cidadão, possibilitando, que de maneira consciente, possa efetuar suas escolhas e exercer sua cidadania dentro do Estado Democrático de Direito. Democracias constitucionais marcadas pelo pluralismo pavimentaram sua construção por meio de um procedimento pelo qual os próprios indivíduos podem chegar a uma avaliação das questões práticas fundamentais.

Para Habermas, esta construção coloca em evidência o sentido das exigências de uma fundamentação pós-convencional e das condições de aceitabilidade racional, enquanto do ponto de vista normativo, explicita o sentido da imparcialidade dos juízos práticos⁵. Nada vem antes da prática de autodeterminação dos cidadãos, a não ser o princípio do discurso, o qual está inscrito nas condições de socialização comunicativa em geral e no próprio sistema de direitos fundamentais.

Nesse aspecto, o saber prévio é imprescindível do ponto de vista da participação social, pois o cidadão necessita de informação para que possa participar efetivamente dos processos decisórios. Já em 1784, Kant enfatizava em seu famoso discurso “O que é Esclarecimento?” que a publicidade é tida como arma contra o despotismo dos governantes, pressupondo a informação exata e honesta como condição para uso público da própria razão⁶. Sobre o papel dessa participação, discorreram Sorj e Oliveira que o indivíduo que “pensa, delibera e decide é um fenômeno que precisa ser entendido e valorizado em sua capacidade de revitalizar a democracia e a política”⁷.

Assim, essa nova dimensão para além do Direito à Informação, no que tange a participação do indivíduo enquanto cidadão na sociedade atual, pressupõe livre acesso à informação clara e prévia, despida de manipulações, a fim de possibilitar que se formem cidadãos conscientes politicamente e que decisões realmente verdadeiras possam ser tomadas. Por outro lado, com o seu alargamento conceitual, passou-se a reconhecer que o

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2008. p. 42-56

⁶ KANT, Immanuel. O que é Esclarecimento? (1784) *in* *Ensaio e Notas*. Disponível em: <https://ensaioenotas.com/2014/11/22/kant-o-que-e-esclarecimento/> Acesso em: 23 jun. 2019.

⁷ SORJ, Bernardo; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Sociedade Civil e Democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007. p. 78



direito à informação englobava também o direito ao público de estar suficiente e corretamente informado, de forma que acresceu àquela dimensão individualista-liberal uma outra dimensão de natureza coletiva-democrática: a de que a liberdade de expressão e informação contribuem para a formação da opinião pública pluralista, e se constituem cada vez mais essenciais para o funcionamento dos regimes democráticos.

A dupla dimensão do direito à informação foi tratada no Parecer Consultivo OC-5/85⁸ da Corte Interamericana de Direitos Humanos, precisamente no §30º, em que se discorre que para o cidadão comum, é igualmente importante conhecer as opiniões dos outros e ter acesso a informação em termos gerais assim como o é o próprio direito de transmitir sua própria opinião. No que se refere a esse segundo aspecto, implica um direito coletivo de receber informações de qualquer natureza e de ter acesso aos pensamentos expressos pelos outros.

Nesse sentido, é a concepção introduzida por Freitas Nobre: “A própria liberdade de informação encontra um direito à informação que não é pessoal, mas coletiva, porque inclui o direito de o povo ser bem-informado.”⁹ Sem embargo, se a natureza de liberdade do direito à informação é inegável, traz em sua essência, por outra parte, também o sentido de dever, de compromisso com a verdade, com a transparência e com a imparcialidade. Em que pese ser uma diretriz que deve nortear o emissor, por outro lado, também é uma proteção ao próprio destinatário da informação.

Em termos de normatização, a noção de “liberdade de informação” foi reconhecida, inicialmente, pela ONU, em 1946, durante sua primeira Assembleia Geral, na qual adotou a Resolução n. 59 que afirmava: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”¹⁰. Revelou-se de maneira expressa¹¹ no ordenamento internacional em

⁸Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/5a3794bc4994e81fd534219e2d57e3aa.pdf> Acesso em : 23 jun. 2019.

⁹ NOBRE, Freitas. **Imprensa e liberdade**: os princípios constitucionais e a nova legislação. São Paulo: Summus, 1988. p. 33

¹⁰ Resolução da Assembleia Geral da ONU 59, de 14 de dezembro de 1946. In MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 8 Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

¹¹ Como expressa Cendejás Jáuregui: “El derecho a la información ha tenido una gestación histórica lenta y laboriosa. Baste decir que no se consideró un derecho fundamental sino hasta 1948, con la promulgación, el 10 de diciembre de dicho año por la Organización de las Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 19 se describe por primera vez un derecho innato de la persona: el derecho a la



1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a qual por meio do seu Artigo XIX garantiu o direito à liberdade de expressão e informação nos seguintes termos: “Todos têm o direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.”¹²

Em diversos países, o direito à informação já possui reconhecimento constitucional específico, como é o caso do Brasil, que o prevê nos artigos 5º (IV, IX, XIV) e 220, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF-88). Entretanto, não se pode negar que nesse interím entre a DUDH e a promulgação da CF-88, houve um período nebuloso na história do Brasil, no qual diversos direitos - entre eles o da liberdade de expressão/informação - estavam em constante violação pelo próprio Estado ditatorial, justamente com vistas a inviabilizar a crítica política ao regime.

Fica claro, assim, que o livre fluxo de informações e ideias ocupa o cerne da noção de democracia, sendo que para que o poder político seja instaurado e mantido de forma legítima, segundo Habermas, deve ser construído comunicativamente¹³. Ainda para Habermas, esse modelo de democracia baseia-se nas condições de comunicação sob os quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo¹⁴.

Rawls, por seu turno, também descreveu a importância da comunicação nesse processo: “Devemos tomar como admitido que o regime democrático pressupõe a liberdade de expressão e a assembleia, a liberdade de pensamento e a consciência”¹⁵. Diante desse quadro, é procedente a utilização de todos os meios de informação e comunicação disponíveis, de modo a influenciar-se mutuamente e compartilhar opiniões políticas entre si, colaborando para que a democracia seja construída.

Sobre esta importância dialógica, oportunizada pelo direito à informação, escreveu Urbitani: “Para que ocorra um debate público aberto e robusto, por mais que

información”. CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana. Evolución histórica del derecho a la información. In *Gaceta Jurídica*. Disponível em: <http://la-razon.com/la_gaceta_juridica/Evolucion-historica-derecho-informacion-gaceta_0_2140586017.html> Acesso em: 23 jun. 2019.

¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso: 23 jun. 2019.

¹³ Ibidem, p. 187

¹⁴ Ibidem, p. 25-33

¹⁵ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 225



não garanta decisões corretas e racionais, é imprescindível o livre fluxos de informações e idéias, mesmo que isso não assegure o conhecimento pleno”¹⁶. A autora enfatizou que a oportunidade que os cidadãos têm de fazer parte dessa construção e a própria expressão de opiniões políticas no exercício de influência são componentes interligados à sua liberdade política, sendo, pois, a circunstância da formação de opinião, uma questão atrelada aos próprios direitos políticos dos cidadãos. Para Kerstenetzky:

[...] O interesse em realizações efetivas decorre de uma busca de aproximação a experiência de vida do indivíduo (obrigado, protegido, é socialmente reconhecido e respeitado, pode desenvolver e realizar seus diversos objetivos de vida), a noção de capacitações se volta para a liberdade de que ele desfruta. Ela examina a “extensão da liberdade” desse indivíduo para decidir entre diferentes tipos de vida, se esteve ele limitado a viver a vida que viveu. [...] A noção de capacitações se engloba os direitos sociais, políticos, civis além de outras oportunidades, o qual pode chamar de “valor real” dos direitos sociais para o qual contribuem a efetivação dos outros direitos.¹⁷

Assim, tem-se que a livre circulação de informação é crucial para que o processo eleitoral atinja o seu objetivo, de forma a legitimar o poder político, questão essa essencial à concepção de democracia, pois o seu fim nada mais é que assegurar que a manifestação da maioria dê-se num ambiente livre. Nessa perspectiva, a propaganda eleitoral é uma ferramenta de divulgação sobre os candidatos, que proporciona o grau de consciência do eleitor, a fim de que faça suas escolhas de voto permeados pela maior quantidade de informações qualitativamente possíveis. E é sobre esta relação entremeada entre a democracia, a liberdade de informação e o processo de autodireção política que se entronca uma variável decisiva: a Internet.

2 PROPAGANDA ELEITORAL, NOVAS MÍDIAS E O IMPULSIONAMENTO DE PUBLICAÇÕES NA INTERNET

¹⁶ URBINATI, Nadia. Crise e Metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - Vol. 28 N° 82. p. 8. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf> . Acesso 23 jun. 2019.

¹⁷ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Campus. Editora: Elsevier. 2012. p. 29-33



A propaganda política vem a ser um instrumento essencial à exposição das ideias e propostas de partidos e candidatos, que visa contribuir na construção do pensamento político e, por conseguinte, influenciar na escolha dos representantes pelo eleitorado. Toma-se neste texto a expressão “propaganda política” em sua forma genérica, mas é costumeiro discriminar a propaganda política em quatro espécies: propaganda partidária, intrapartidária, publicidade institucional e eleitoral, propriamente dita¹⁸. A ideia de propaganda, em linhas gerais, remete a divulgar ou incutir a terceiros determinada informação. Em termos técnicos, a propaganda constitui-se em uma série de procedimentos que objetivam difundir determinada informação com vistas a persuadir sua adesão por parte de seus destinatários¹⁹.

Na legislação brasileira, a propaganda eleitoral é regulamentada precipuamente pela Lei n. 9.504/1997, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adequar essa legislação às particularidades de cada eleição²⁰. Registre-se que essas normas têm como principais destinatários os partidos/coligações e candidatos, criando para esses uma série de restrições, para assegurar, principalmente, o princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos²¹. Para as pessoas em geral, isto é, para aqueles que não se candidatam a cargo eletivo, a regra é a liberdade de expressão. Conforme a lição de Fux e Frazão²²:

A proeminência da liberdade de expressão deve ser trasladada para o processo político-eleitoral, mormente porque os cidadãos devem ser informados da variedade e riqueza de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo.

¹⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

¹⁹ SHIMP, Terence A. **Propaganda e promoção**: aspectos complementares da comunicação integrada de marketing. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002. p. 218-223.

²⁰ O Artigo 105, da Lei n. 9.504/1997, preconiza: “Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”.

²¹ O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral implica a coibição dos abusos que viciam a livre formação da vontade do eleitor, o que impõe uma rigorosa fiscalização das campanhas eleitorais.

²² FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos Paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. in BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido de configuração de propaganda eleitoral negativa pela veiculação de críticas a atos do governo**. Agravo regimental do recurso especial eleitoral n. 1987-93.2014.6.03.0000. Ministério Público Eleitoral e Tropical Radiofusão Ltda. Relator: Ministro Luiz Fux. 15 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/109829731/processo-n-1987-9320146030000-do-tse>> Acesso em: 24 jun. 2019.



O que ocorre é que os imensos avanços na tecnologia da informação mudaram por completo a relação das sociedades com a informação, e o seu uso. É fato que a Internet propiciou um novo modelo de comunicação com a “quebra do polo emissor”, o que na prática significa que qualquer cidadão, operando um dispositivo com acesso, pode se transformar num emissor de mensagens e ter papel ativo no processo de comunicação, situação remotamente possível nas mídias tradicionais²³. O modelo de um emissor para muitos receptores sofreu alteração para possibilitar a existência de múltiplos emissores, fomentando o debate e ampliando a pluralidade e diversidade das fontes de informações.

Conforme Urbinatti, a indústria da informação que “em muitas partes do mundo pertence a um pequeno grupo de individualidades privadas”²⁴ perdeu poder. Nesse formato horizontalizado, todos podem desempenhar papel de produtores, editores e difusores da informação, rompendo com a lógica unidirecional das mídias tradicionais e hegemônicas. Para Bunge²⁵:

Desgraciadamente, sólo una pequeña parte del público aprovecha los programas televisivos de calidad. En la mayoría de los casos los nuevos medios de comunicación no sirven para llevar la cultura superior (artística, científica o técnica) a las masas, sino para propagar una pseudocultura producida en escala industrial con propósitos exclusivamente comerciales y políticos.

A propaganda eleitoral no seu formato original unidirecional arrefeceu, pois os cidadãos passaram a receber informação política por uma série de novos meios. Para se adequar a essa “Sociedade da Informação”²⁶, alterou-se as normas eleitorais existentes para “acompanhar” a Internet e tecnologias correlatas. O argumento de estabelecer um regramento quanto à propaganda eleitoral não é apenas oferecer arcabouço jurídico aos candidatos envolvidos no pleito eleitoral, mas sobretudo primar pela preservação do direito à informação dos eleitores, livre de quaisquer vícios. Já discorreu o Supremo

²³ AMARAL, Adriana da Rosa; MONTARDO, Sandra Portela. Pesquisa em cibercultura: análise da produção científica brasileira na Intercom. *Revista Logos*, v. 34, n. 8, 2011.

²⁴ Ibidem, p. 7.

²⁵ BUNGE, Mario. *Filosofía de la Tecnología y otros ensayos*. Peru: Fondo Editorial de la UIGV, 2012. p. 29.

²⁶ Com os avanços da tecnologia das telecomunicações, emergiu o que chamamos de ‘sociedade da informação’ (Sanchez Bravo, 2001^a (Internet y la sociedad europea de la informacion: implicaciones para los ciudadanos. Servilha: Universidade de Sevilla, 2001^a), na qual se observa a difusão de uma quantidade imensurável de informações, em tempo real, e sem limites de fronteira, fazendo com que o direito à informação ganhasse uma nova dimensão.



Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3741, sobre esta função de diminuição da vulnerabilidade do processo eleitoral:

O processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final. [...] A legislação eleitoral, sob esse prisma, para conferir legitimidade ao resultado dos embates políticos, deve ensejar aos eleitores não só o acesso às informações livres de distorções, como também assegurar às agremiações partidárias e respectivos candidatos uma participação igualitária na disputa pelo voto, impedindo também que qualquer dos seus protagonistas obtenha vantagem indevida.²⁷

A partir das Eleições 2010²⁸, com a previsão normativa para utilização de mídias sociais, o que se almejava, entre outras questões, era o barateamento das campanhas e uma maior possibilidade de participação e esclarecimento aos eleitores. Para as Eleições 2018, houve a permissão - pela primeira vez - do impulsionamento pago de conteúdos pelo provedor de Internet. Da redação dada ao art. 57-C da Lei nº 9.504/1997 pela minirreforma eleitoral (Lei n. 13.488/17), publicou-se a Resolução TSE n. 23.551/2017 que previu que o impulsionamento poderia ser feito com provedor de aplicação de Internet com sede e foro no Brasil e somente para promoção dos candidatos (propaganda eleitoral positiva), não para ofender o adversário, devendo ainda ser devidamente identificado como tal.

Com efeito, objetivando ampliar o alcance de publicações nas mídias sociais, partidos políticos/coligações e candidatos passaram a poder contratar diretamente por meio das plataformas. Entretanto, permaneceu vedado o uso de outros dispositivos ou programas, tais como robôs²⁹, notoriamente conhecidos por distorcerem a repercussão de

²⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3741. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 06 de agosto de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408096> Acesso em 19 jun. 2019.

²⁸ Com o advento da Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009.

²⁹ Frosini via como a máquina poderia calcular, racionar, projetar por conta do homem, mas também no lugar do homem: iniciara-se assim a história do homem-autômato, o qual deveria empenhar-se a fundo para manter despertar sua consciência moral. LOSANO, Mario G. *Sistema e Estrutura no Direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. v. 3: Do século XX à pós-modernidade, p. 78.



conteúdo³⁰. Nesse sentido, a preocupação de que, na administração pública, ou mesmo na Justiça:

Recebe as informações do mundo externo sob a forma de estatísticas, investigações, informações e pedidos individuais: é a informação ascendente que alimenta o poder decisório do Estado. Sobre essa base, a administração elabora as leis em sentido material, ou seja, todos os tipos de normas jurídicas, que são levadas ao conhecimento do cidadão a fim de que a elas direcione o seu comportamento: é a informação descendente com que a administração regula a sociedade. No âmbito jurídico, qualquer relação, material e comunicativa entre a administração e o cidadão reside em uma base contratual, ou seja, em uma intervenção ativa das partes interessadas. Mas são essas as relações jurídicas de feedback com o sistema jurídico³¹.

Trata-se, na verdade, de um forte e novo tipo de marketing político nas redes sociais, mídias que são marcadas principalmente pela agilidade de comunicação e pela interatividade que se estabelece entre emissor e receptor das mensagens, no caso, entre candidato e eleitor. Algo bem diferente da propaganda eleitoral tradicional, marcada pelo caráter predominantemente estático das faixas e outros instrumentos físicos de comunicação unilateral (candidato-eleitor).

A ferramenta foi bem aceita nas Eleições 2018. Conforme consta no sistema oficial de Divulgação de Candidatura e Contas Eleitorais, a soma dos valores pagos a Adyen do Brasil Ltda³² e o Facebook Serviços On line do Brasil Ltda, perfizeram a quantia de R\$41.824.719,13 e R\$20.841,737,96, respectivamente, o que as colocou no topo do ranking de fornecedores³³. Além das formas tradicionais de impulsionamento de conteúdos nas mídias sociais, a Lei das Eleições estabeleceu que é permitido também, a contratação de ferramentas de busca para ter prioridade nos resultados (Art. 26, §2º, da Resolução TSE n. 23.551/2017). Assim, abriu-se a possibilidade de comprar “palavras-chave” nos buscadores para garantir posição de destaque nas páginas de resposta em sites

³⁰ Art. 23 § 3º, da Resolução TSE n. 23.551/2017: “É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de Internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros”.

³¹ LOSANO, Mario G. *Sistema e Estrutura no Direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. v. 3: Do século XX à pós-modernidade, p. 79-80.

³² Trata-se de empresa intermediária de pagamento nas plataformas digitais.

³³ Dados retirados do portal de ‘Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais’, disponível em <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta/campanha/2018/2022802018/ranks>>. Acesso em : 25 jun. 2019.



de pesquisa, como o Google³⁴, interferindo-se sobremaneira nos resultados naturais dos mecanismos citados.

Em linhas gerais, a ideia do impulsionamento é mostrar uma determinada publicação a um público previamente definido. Seria a escolha de um público alvo para determinada postagem, sendo possível definir localização, interesses e mais. Os candidatos, dessa forma, podem potencializar suas mensagens para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao pensamento³⁵.

A informação, conforme todo o exposto até o presente, é de interesse coletivo, não podendo ser segmentada ou personalizada conforme o público determinado pelo político. Este não é o desígnio da norma. Os rastros que diariamente são deixados pelos milhares de usuários da Internet (perfis em redes sociais, GPS dos locais visitados, compras virtuais, etc), são facilmente classificados por ferramentas digitais, transformando-se em informações sobre o perfil do eleitorado, o que possibilita, com uma certa precisão, traçar o caminho das campanhas políticas *on line* e subsidiar a distribuição dos discursos.

É de se questionar qual o limite da produção de discursos “conforme a demanda” sem que se manipule a vontade do eleitor. Ainda que a liberdade de expressão seja garantida ao cidadão contra a interferência indevida no debate, a distribuição dos conteúdos nas redes sociais de forma seletiva acaba por colidir com a livre circulação de informação e por conseguinte, influi negativamente na formação da opinião pública. Essa manipulação da informação possui grande potencial de criar correntes de opinião distorcidas e influenciar segmentos específicos, o que pode acabar por deturpar o processo democrático. Se, por um lado, a Internet é um meio que propalou a ampliação das práticas democráticas, levando o empoderamento do eleitor com elementos importantes do cenário

³⁴ O Google Brasil Internet Ltda apareceu em 14º colocado dentre os fornecedores das Eleições 2018, tendo faturado R\$6.910.964,17 (0,22% do total) só nesse pleito. O candidato que mais gastou com esse serviço, declarou o valor de R\$1.150.028,00. Dados retirados do portal de ‘Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais’, disponível em <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

³⁵ Não é possível tratar do tema sem se referir a *Cambridge Analytica* e a campanha de Donald Trump nas eleições norte-americanas de 2016. A polêmica estratégia utilizada, conforme a mídia internacional apurou à época, foi usar a ciência da psicologia e os rastros digitais diariamente deixados pelos usuários da web (leia-se tecnologia de BIG DATA), para traçar o perfil dos eleitores e a partir daí, produzir mensagens moldadas quase que individualmente. The Guardian - Edição Internacional. As empresas de monitoramento de redes sociais, a partir da extração de características e mineração de dados da população, passaram a ser uma máquina de propaganda ‘de mira precisa’, passíveis de comprometer seriamente a formação da opinião do cidadão, por entregar-lhe a verdade parcial, ou mesmo desvirtuada. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/23/leaked-cambridge-analytica-blueprint-for-trump-victory>> Acesso: em 23 mai. 2019.



político e possibilitando a articulação da sociedade civil, a partir da liberação do impulsionamento pago de postagens nas campanhas eleitorais abre-se possibilidade para que os meios de comunicação sejam indevidamente utilizados para influenciar o eleitor.

A liberdade do voto é protegida pela coibição de vícios em sua formação, “seja de maneira direta - por coação, fraude, corrupção, compra de votos -, seja de maneira indireta, por restrições ou favorecimentos a determinados discursos políticos ou por tratamento diferenciado a partidos e candidatos”, e a igualdade do voto se dá tanto pela garantia de mesmo peso a todos os votos (*one man, one vote*), quanto pela garantia de “liberdade de expressão e de associação” que assegurem a igualdade de influências entre as opções que se apresentam ao eleitor³⁶. Sobre o tema, conclui Salgado:

Além da igualdade e da liberdade de voto, há de ser assegurada, ainda, a liberdade de formação de opinião. A opinião política se forma coletivamente, a partir do debate de ideias e da submissão da opinião pessoal à apreciação dos demais. Essa liberdade não prescinde da garantia de uma igualdade entre os candidatos na disputa eleitoral. A existência de vantagens indevidas, baseadas em critérios tidos como irrelevantes, leva ao desvirtuamento do pleito, com ofensa à liberdade da vontade eleitoral.³⁷

A *web* possibilita que a vontade coletiva seja construída em um ambiente de ampla discussão, pois livre o debate de ideias. Contudo, a medida em que se permite a proliferação em massa de informações parciais, recortadas conforme o público alvo, a formação da opinião passa a estar seriamente comprometida. Não se está afirmando aqui que todo material que circula no ambiente virtual através dos usuários em geral é, em sua integralidade, verdade. Porém, a propaganda dirigida, com a manipulação da consciência pública do cidadão pelos veículos de informação - já em sua origem -, desvirtua a escopo da relação da informação com a democracia, fazendo com que o ambiente da *web* perca suas características democráticas de discussão pública.

Os espaços virtuais precisam ser livres para que o indivíduo possa compartilhar posições, ideias, informações ou fatos para qualificar sua participação política, devendo-se ter em mente que “a formação da vontade política do eleitorado passa pela livre e pública

³⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. p. 110.

³⁷ Ibidem, p. 119.



formação da opinião pública”³⁸ mediante um debate público de ideias igualitário e verdadeiramente participativo. E pelos gastos declarados à Justiça Eleitoral, conforme supramencionado, é perceptível que o poderio econômico acabou prevalecendo no que tange a “quem aparece mais” nos *feeds* de notícias das redes sociais. O candidato que mais investiu em impulsionamento nas Eleições 2018 declarou ter gasto, individualmente, o montante de R\$1.649.640,00 com esse tipo de despesa. Ao contrário das outras mídias pagas, que possuem limite de publicação³⁹, a legislação não previu qualquer imposição de limite para esse tipo de veiculação, o que o torna ainda mais perigoso e vulnera diretamente o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral. Os maiores beneficiários dessa alteração da legislação, pois, seriam as próprias plataformas de Internet, que faturaram R\$79.101.965,83⁴⁰ somente com essa eleição.

Não há de se olvidar que o direito de votar é diretamente afetado pela aplicação de recursos financeiros desproporcionalmente pelos candidatos, sendo que com a forma que foi prevista a utilização da ferramenta de impulsionamento para as campanhas eleitorais brasileiras, abre-se uma brecha para que os candidatos livremente - dentro dos limites de gastos globais previstos em lei - possam injetar recursos financeiros nas campanhas *on-line*.

Nesse contexto, até que a legislação não seja alterada, restará à Justiça Eleitoral intervir combatendo as notícias manipuladas, discursos de ódio e informações que possam, fraudulentamente, poluir ou manipular a liberdade de escolha consciente do eleitor. E o que já se sabe, é que devido ao ritmo de desenvolvimento de aplicativos e plataformas inerente a era digital, novas questões irão aparecer a cada eleição, tornando-se uma tarefa árdua para a legislação eleitoral prever todas as possibilidades de uso da Internet nas campanhas eleitorais, bem como fiscalizar a sua correta utilização.

³⁸ Ibidem, p. 261.

³⁹ Para a propaganda eleitoral na imprensa, por exemplo, a Resolução TSE n. 23. 551/2018 prevê as seguintes limitações: “Art. 36. São permitidas, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na Internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide (Lei nº 9.504/1997, art. 43, caput).”

⁴⁰ Dado retirado do portal de ‘Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais’, disponível em <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta/campanha/2018/2022802018/ranks>>. Acesso em : 25 jun. 2019.



CONCLUSÃO

A Propaganda Eleitoral precisou adaptar-se às mudanças sociais e tecnológicas. Da redação dada ao art. 57-C da Lei nº 9.504/1997, pela Lei n.13.488/17, a Resolução TSE n. 23.551/2017 previu que o impulsionamento pode ser feito com provedor de aplicação de Internet com sede e foro no Brasil e somente para promoção dos candidatos (propaganda eleitoral positiva), não para ofender o adversário, devendo ainda ser devidamente identificado como tal.

A pesquisa analisou essa prática de campanha digital frente o direito fundamental à informação, realizando para tanto uma abordagem sobre o alcance da propaganda eleitoral enquanto instrumento de informação e dos seus efeitos para a democracia. O impulsionamento foi bem aceito nas Eleições 2018, conforme consta no sistema oficial de Divulgação de Candidatura e Contas Eleitorais. A soma dos valores pagos a Adyel do Brasil Ltda e o Facebook, perfizeram a quantia de R\$41.735.666,60 e R\$20.257.734,04, respectivamente, no topo do ranking de fornecedores.

Pelos gastos declarados à Justiça Eleitoral, é verificável que o poderio econômico acabou prevalecendo no que tange a “quem aparece mais” nos *feeds* de notícias das redes sociais. O candidato que mais investiu em impulsionamento nas Eleições 2018 declarou ter gasto, individualmente, o montante de R\$1.649.640,00 com esse tipo de despesa. Ao contrário das outras mídias pagas, que possuem limite de publicação (Resolução TSE n. 23.551/2018, art. 36), a legislação não previu qualquer imposição de limite para esse tipo de veiculação, o que o torna ainda mais perigoso e fere diretamente o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral. Os maiores beneficiários dessa alteração da legislação, pois, seriam as próprias plataformas de Internet.

A legislação precisa avançar no caminho de prever o uso das novas tecnologias, em especial no marketing digital, porém é imprescindível uma análise mais aprofundada dos instrumentos postos à disposição pelas novas mídias digitais, inclusive para evitar a interferência do poder econômico e a introdução de interesses comerciais no debate eleitoral.



REFERÊNCIAS

AMARAL, Adriana da Rosa; MONTARDO, Sandra Portela. Pesquisa em cibercultura: análise da produção científica brasileira na Intercom. *Revista Logos*, v. 34, n. 8, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.488**, de 6 de outubro de 2017. Promove reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Lei n. 9.504/1997**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997> Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.551/2017**, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235512017.html>. Acesso: 24 jun. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão que reconheceu a inconstitucionalidade de alteração na Lei das Eleições no tocante a proibição de divulgação de pesquisa quinze dias antes do pleito, em razão da garantia da liberdade de expressão e do direito à informação**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3741. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 06 de agosto de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408096> Acesso em 19 jun. 2019.

BUNGE, Mario. *Filosofía de la Tecnología y otros ensayos*. Peru: Fondo Editorial de la UIGV, 2012.

CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana. Evolución histórica del derecho a la información. *In Gaceta Jurídica*. Disponível em: http://la-razon.com/la_gaceta_juridica/Evolucion-historica-derecho-informacion-gaceta_0_2140586017.html Acesso em: 23 jun. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-N.5, de 13.11.1985. §70 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/5a3794bc4994e81fd534219e2d57e3aa.pdf> acesso 04.12.2018.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. Novos Paradigmas do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016 in BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido de configuração de propaganda eleitoral negativa pela veiculação de críticas a atos do governo**. Agravo regimental do recurso especial eleitoral n. 1987-93.2014.6.03.0000. Ministério Público Eleitoral e Tropical Radiofusão Ltda. Relator: Ministro Luiz Fux. 15 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/109829731/processo-n-1987-9320146030000-do-tse> Acesso em: 24 jun. 2019.



GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2008.

KANT, Immanuel. O que é Esclarecimento? (1784) *in* **Ensaio e Notas**. Disponível em: <https://ensaiosnotas.com/2014/11/22/kant-o-que-e-esclarecimento/> Acesso em: 23 jun. 2019.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Campus: Elsevier, 2012.

LOSANO, Mario G. **Sistema e Estrutura no Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. v. 3: Do século XX à pós-modernidade.

NOBRE, Freitas. **Imprensa e liberdade: os princípios constitucionais e a nova legislação**. São Paulo: Summus, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso: 23 jun. 2019.

_____. Resolução da Assembleia Geral da ONU 59, de 14 de dezembro de 1946. *In* MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009, p. 8 Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 345p. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf;jseid=472863CA73F8FAC7989D57BB5B00F359?sequence=1 Acesso em: 23 jun. 2019.

SANCHEZ BRAVO, Alvaro. **Internet y la sociedad europea de la informacion: implicaciones para los ciudadanos**. Servilha: Ed. Universidade de Sevilla, 2001^a.

SHIMP, Terence. **A propaganda e promoção: aspectos complementares da comunicação integrada de marketing**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

SORJ, Bernardo; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Sociedade Civil e Democracia na America Latina: crise e reinvenção da política**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007.

The Guardian - Edição Internacional. *Leaked: Cambridge Analytica's blueprint for Trump victory*. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/23/leaked-cambridge-analyticas-blueprint-for-trump-victory>. Acesso em 24 jun. 2019.

URBINATI, Nadia. Crise e Metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 28 N° 82 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf> . Acesso 23 jun. 2019.