

FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

**DEFININDO AS REGRAS DO JOGO: A REGULAÇÃO DAS
CAMPANHAS POLÍTICAS E A INTERNET**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2019

FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

**DEFININDO AS REGRAS DO JOGO: A REGULAÇÃO DAS
CAMPANHAS POLÍTICAS E A INTERNET**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2019

Ficha catalográfica

BRITO CRUZ, Francisco Carvalho de.

Definindo as regras do jogo: a regulação de campanhas políticas e a internet.

380 fls.

Tese de Doutorado.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo – SP

2019

FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

Definindo as regras do jogo: a regulação das campanhas políticas e a internet

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Este trabalho é dedicado aos meus dois antepassados que jogaram o jogo dos votos na época que a internet era uma ficção científica. Meu bisavô, Benjamin Constant Marsiglio, prefeito de Duartina (SP) pelo Partido Social Progressista (1953 a 1955) e minha avó, Helena de Brito Cruz, primeira vereadora mulher de Uberaba (MG) pela União Democrática Nacional (1951 a 1955).

AGRADECIMENTOS

As pessoas que eu agradeço aqui fizeram muito mais do que apoiar ou contribuir com este trabalho, elas dão o sentido dele. O que eu mais gosto nele foi produzido a partir da presença, palavras e paciência delas e deles.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus professores por me desafiarem, no melhor sentido da expressão. Agradeço ao Jean Paul, meu orientador, pela década de olhar atento aos meus passos. A irresignação e o rigor do Jean Paul foram um farol para mim nessa trajetória. Agradeço ao professor José Eduardo Faria, que também me acompanha desde a graduação e é uma das minhas maiores inspirações acadêmicas. Agradeço a Diogo Coutinho, Taís Gasparian, Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, Bernardo Sorj, Pablo Ortellado, Marcio Moretto Ribeiro, Eugênio Bucci, Ronaldo Lemos, Carlos Affonso de Souza Pereira, Rafael Mafei, Ana Lúcia Pastore, Virgílio Afonso da Silva, Marcel Leonardi, Monica Rosina, Sergio Fausto, Ronaldo Porto Macedo Jr., Juliano Maranhão e Ricardo Abramovay. Ainda, sou muito grato ao *Oxford Internet Institute* por acolher esse projeto de pesquisa em seu *Summer Doctoral Program* de 2018, ambiente no qual ele pode florescer. Obrigado professores Vicki Nash, Phil Howard e a todas e todos os professores e colegas do SDP.

Agradeço aos inestimáveis Dennys Antonialli e Mariana Valente, os maiores parceiros de inquietações acadêmicas, profissionais e políticas que eu já tive na vida. O Dennys me ensinou a descobrir em mim confiança e vocação. Descobri com ele como eu acho que um trabalho acadêmico deve ser. Com a Mari eu aprendi a olhar e a escutar. Entendi que pesquisa é um processo e que isso é a melhor parte. A amizade desses dois foi uma das coisas mais importantes que eu já construí na vida.

Devo muitos agradecimentos a pessoas que estiveram muito próximas desse trabalho, contribuindo com leituras atentas e comentários provocadores. Agradeço à atenção e ao apoio da Beatriz Kira, que tanto admiro. Agradeço à Jacqueline Abreu, ao Thiago Oliva, ao Flávio Prol e ao Murilo Roncolato, leitores incansáveis. Sou muitíssimo grato à Heloisa Massaro, que deu enorme contribuição na revisão. Agradeço também ao Rafael Vieira, ao Marcelo Andrade e ao Ronair Ferreira de Lima, que me ensinaram direito eleitoral. Pelo apoio, inspiração e diálogos na discussão sobre a relação entre política e internet gostaria também de agradecer a Maike Santos, Luiz Moncau, André Zanatta, Caio Tendolini, Rebeca Garcia, Juliana Nolasco, Fernando Gallo, Guilherme Sanchez, Daniel Arbix, André Giachetta, Rafael Zanatta, Natália Nérís, Guilherme Meirelles, Bruna Martins, Maria

Luciano, Juliana Ruiz, Clarice Tambelli, Sergio Spagnuolo, Paula Soprana, Juliana Gragnani, Diogo Rais, Bia Barbosa, Veridiana Alimonti, João Brant, Hannah Draper, Renan Kalil, Silas Cardoso, Ricardo Leite Ribeiro, Pedro Muller, Bianca Tavorari, Raquel Pimenta, Marcelo Chilvarquer, André Tredezini, Charlene Nagae, Mônica Figueiredo, Bruno Bioni, Paulo Rená, Clarissa Gross, Pedro Mizukami, Lílian Cintra, Rafael Poço, Ariel Kogan, Thiago Rondon, Ângela Pimenta, Fábio Malini, Yoni Rivera, João Carlos Magalhães, Alice Witt, Gianclaudio Malgieri, Ben Supple, Natalia Langenegger, Leandro Beguoci, Zé Orenstein, Douglas Silveira, Gabriela do Prado, Rodrigo Savazoni, Victor Doering, Rafael Edelmann, Fabrício Benevuto, Lucas Lago e aos que o cansaço da reta final me fez esquecer.

Devo um grande agradecimento àqueles que estiveram ao meu lado nesse caminho com afetuosa paciência. Muito obrigado aos siblings Benny, Zu, Rita, Mamá, Rami, Mosco, Isaque, Ivan, Tute. Obrigado à Julia, Bia, Pedro e Lili. Obrigado ao Poros, Tim, Biel, Guedes, Sokol, Xarope, Elisa, Velha, Nina, Julia Ianinas, Thomas, Jade, Vavá, Pougy, Miguel Fausto, Dib, Marina Loducca, Loreta, Fernando Tulio e Maria Cau. Agradeço ao Qiq, Cibele, Beto, Sílvia, Luiz, Daniel e Carol pela companhia e apoio na reta final. Agradeço também ao Gabriel Rezende pela enorme ajuda.

Agradeço imensamente meus pais, Lúcia e Zé, e meus irmãos, João Batista e Luciana, apoiadores incondicionais do meu trabalho e cultivadores de sensibilidade. Agradeço ao amor, ao carinho e à paciência da Fernanda, que me dá o privilégio de poder contar com a sua parceria.

Muito obrigado.

RESUMO

BRITO CRUZ, F. C. *Definindo as regras do jogo: a regulação de campanhas políticas e a internet*. 2019. 380 pp. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Campanhas políticas são fenômenos imbricados na relação entre representação eleitoral e mídia que comportam múltiplas abordagens jurídicas. Em democracias representativas, cada uma dessas abordagens é constituída por diferentes valores e estruturas jurídicas, projetadas para produzirem efeitos sociais e políticos. Esta tese se dedica a discutir como a regulação da comunicação de campanhas políticas no Brasil é desafiada com a emergência da internet. Nesse sentido, organiza um diagnóstico que visa responder (i) como a internet transforma a prática de campanhas políticas, modificando o contexto social, político e técnico que envolve a sua regulação; e, ainda, (ii) como essas transformações interagem com as premissas normativas, as estruturas jurídicas, e os efeitos almejados pelas diferentes abordagens que compõem essa regulação no Brasil? Assim, após passar por uma descrição da trajetória de transformações na representação eleitoral e na comunicação política, em face da emergência de campanhas intermediadas pela internet, o trabalho concentra-se em fazer uma reconstrução crítica do marco regulatório brasileiro, mapeando seus principais instrumentos e os conflitos neles inscritos.

Palavras-chave: campanhas, internet, direito eleitoral, propaganda eleitoral, plataformas de internet.

ABSTRACT

BRITO CRUZ, F. C. *Defining the rules of the game: the regulation of political campaigns and the internet*. 2019. 380 pp. (Doctorate in Jurisprudence and Legal Theory) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

Political campaigns are processes embedded in the relationship between electoral representation and the media and may support multiple legal approaches. In representative democracies, each approach is built upon different values and legal structures, designed to produce social and political effects. This thesis aims to discuss how the regulation of the communication of political campaigns in Brazil is challenged by the emergence of the internet. In this sense, it is aimed to answer (i) how the internet transforms the practice of political campaigns, modifying the social, political and technical context that involves its regulation; and (ii) how do these transformations interact with normative premises, legal structures, and the effects sought by the different approaches that make up this regulation in Brazil? Thus, after a description of the transformations in electoral representation and political communication, in the face of the emergence of internet-mediated campaigns, the research makes a critical reconstruction of its Brazilian regulatory framework, mapping its main instruments and the conflicts within them.

Keywords: campaigns, internet, electoral law, electoral propaganda, internet platforms.

RÉSUMÉ

BRITO CRUZ, F. C. *Definissant les règles du jeu: la regulation des campagnes politiques et l'internet*. 2019. 380 pp. Thèse de Doctorat en Philosophie et Théorie Générale du Droit – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2019.

Les campagnes politiques sont des phénomènes interconnectés avec la relation entre représentation électorale et les médias qui comportent des multiples approches juridiques. Dans les démocraties représentatives, chacune de ces approches est constituée par différentes valeurs et structures juridiques, conçues pour produire des effets sociaux et politiques. Cette thèse est dédiée à discuter comment le règlement de la communication des campagnes politiques au Brésil est mis en question avec l'émergence de l'internet. Dans ce sens, elle organise un diagnostic qui vise à répondre (i) comment l'internet transforme la pratique des campagnes politiques, en modifiant le context social, politique et technique qui entoure sa regulation; et encore, (ii) comment ces transformations interagissent avec les premisses normatives, les structures juridiques et les effets visés par les différentes approches qui constituent ce règlement au Brésil? Ainsi, après avoir passé par une description de la trajectoire des transformations dans la représentation électorale et dans la communication politique, face à l'émergence des campagnes mediées par l'internet, le travail se dedie à faire une reconstruction critique de son cadre réglementaire brésilien, en identifiant ses principaux outils et les conflits y inscrits.

Mot-clés: campagnes; internet; droit électoral, propaganda électorale; plateformes internet.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAJI: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

AJJE: Ação de Investigação Judicial Eleitoral

Cetic.br: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

DETRAN: Departamento Estadual de Trânsito

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda

Embratel: Empresa Brasileira de Telecomunicações

FEFC: Fundo Especial de Financiamento de Campanha

GEPI: Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação

HPEG: Horário Público Eleitoral Gratuito

IAB: *Interactive Advertisement Bureau*

IAP: Instituto de Acompanhamento da Publicidade

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOPE: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

ITS: Instituto Tecnologia e Sociedade

IVC: Instituto Verificador de Circulação

MBL: Movimento Brasil Livre

MCC: Movimento Contra Corrupção

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

PAC: Political Action Committee

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PBM: Pesquisa Brasileira de Mídia

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSD: Partido Social Democrático

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSL: Partido Social Liberal

PT: Partido dos Trabalhadores

RBS: Rede Brasil Sul

RFA: Raposo Fernandes Associados

SD: Solidariedade

SLAPP: Strategic Lawsuit Against Public Participation

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

UDN: União Democrática Nacional

URL: Uniform Resource Locator

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
Nota metodológica	25
1. AS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, MÍDIA E DIREITO	33
1.1. Representação eleitoral e suas crises.....	35
1.1.1. Representação eleitoral como implementação da soberania popular	36
1.1.2. Eleições como método que implica competição pelo voto	38
1.1.3. Aspectos de estabilização política e social da representação eleitoral	40
1.1.4. A estabilização como valor	43
1.1.5. Eleições e o Estado de Bem-Estar Social.....	44
1.1.6. Representação eleitoral e a reestruturação do Estado de Direito	46
1.1.7. Aspectos das versões brasileiras do fenômeno eleitoral	49
1.2. As relações da crise da representação eleitoral com a mídia	59
1.2.1. Democracia representativa: comunicação para além da institucionalidade	59
1.2.2. Meios de comunicação entre propaganda, jornalismo e entretenimento.....	63
1.2.3. A radiodifusão e a massa: nova escala da comunicação	71
1.2.4. Comunicação de massa e tensões da democracia representativa	75
1.2.5. Mídia e política representativa em contexto – e no Brasil	83
1.3. O direito e as diferentes abordagens às campanhas políticas.....	94
CAPÍTULO 2. A MÍDIA EM TRANSIÇÃO: O “FATOR INTERNET”	103
2.1. A internet e a nova cara da mídia de massa	106
2.2. Os novos intermediários e seus modelos de negócio	112
2.3. A relação entre novos e antigos intermediários	120
2.4. Desinformação e dieta de mídia.....	124
2.5. A relação entre polarização política e redes sociais.....	130
2.6. O fator internet no caso brasileiro.....	136
2.6.1. A dominância da TV e da Globo.....	136
2.6.2. Utopia da desintermediação à brasileira.....	140
2.6.3. O “fator internet” em dados	141
2.6.4. Confiança na imprensa brasileira	148
2.6.5. Polarização nas redes sociais no pós-2013.....	149
2.6.6. Consumo de mídia e apps de mensagens instantâneas.....	156
2.6.7. Mais híbrido, aberto e polarizado.....	159
3. NOVOS FORMATOS DE CAMPANHAS POLÍTICAS E SEUS DILEMAS.....	163

3.1. Campanhas políticas em transição digital	163
3.2. Aspectos das novas campanhas digitais e da propaganda em rede	172
3.2.1. Abertura de espaço para novos atores na comunicação política	172
3.2.2. Campanhas em lógica de rede	175
3.2.3. Novos padrões de disputa e enfrentamento	184
3.2.4. Estratégias de manipulação	187
3.2.5. Dados pessoais e microdirecionamento	194
3.2.6. Campanhas em redes de comunicações privadas	204
3.3. A resposta das plataformas	208
3.4. O caso brasileiro: considerações preliminares sobre 2018	215
3.4.1. Polarização e comunicação política	217
3.4.2. Plataformas de autocomunicação de massa	220
3.4.3. Usos do WhatsApp	223
3.4.4. Uma infraestrutura de campanha em rede	226
3.4.5. Microdirecionamento: incipiente, mas presente	234
3.4.6. Desinformação entre memes e boatos	235
4. RECONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO DE CAMPANHAS POLÍTICAS NA INTERNET NO BRASIL	241
4.1. Por que o direito eleitoral?	243
4.1.1. Direito eleitoral e a sua Justiça: o cerne da regulação de campanhas políticas	245
4.1.2. Igualdade de chances e suas decorrências	248
4.1.3. Para além da paridade de armas	255
4.2. Propaganda eleitoral antes e depois da internet	260
4.2.1. Da defesa dos regimes à competição na televisão	261
4.2.2. A percepção da internet pelo direito eleitoral	265
4.2.3. Admirável mundo novo: a permissão para propaganda eleitoral paga na rede	268
4.2.4. Consequências jurídicas da identificação de propaganda eleitoral	278
4.2.5. Mas o que é “propaganda eleitoral”?	284
4.3. Liberdade de expressão dentro e fora do direito eleitoral	295
4.3.1. Modelos de responsabilização das plataformas de internet	297
4.3.2. Remoção de conteúdo pela Justiça Eleitoral	299
4.3.3. Justiça comum: blindagem e esquecimento	304
4.3.4. Legalidade de conteúdos “anônimos” e identificação de usuários	308
4.3.5. Entre efetividade e performance	311
4.3.6. Desarranjos e acomodações	317
4.4. Novas formas de campanha, novas preocupações regulatórias?	324
4.4.1. Enfrentamento a simulações e coordenação de comportamento nas redes sociais	324

4.4.2 Privacidade dentro e fora do direito eleitoral	328
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	337
BIBLIOGRAFIA	351
ANEXOS	375

INTRODUÇÃO

A partir da invenção da internet,¹ a comunicação política digital foi um vulto que cresceu sucessivamente, acompanhando mudanças nas formas como a informação sobre a política se produz, circula e é consumida em democracias representativas. Se em vários momentos essa figura que se aproximava trazia contornos de esperança, pois anunciava o alargamento de processos de maior participação cidadã e da quebra do monopólio das corporações da mídia² tradicional, exemplos de campanhas políticas profundamente digitais (como os ocorridos nos Estados Unidos em 2016 e no Brasil em 2018) deixaram o quadro mais conflituoso do que se imaginava. Nesses processos politicamente acirrados, multiplicaram-se acusações de que a internet havia sido palco da disseminação de notícias falsas e da manipulação do eleitorado. No final de 2016, o Dicionário de Oxford registrou “pós-verdade” como a palavra daquele ano em razão da frequência de seu uso associado a controvérsias geradas na comunicação política digital ocorridas nos EUA e no Reino Unido;³ no Brasil de 2019, a oposição derrotada nas urnas no ano anterior boicotou a posse do presidente eleito sob o argumento de que a sua vitória teria resultado de uma “manipulação criminosa das redes sociais para difundir mentiras⁴”.

Uma resposta comum é o clichê de que mentiras, boatos e manipulação política “sempre existiram” em campanhas políticas. Mesmo que isso seja verdade, *é também verdade que algo nesses fenômenos despertou uma atenção adicional*. Nesse sentido, é uma novidade do final dos anos 2010 (ou seja, mesmo considerados os anos nos quais a internet já existia) a generalização das percepções de que a internet é um meio de comunicação que facilita a circulação de “notícias falsas” e de que uma eleição pode ser maculada por conta

¹ Usarei “internet” com letra minúscula nesse trabalho, por entendê-la, aqui, como um “suporte” comparável ao rádio ou a televisão. Para mais detalhes sobre a discussão, ver: <http://blog.oxforddictionaries.com/2016/04/should-you-capitalise-internet/>

² Neste trabalho, o uso da expressão *mídia* comportará o conjunto de instituições encarregadas de tarefas de comunicação em sociedades modernas a partir de suportes tecnológicos – como o papel, a radiodifusão e a computação. A definição é emprestada de Luís Felipe Miguel (2015, p. 360) no sentido que “dizer ‘a mídia, portanto, equivale a dizer ‘os meios de comunicação de massa’. (...) [e que] pertence ao mundo dos meios de comunicação de massa todo processo que permite que um único emissor veicule simultaneamente a mesma mensagem para uma grande quantidade de receptores, distantes no tempo e/ou no espaço”. Em um determinado momento do trabalho, a palavra comportará a mídia digital, mas a partir de especificidades que serão tratadas em maior detalhe.

³ Sobre esse registro pelo dicionário de Oxford, ver: <<https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

⁴ Sobre o caso ver o comunicado do Partido dos Trabalhadores: PARTIDOS DOS TRABALHADORES. Comunicado: PT não participará da posse de Bolsonaro no Congresso. *Notícias do PT*, 28 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/comunicado-pt-nao-participara-da-posse-de-bolsonaro-no-congresso/>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

da “manipulação das redes sociais”. A imprecisão desses termos pode causar confusão, mas o seu uso recorrente e por lideranças políticas expressivas assinala que a relação entre a internet e eleições se tornou mais polêmica no decorrer desses processos. Somado a esse uso, povoam o noticiário inúmeras novidades sobre novas práticas de campanha que ensejaram controvérsias, como o caso envolvendo a *Cambridge Analytica*, na campanha de Donald Trump, e o envolvendo o WhatsApp, na de Jair Bolsonaro. Sinais como esses corroboram a afirmação de que internet engendrou inovações em campanhas políticas nessas democracias representativas – e que essas novidades ensejaram conflitos sociais e políticos.

Esses conflitos ecoam juridicamente, pois campanhas são fenômenos sociais e políticos atingidos por diferentes tipos de regras, das que garantem a liberdade de expressão às que estabelecem condições de competição entre os disputantes do voto popular. Nos Estados Unidos, o Congresso aprovou uma investigação especial para apurar a interferência russa via redes sociais⁵ nas eleições de 2016, o que ensejou processos criminais e sanções diplomáticas. No Brasil, ao final do processo eleitoral de 2018, não sobraram queixas de que as regras de campanha não teriam dado conta das novas formas de fazer campanha.⁶ Em pronunciamento, a presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministra Rosa Weber, foi instada a responder sobre os desafios colocados por essa nova realidade e afirmou que “ainda não descobrimos o milagre”.⁷ Assim, novidades na comunicação política trazidas pela internet interagem com sistemas estatais de regras, limites e instituições controladoras previamente estabelecidos em diferentes realidades nacionais, que carregam uma história pregressa.

Para além da retórica do “milagre”, esta tese se dedica a discutir *como a regulação da comunicação de campanhas políticas no Brasil é desafiada com a emergência da internet*. Nesse sentido, as perguntas que guiam essa pesquisa são as seguintes:

- (i) Como a internet transforma a prática de campanhas políticas, modificando o contexto social, político e técnico que envolve a sua regulação?

⁵⁵ Sobre a investigação ver: <<https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/special-counsel-will-take-over-fbi-russia-campaign-interference-investigation-n761271>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

⁶ ISTOÉ. Falta de estratégia impede TSE de atuar sobre fake news. *ISTOÉ*, 10 out. 2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/falta-de-estrategia-impede-tse-de-atuar-sobre-fake-news/>>. Acesso em: 7 dez. 2018; PEREIRA, Felipe. Justiça falhou no controle das fake news durante eleição, dizem juristas. *UOL*, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/29/bolsonaro-fake-news-tse.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

⁷ REUTERS. "Ainda não descobrimos o milagre" para evitar fake news, diz presidente do TSE. *UOL*, Brasília, 21 out. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/10/21/ainda-nao-descobrimos-o-milagre-para-evitar-fake-news-diz-presidente-do-tse.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

- (ii) Como essas transformações interagem com as premissas normativas, as estruturas jurídicas⁸, e os efeitos almejados pelas diferentes abordagens que compõem essa regulação no Brasil?

Ainda, na descrição dessa interação, são consideradas e discutidas as alternativas institucionais e regulatórias que poderiam atualizar esse sistema de acordo com preocupações democráticas e, ainda, possíveis agendas de pesquisa para o futuro.

Em termos do desenvolvimento do trabalho, as perguntas serão respondidas em uma estrutura de quatro capítulos e um breve ensaio de considerações finais, que desdobram suas principais tarefas.

O primeiro capítulo é destinado a situar e discutir a relação entre os três principais elementos em análise na tese: eleições, mídia e o direito. Em primeiro lugar (1.1), discute a representação eleitoral e suas crises; segundo (1.2), retoma as relações da política eleitoral com a mídia, especialmente com a emergência de meios de comunicação de massa; por fim (1.3), discute como o direito estruturou a regulação da comunicação política a partir da lógica de proteção de diferentes premissas normativas. Assim, a lógica desse capítulo iniciar o trabalho é de estabelecer uma estrutura conceitual a ser mobilizada, enquadrando eleições e a comunicação política como processos sociais que podem receber incidência de regras e instituições sob a perspectiva de uma discussão normativa. Privilegiando o contexto brasileiro, os pontos dedicados às eleições e à sua relação com a mídia (1.1 e 1.2) se encerram com um comentário sobre o cenário no país, com o objetivo de retratar o que há de comum e o que há de peculiar na versão brasileira dessa relação.

O capítulo 2, por sua vez, destina-se a compreender o que mudou na produção, circulação e consumo de informações políticas desde a chegada da internet, o que conforma *o palco e os cenários* nos quais a comunicação política passou a se colocar, de uma maneira geral e no Brasil. De uma certa forma, o capítulo se divide em duas partes. Na primeira (2.1 a 2.5) se desenvolve uma descrição sobre como a intermediação desempenhada pelos meios de comunicação de massa é substituída por um novo tipo de intermediação, exercida pelas plataformas de internet – e quais são as principais novidades, conflitos, riscos e rearranjos

⁸ O termo “estrutura jurídica” é utilizado para caracterizar a forma de articulação de diferentes direitos em cada abordagem regulatória. Desta maneira, a “estrutura jurídica” das regras de direito eleitoral é de modulação da competição eleitoral, ou, ainda, a das garantias de liberdade de expressão, de circunscrição de um espaço para o discurso protegido da coerção estatal, por exemplo.

implementados nessa nova realidade. Na segunda parte (2.6), o foco é o ambiente de mídia no Brasil. Nesse ponto são apresentados dados e informações que compõem um retrato desse ambiente, corroborando o diagnóstico de crescimento da importância das plataformas de internet na comunicação política, mas pormenorizando características importantes do contexto brasileiro.

O terceiro capítulo desenvolve o que o “fator internet” representou de novidade para a prática da comunicação política nas campanhas eleitorais. Ele se dedica a revelar as novidades em termos de atores, paradigmas de atuação e técnicas que passaram a se apresentar com maior intensidade em processos eleitorais na segunda metade da década de 2010. Para tanto, o capítulo se divide em três partes. Primeiramente (3.1), traça um panorama sobre a relação entre internet e campanhas políticas no Brasil baseado na bibliografia sobre comunicação política dos anos 1990, 2000 e 2010, sublinhando suas principais tendências e características. Em segundo (3.2), o capítulo aprofunda as novidades na comunicação política encontradas em campanhas no final da década de 2010, discutindo-as a partir de exemplos retirados de seu caso mais paradigmático, a eleição de Donald Trump em 2016. Em seguida (3.3), são descritos e discutidos a resposta e o papel das próprias plataformas de internet em resposta a conflitos gerados nessa nova safra de campanhas. Por último (3.4), o olhar se volta novamente ao Brasil, numa exploração preliminar sobre as evidências a respeito da comunicação política no processo eleitoral de 2018. Nesse ponto, discute-se o encontro do fenômeno eleitoral brasileiro com o ambiente digital descrito no final do capítulo anterior, o que gerou o papel mais pronunciado que a internet assumiu em eleições desde sua chegada ao Brasil, em 1995. Com isso, termina o retrato de transformação das campanhas políticas, destinado a endereçar a primeira pergunta de pesquisa.

O capítulo 4, assim, debruça-se especialmente sobre a segunda pergunta, retratando o marco regulatório da comunicação das campanhas políticas no Brasil e a sua interação com os novos formatos de campanha trazidos pela internet. As duas tarefas são realizadas concomitantemente, ou seja, a reconstrução dos arranjos jurídicos é acompanhada de reflexões críticas sobre sua aplicação em casos que envolvem as campanhas na internet. Isso é realizado em quatro partes, que retomam e amarram elementos trazidos nos capítulos anteriores, traduzindo o que significa falar em premissas normativas e em estruturas jurídicas na prática eleitoral brasileira. Na primeira delas (4.1), se constrói o argumento do porquê o direito eleitoral e a Justiça que o aplica são os protagonistas (mas não os únicos personagens) nesse marco regulatório, o que demanda retomar suas principais características. Em seguida

(4.2), o contato do direito eleitoral com as campanhas na internet é examinado com maior cuidado. Nesse ponto, o enfoque é sobre a “propaganda eleitoral”, uma espécie de ideia-força por trás da regulação da comunicação política no Brasil. Através da história desse conceito, o arranjo regulatório das comunicações de campanha é reconstruído criticamente, evidenciando as principais contradições e lacunas emergentes em um processo de transição na mídia. Em terceiro (4.3), o capítulo se volta para a principal dessas contradições, envolvendo a reconfiguração (e os desarranjos e acomodações) do lugar da liberdade de expressão nesse sistema. Essa parte traz à baila a relação do direito eleitoral com outras áreas do direito nas quais a tensão também é latente, como o direito civil, por exemplo. Em quarto (4.4), a reconstrução proposta no capítulo faz o argumento de que a regulação é limitada e incipiente se consideradas outras dimensões de campanha política na internet no capítulo 3 (como o uso de robôs, de dados pessoais e de redes de comunicações privadas, como o WhatsApp). Assim, retrata esse campo como uma promessa, discutindo entraves para o desenvolvimento de instrumentos regulatórios que protejam premissas normativas ameaçadas por tais técnicas.

Finalmente, nas considerações finais, a proposta é retomar as principais formulações que respondem às perguntas de pesquisa e discutir seus pontos críticos. Esse fechamento admitirá uma abordagem mais prescritiva, seja em termos de agenda de pesquisa, seja da perspectiva de como dar conta, no âmbito dos arranjos jurídico-institucionais das democracias representativas, das novas campanhas feitas na internet.

Nota metodológica

A pesquisa empreendida nessa tese foi interdisciplinar e sociojurídica, no sentido de se ancorar na literatura produzida por mais de uma área do conhecimento, mas se construir como uma investigação sobre a relação entre um conjunto de normas jurídicas e uma realidade social em transformação. Assim, o esforço de responder às perguntas de pesquisa foi feito a partir da discussão de outros estudos e análises, bem como dados, reportagens, doutrina e jurisprudência. Sem se concentrar em nenhum grande levantamento empírico original, essa tese buscou realizar uma articulação do conhecimento disponível sobre os objetos de pesquisa, dando-lhes um lugar em uma proposta de narrativa sociojurídica coesa, armada de conexões conceituais, e que dialogue com outras abordagens de teor normativo.

Nesse esforço, foram de especial auxílio os pontos de contato entre essa pesquisa e o trabalho do autor como pesquisador de um centro de pesquisa interdisciplinar na área de políticas de internet, o *InternetLab*. Essas interfaces foram essenciais para a coleta de referências na área, para o monitoramento dos últimos reportes sobre práticas de campanha e para o mapeamento das principais questões jurídicas envolvidas. Esta tese foi construída como uma articulação individual a partir deste conjunto de evidências reunido por um esforço coletivo e institucional.

A articulação de todas essas referências bibliográficas, dados e informações demandou um conjunto de escolhas de recorte espaço-temporal, de tipos de fontes de pesquisa e de modos de usá-las que necessitam ser explicitados. A primeira escolha é que *esta é uma pesquisa sobre a experiência brasileira*. Se, por um lado, essa escolha não deve afastar a ilustração de casos de outros países ou de bibliografia empírica ou teórica com origens fora do Brasil – o que deixaria de evidenciar o caráter global de uma série de fenômenos –, a utilização de cada um desses exemplos passa pela lente contextual brasileira. O compromisso com o contexto brasileiro flexibiliza, inclusive, o recorte temporal, que poderá extrapolar a data de chegada da internet no Brasil (1995) no âmbito da descrição da evolução do ambiente de comunicação política, para dar consistência ao retrato do sistema jurídico-institucional que estava assentado anteriormente. Esta escolha também parte de uma visão de que o contexto social, político e econômico estabelece uma série de condições específicas para a adoção de novas tecnologias em campanhas políticas no Brasil. Concordando com Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 8, tradução nossa), “diferentes sistemas políticos, vindos de diferentes trajetórias históricas e tradições institucionais, vão provavelmente exibir diferentes efeitos das mesmas possibilidades tecnológicas”.

Porém, tão importante quanto a sensibilidade contextual e o recorte desta pesquisa como um aprofundamento sobre o caso brasileiro, é a mobilização de categorias teóricas, modelos explicativos e linguagens compartilhadas que permitam a sua concatenação em abordagens comparativas e em maior grau de abstração. Em razão disso, este recorte brasileiro comportou, nas suas incursões teóricas, uma série de referências à bibliografia internacional nas áreas de ciência política e sociologia do direito.

Em termos de fontes, cada etapa do desenvolvimento do trabalho contou com diferentes tipos de fontes de pesquisa, incluindo trabalhos científicos, reportagens, jurisprudência e doutrina jurídica, e relatórios e documentos lançados por empresas, órgãos governamentais e organizações não-governamentais – todas elas a partir de quatro premissas

básicas de método, descritas a seguir. Esses compromissos foram pormenorizados oportunamente em cada um dos capítulos, em notas de rodapé, quando se julgou necessário contextualizar e limitar o uso de determinadas evidências na articulação dessa narrativa.

- (i) *Repelir o estabelecimento de relações causais em processos sociais e políticos complexos* descritos, como a de que determinadas ações de comunicação política levam ou levaram necessariamente a determinados efeitos esperados em termos de comportamento eleitoral (campo próprio de pesquisa no âmbito da ciência política). Sob pena de extrair do trabalho seu rigor, as relações causais foram, sempre que possível, substituídas por anotações de afinidade entre fenômenos sociais e políticos;
- (ii) *Tratar documentos historicamente produzidos como tal* – em contraposição à bibliografia especializada e produzida segundo protocolos científicos (mesmo reconhecendo que esta também deva ser sempre lida em contexto). A premissa ganha destaque a partir da quantidade de textos de doutrina, jurisprudência, de reportagens e artigos de opinião publicados na imprensa que serão utilizados na articulação da narrativa proposta. O esforço foi de posicionar esse caráter de cada fonte de pesquisa, sempre modulando como tais informações precisam ser interpretadas em sua própria gramática, seja ela a do argumento de autoridade, da dogmática jurídica,⁹ do processo jornalístico de apuração ou do discurso político.
- (iii) *Dar voz a retratos jornalísticos para preencher “pontos-cegos”, mas com um protocolo rígido para isso.* Reportagens ganharam importância para além da praxe de ilustrarem fatos históricos durante o trabalho. Em muitos casos, foi o jornalismo profissional¹⁰ a única instituição a jogar luz em práticas de

⁹ No caso dos documentos jurídicos, sua aparição foi sempre que possível cotejada com fontes que informaram os seus impactos sociais, a sua recepção no mundo político, o posicionamento de seus autores e a análise sobre suas possíveis motivações.

¹⁰ O papel do jornalismo profissional neste argumento será abordado em maior profundidade no decorrer do presente trabalho, sendo necessário lembrar que as estruturas que se qualificam como parte deste sistema buscam repelir, por intermédio de seus protocolos, características que as aproximariam da propaganda política. Isso persiste mesmo em quadros mais críticos, como os que destacam aspectos políticos e econômicos de tais instituições que praticam a comunicação de massa no capitalismo contemporâneo – como em Chomsky e Herman (1988).

propaganda política que estavam obscuras por concentrarem elementos de irregularidade ou por necessitarem de sigilo para serem mais efetivas. Considerando que o trabalho necessitava ser informado a respeito de tais técnicas e que globalmente veículos de jornalismo estão na vanguarda de revelá-las, estas fontes foram admitidas, mas a partir de um protocolo específico e de uma postura de desconfiança. Nesse mesmo sentido, Samantha Bradshaw e Phil Howard, do *Oxford Internet Institute* utilizaram um método semelhante (Bradshaw; Howard, 2017; 2018). O rigor na apuração jornalística e os critérios de credibilidade¹¹ dessa atividade foram um filtro para definir como as informações seriam utilizadas (quanto mais credibilidade, mais detalhes e falas foram agregados às descrições). Ainda, as reportagens que mais informaram este estudo foram as que traziam como subsídio documentos disponibilizados por fontes e entrevistas de indivíduos envolvidos nas atividades.¹²

- (iv) *Desconfiar de discursos promocionais sobre ferramentas de marketing político e seus efeitos.* O uso de fontes que trazem o discurso promocional de empresas de marketing político precisa carregar uma postura de desconfiança, em razão de seu interesse em retratar técnicas e serviços como produtos efetivos. Assim, supôs-se que operadores de ferramentas de marketing têm interesse que esta atividade tenha importância superlativa em relação aos fenômenos sociais e políticos que busca influenciar, o que teve de ser depurado desta análise.

Em termos conceituais, o exercício foi de buscar o máximo de contextualização teórica e semântica de conceitos sociológicos, políticos e jurídicos, o que foi realizado conforme eles foram mobilizados ao longo do trabalho. Um conjunto desses conceitos,

¹¹ Os critérios utilizados foram os elencados nos materiais do *Trust Project*, da Universidade de Santa Clara nos Estados Unidos, que desenvolve padrões de transparência para auxiliar na apuração da qualidade e credibilidade jornalísticas. Tratam-se de critérios objetivos, como a discriminação de autoria, a transparência sobre se o texto é uma matéria ou um artigo de opinião ou caracterizações claras das fontes utilizadas. Fonte: <https://thetrustproject.org/>

¹² Como uma âncora desse protocolo de inclusão das informações jornalística, colocou-se a bibliografia já produzida sobre aspectos relevantes do uso de redes sociais e websites por políticos em suas campanhas. Quando as pesquisas foram sobre a experiência brasileira, seu protagonismo frente às fontes jornalísticas foi destacado. Nos casos de pesquisas que retrataram processos ocorridos fora do Brasil, estas apresentam um conjunto de dados complementar. Nestes casos, elas foram consideradas como um conjunto de referências que *podem* estar presentes na realidade brasileira. Assim, as estratégias apenas acessadas através de casos internacionais relatados em fontes bibliográficas ou jornalísticas foram apresentadas apenas como *alternativas disponíveis tecnicamente*, mas sem presença verificada na experiência nacional

porém, merece uma atenção inicial, pois as definições utilizadas explicitam escolhas sobre o modo como cada uma das perguntas de pesquisa foi enfrentada, compreendendo as expressões (i) “comunicação política”, (ii) “informação política”, (iii) “propaganda política”, (iv) “propaganda eleitoral” e (v) “campanha política”.

- (i) “*Comunicação política*” é uma expressão que comporta dois usos a serem desambiguados. De um lado, a comunicação política é um subcampo de estudos da comunicação e ciência política. De outro, comunicação política também é a expressão que designa qualquer ato de envio e recebimento de mensagens no qual a política esteja em questão.¹³ Esta desambiguação será realizada no caso a caso, no uso de qualificadores que busquem explicitar do que se está falando. No primeiro uso, por se tratar de uma pesquisa que não faz parte da tradição intelectual ligada à área de comunicação, o cuidado será redobrado. No segundo, por sua vez, a expressão traz uma categoria razoavelmente flexível para abarcar as ações, conteúdos e práticas comunicacionais presentes dentro e fora de campanhas políticas e que podem figurar dentre as preocupações de fundo normativo que moldam o sistema jurídico-institucional que será aqui destrinchado.
- (ii) “*Informação política*”, por sua vez, define o que está sendo conhecido ou comunicado, não necessitando estar enquadrada em parâmetros de objetividade ou em oposição a gêneros como opinião, retórica ou análise (Bimber, 2003, p. 8).
- (iii) Dentro do gênero de atos de comunicação política está a espécie “*propaganda política*”. O conceito faz remissão à discussão travada por Yochai Benkler, Robert Faris e Hal Roberts (2018), em seu recente *Network Propaganda*.

¹³ Partimos da definição de McNair (2018) que, inspirado por Denton e Woodward (1990, p. 14), busca um critério de intencionalidade política nos atos de comunicação para categorizá-los como “comunicação política”. Esse critério incorpora na definição todas as formas de comunicação feitas por políticos e atores políticos com o propósito de perseguir seus objetivos; todos os atos de comunicação endereçados para estes atores por não-políticos, como eleitores e ativistas; e toda a comunicação *sobre* estes atores e suas atividades, como as contidas em notícias, artigos, editoriais e outras formas de mídia. Inclui, assim, “meios visuais de comunicação” não verbais ou escritos. Exclui, por sua vez, comunicações interpessoais que abordam o tema. No Brasil, um mapeamento seminal da questão está na obra de Wilson Gomes, como em *Transformações da política na era da comunicação em massa* (2004).

Resgatando a história intelectual da propaganda,¹⁴ os autores chegam à definição de que propaganda é a “comunicação feita para manipular¹⁵ uma determinada população-alvo, afetando suas crenças, atitudes ou preferências com vistas a obter um comportamento de acordo com as finalidades políticas do propagandista” (Benkler; Faris; Roberts, 2018). Neste ponto, a propaganda política assume um significado sociológico e político diverso do que possui no âmbito do ante citado sistema jurídico-institucional, no qual é chamada de “propaganda eleitoral”, uma categoria jurídica que, como tantas outras, será objeto de investigação deste trabalho. Portanto, a expressão “propaganda política” será importante para acessar diferentes práticas possibilitadas por avanços tecnológicos sem um prévio compromisso com seu enquadramento jurídico, de um lado, e por possibilitar conexões com ideais normativos próprios da democracia representativa, de outro. Esse é o sentido da expressão “propaganda” nos capítulos 1, 2 e 3.

- (iv) “*Propaganda eleitoral*”, por sua vez, é um conceito mobilizado na sua acepção dogmática jurídica. Esse é o sentido da expressão “propaganda” no capítulo 4, remetendo a um conceito típico do direito eleitoral brasileiro.
- (v) O enquadramento para “*campanhas políticas*” assumido neste trabalho as coloca como *fenômenos* da vida social e política democrática. A partir da análise dos três elementos principais que compõem a ideia de “campanha política” (as lideranças políticas, a mídia e os cidadãos), Brady, Johnston e Sides (2006) oferecem uma discussão relevante sobre sua definição. Ao passo que uma perspectiva formal-institucional ataria a ideia de campanha aos esforços de comunicação realizados por candidatos antes de datas eleitorais, os autores argumentam que campanhas podem ser caracterizadas pela *intensidade* incomum na ordem política. Como explicam, momentos de “intensidade podem não corresponder com o período formalmente visto como campanha” (Brady,

¹⁴ Nesta história os autores destacam o pioneirismo do projeto intelectual de Lippmann (1922), suas tensões com visões mais participativas e deliberativas do processo democrático e outras apropriações do conceito realizadas, como, por exemplo, por Chomsky e Herman (1988).

¹⁵ A ideia de manipulação ganhou também definição por parte de Benkler, Faris e Roberts (2018), o que dá maior riqueza conceitual à definição de “propaganda”, lhe inculcando um fator normativo fortemente contextual. Para eles, é manipular “influenciar diretamente nas crenças, atitudes ou preferências de alguém de maneiras que ficam aquém do que um observador empático consideraria normativamente apropriado naquele contexto”.

Johnston; Sides, 2006, p. 2-5, tradução nossa). Em sua visão, os três elementos fornecem indicadores desta intensidade: (i) a concentração de esforços de lideranças políticas; (ii) a visibilidade midiática e (iii) a proximidade de um processo de tomada de decisão política real pelos cidadãos. Por estes motivos parece mais preciso o uso da expressão “campanha política” e não “campanha eleitoral”, o que parece expandir a análise de tais fenômenos para momentos relevantes de intensidade política que não estão configurados no calendário eleitoral formal, como campanhas de plebiscitos e referendos.

1. AS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, MÍDIA E DIREITO

Estudar processos de comunicação política significa destrinchar a relação entre os meios de comunicação de massa e o sistema político. Como não poderia deixar de ser, qualquer investigação nesse campo encontrará processos peculiares se diversos forem os meios de comunicação disponíveis, as características do sistema político, e a estrutura social e econômica sob análise.

Como algumas características se repetem, determinadas dinâmicas engendram-se e podem ser analisadas a partir de categorias genéricas. Exemplo disso é que, contemporaneamente, o Brasil e as demais democracias constitucionais têm nas eleições processos estruturantes do sistema político institucional e da formação dos governos. Em torno das eleições, engendram-se as dinâmicas do sistema representativo eleitoral e as campanhas políticas contemporâneas em um sentido estendido.¹⁶ Por sua vez, estas dinâmicas se desenvolvem a partir da sua interação com a mídia em seus diferentes contextos, composta por meios de comunicação comuns e compartilhados (Brady, Johnston; Sides, 2006). Desta maneira, o fenômeno das campanhas políticas é indissociável tanto do surgimento e da adoção da representação eleitoral como paradigma dos sistemas políticos contemporâneos por determinados Estados, quanto do estabelecimento de meios de comunicação de massa utilizados pelos seus cidadãos.

No mesmo contexto, aparecem as iniciativas regulatórias que buscam incidir sobre estes fenômenos. Mais do que isso, a existência política dessas iniciativas está ligada à tentativa de estabelecimento de *um determinado conjunto de condições em formato jurídico por parte deste mesmo sistema político que se forma a partir das eleições e que é influenciado pelas campanhas políticas.*

Na propositura, na operação e na revisão de cada uma dessas iniciativas, surgem remissões às *premissas normativas* próprias do Estado Democrático de Direito, sejam àquelas ligadas à proteção da soberania popular exercida pelo voto, sejam a outras que buscam a proteção de outros valores, como direitos individuais. Mobilizadas como

¹⁶ Aqui, mais uma vez, buscando abarcar campanhas políticas ocorridas em momentos não-eleitorais, mas que emulam esta intensidade em razão da eminência de tomadas de decisão por parte do sistema político. A expressão “campanhas eleitorais” será sempre utilizada nos casos específicos de processos eleitorais, situações nas quais normalmente se aplicam regras, procedimentos e fiscalizações especiais.

justificativas ou finalidades da regulação das campanhas políticas, estas premissas precisam ser por nós conhecidas.

Ainda, a experiência prática de tais iniciativas vai além de sua promessa ou justificativa. Ao existir, a regulação das campanhas políticas é normalmente implementada a partir de *estruturas jurídicas*, geralmente conectadas com suas premissas normativas. Postas em prática a partir de escolhas e contextos políticos específicos, elas podem se voltar a produzir determinados *efeitos sociais, econômicos e políticos*, descolados ou não da argumentação para sua implementação.

Dois exemplos podem ajudar a ilustrar essa categorização. Em primeiro lugar, regras que garantam ampla liberdade de expressão podem se coadunar com a justificativa normativa de que uma sociedade democrática deve proteger a autonomia dos indivíduos em manifestarem seu pensamento. A estrutura jurídica para implementação dessa regulação é, nesse caso hipotético, a delimitação de um espaço de expressão livre para todos os cidadãos. Contudo, o estabelecimento de tais regras também produz efeitos descolados dessa argumentação. Na hipótese, ele também pode proteger determinados modelos de negócio de empresas jornalísticas, que se escudam na garantia da liberdade de expressão para gerar lucro a seus proprietários a partir da publicação de notícias sensacionalistas, conferindo a estes atores um poder econômico e político maior. Assim, dependendo da situação, os efeitos de diferentes abordagens regulatórias podem ser múltiplos e estarem mais ou menos conectados com as suas premissas normativas.

Um outro exemplo pode ser visualizado em regras típicas do direito eleitoral. Implementadas a partir da estruturação jurídica da competitividade entre os candidatos e, em última instância, conectadas com a premissa normativa de exercício da soberania popular, estas normas terão efeitos concretos de modulação dessa competição – deixarão determinados competidores possivelmente de fora, delimitarão um tempo de realização da comunicação política etc. Elas podem, ainda, acabar por limitar a expressão de outros indivíduos não contemplados no processo eleitoral. Neste caso, a estrutura jurídica para implementação foi o nivelamento da competição eleitoral, mas este nivelamento será um entre vários possíveis – refletindo-se em potenciais efeitos desejados da regulação.

Se o horizonte é a investigação sobre o contexto social, político e técnico que envolve regras e instituições reguladoras das campanhas políticas e seu impacto nestas *premissas, estruturas e efeitos*, um mapa que esclareça estes nortes precisa estar claro desde o início.

Isso significa posicionar o espaço e o significado possível de cada uma dessas ideias, e escolher um norte comum de entendimento que faça sentido.

Assim, a primeira parte deste capítulo (1.1) sintetiza diagnósticos sobre os processos de amadurecimento das experiências de democracia representativa e sobre a crise de um paradigma que a estrutura: a representação eleitoral. Em um segundo momento (1.2), tratar-se-á de demonstrar como a emergência dessa crise se relacionou com outro elemento *sine qua non* para campanhas políticas na definição aqui utilizada: a mídia. Esse ponto servirá para discutir brevemente os desafios que tipicamente meios de comunicação de massa anteriores à popularização da internet colocaram à representação eleitoral, em especial para o fenômeno das eleições. Em uma terceira parte (1.3), retomamos o papel do direito, destacando a emergência de propostas para a regulação estatal de campanhas políticas e a sua evolução até meados da década de 1990. Ao final dela, surgirá o desenho desse mapa e a bússola, ajustada. Esse mapeamento conterá três itens: (i) o elenco das *premissas normativas* que de alguma maneira lastrearam o surgimento destas propostas; (ii) as *estruturas jurídicas* da sua implementação (até esse marco temporal); e (iii) os *efeitos* que tais abordagens ensejaram.

1.1. Representação eleitoral e suas crises

Eleições são um fenômeno que evoca uma intensa ambivalência. A vida cotidiana da política eleitoral não é um espetáculo que inspira admiração: uma disputa sem fim entre ambições mesquinhas, retórica destinada a esconder e desencaminhar, conexões obscuras entre poder e dinheiro, leis que sequer simulam justiça, políticas que reforçam privilégios. [...] O que qualquer mecanismo político pode alcançar é limitado pelas condições sociais em que opera. Não devemos esperar que as eleições gerem resultados que nenhum sistema de escolha de governantes poderia gerar em uma determinada sociedade. Os governos não são nem onipotentes nem oniscientes. (Przeworski, 2018, p. 123, tradução nossa).

Um dos diagnósticos mais significativos sobre o atual estado da representação eleitoral nas democracias constitucionais envolve a ideia de uma crise. O resgate do que é essa crise é fundamental para o esforço empreendido nessa tese, pois, se é sob este paradigma

que se estruturam campanhas eleitorais e se assenta seu sistema de controle, é nas razões de sua crise que se localizam algumas de suas fissuras mais importantes.

O resgate aqui proposto ilumina diferentes dimensões de uma crise que se instaura em diferentes degraus, passando por sete pontos.

Primeiramente (1.1), pela implementação do ideal de soberania popular a partir da ideia de representação na modalidade eleitoral, que se transmuta em uma espécie de método. Em segundo lugar (1.2), por compreender como essa implementação em experiência histórica deu campo para dinâmicas próprias, como a competição entre elites pelo voto popular. Terceiro (1.3), pela observação de que estas dinâmicas são imbricadas no desenvolvimento do capitalismo do início do século XX e do fenômeno do Estado de Direito, o que faz com que elas se relacionem com uma crescente burocratização e institucionalização da política em um registro jurídico e formal. Neste ponto, a forma adquirida pelo arranjo eleitoral apresenta-se domesticada, demonstrando seu potencial de produzir “estabilização e uma institucionalização da luta política adequada para sociedades modernas” (Nobre, 2004, p. 23). O quarto ponto (1.4) passa por entender como esse formato da representação eleitoral abre espaço para possíveis desconexões com a premissa normativa de origem (o que instaura uma dificuldade de legitimação), e, ainda, para uma nova premissa calcada em seus efeitos empíricos, qual seja, a estabilidade que ela pode proporcionar. Neste ponto, argumenta-se que esta justificação dual produz uma tensão – uma espécie de “crise de consciência” – no interior desse paradigma. Quinto (1.5), esta promessa de estabilidade encontra percalços a partir do amadurecimento das democracias eleitorais e do capitalismo, em especial com a transição do Estado de Direito tipicamente liberal para o que se chamou de “Estado de Bem-Estar Social”. Este processo faz com que surjam elementos de instabilidade embutidos nesses arranjos, que passam a colocar em xeque a capacidade da representação eleitoral entregar aquilo que promete, instalando uma outra face de crise de legitimação. O sexto ponto (1.6) dedica-se à decadência do Estado de Bem-Estar Social e à transição para outra era econômica e social, completando o retrato da crise. Por fim (1.7), considerar-se-á o lugar da experiência brasileira nesse cenário de crise.

1.1.1. Representação eleitoral como implementação da soberania popular

A representação não esteve (e não está) sempre no coração do que se considera democracia (um governo no qual o conjunto de indivíduos considerados “o povo” exerce a

soberania) por uma série de pensadores. Considerado por muitos como uma espécie de “pai da democracia”, Jean Jacques Rousseau escreve em seu *Contrato Social* (1999 [1762], p. 114) que “a soberania não pode ser representada” e, ainda, que a representação não significa a conquista de qualquer tipo de autogoverno, mas uma espécie de “escravidão” autoinfligida.

Entretanto, a representação colocou-se no núcleo de tais experiências democráticas concretas e modernas. Nestas ocasiões, na sua modalidade eleitoral. De fato, eleições passaram a ser um fenômeno histórico cada vez mais popular, estabelecendo-se como o método de escolha do governo por parte dos cidadãos, sendo adotadas em um sem número de diferentes realidades e contextos. Mesmo que a competitividade destes processos (ou seja, processos nos quais existe a chance real dos incumbentes serem retirados do poder através do voto) e quem pode deles participar possam variar muito de caso a caso, é impossível negar a força que este arranjo institucional obteve nos últimos dois séculos: “uma vez que a ideia apareceu no horizonte histórico, a disseminação das eleições foi vertiginosa” (Przeworski, 2018 p. 17, tradução nossa).

Isso não ocorreu sem que surgissem projetos teóricos e políticos concorrentes da ideia de representação pelo voto, como é o caso da visão de Carl Schmitt. Nela, a essência da democracia representativa seria, antes do que eleições, “a identidade entre os dominantes e os dominados, dos governantes e dos governados, de quem comanda e de quem obedece” (Schmitt, 1993 [1926], p. 372, tradução nossa). Nesta ideia, a representação se justificaria por motivos desvinculados das “formalidades” eleitorais, o que surgiu de (e influenciou) uma porção de experiências históricas e abriu espaço para uma série de lideranças autoritárias arrogarem-se portadoras desta identidade transcendente com o povo. Prevalece em seu pensamento um deslocamento de uma visão quantitativa para uma visão qualitativa de povo (Schmitt, 1996, p. 31).

Entretanto, essa concorrência não conseguiu barrar o sucesso de tais “formalidades”, adotadas como um verdadeiro projeto teórico e político – a realização *possível* dos ideais democráticos de soberania popular de raiz iluminista. Se para Rousseau “uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá” (Bobbio, 1986), Przeworski (2018, p. 15) descreve como para os ideólogos políticos da Revolução Francesa não havia outro projeto de soberania popular senão o da representação pelo voto. O sociólogo político italiano Norberto Bobbio (1986) afirma que o projeto consiste na ideia de “que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte [,] mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Neste

momento, este modelo se acopla a uma proposta mais ampla de reestruturação do Estado, um modelo democrático-liberal que tem como um de seus manifestos a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789). A representação eleitoral passa a representar a pedra de toque de um novo capítulo neste modelo, o dos “direitos políticos”.

Da adoção prática da representação eleitoral, surge um método delegado de tomada de decisões políticas. Concomitantemente, e em cada contexto, acompanharam-na uma série de arranjos que se acoplaram nesse método, servindo para complementar, aperfeiçoar ou equilibrar esse método com a consecução de outros valores econômicos ou políticos, como a propriedade e a autonomia individual.

1.1.2. Eleições como método que implica competição pelo voto

A adoção de eleições foi criticada, desde o seu início, em diferentes momentos históricos. Em muitas dessas críticas, apontou-se que a presença do ingrediente da “eleição de representantes” nas receitas institucionais dos Estados-nação não realizava todos os ideais radicais de soberania popular, tendo o potencial de converter-se em delegação de poder e comando a um grupo seletivo de pessoas não composto randomicamente (mas sim a partir de determinados critérios sociais de gênero, raça e classe social) e que passaria a possuir acesso ao uso legítimo da força (Przeworski, 2018). A conquista do sufrágio universal como dispositivo de ampliação do acesso à representação política – o que, durante muito tempo, para muitos casos, foi um privilégio de determinados grupos – não deu fim a este tipo de crítica, demonstrando que outros fatores, para além de “quem vota”, incidem para determinar o quão democrática pode ser a representação eleitoral.

Posto em prática, este método institucional moldou a ação e a organização de grupos e indivíduos para acessar o poder político. Em 1942, Joseph Schumpeter dedicou-se a descrever empiricamente este processo,¹⁷ dando ênfase a como a prática eleitoral derivada da soberania popular impõe a partidos e candidatos uma dinâmica competitiva que tem como meio de realização o voto. Em passagem notória, explica que “o método democrático é

¹⁷ Sabe-se que Schumpeter é um autor polêmico no âmbito das teorias democráticas em razão das decorrências de sua descrição para o fechamento de horizontes normativos contidos no ideal da soberania popular. Sabe-se, também, que o ponto seguinte, que volta às raízes das eleições como fenômeno, intercala diagnósticos sem respeitar uma ordem cronológica. O uso da descrição schumpeteriana, corrente em uma tradição da ciência política, dá-se antes pelo seu poder descritivo de grande aderência empírica do que por qualquer outro motivo. Entende-se que nesse padrão explicativo o autor revela como a prática eleitoral implantou determinados elementos – como a racionalidade concorrencial específica das elites políticas – que são aspectos sociais imprescindíveis no retrato atual da representação eleitoral.

aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2008 [1942], p. 269, tradução nossa).

Ele argumenta que a experiência prática de democracia representativa é melhor compreendida a partir da inversão do que chama de ordem “clássica” dos dois elementos que constituem a representação eleitoral democrática. De acordo com Schumpeter (2008 [1942], p. 269, tradução nossa), ao invés da “proposição de que ‘o povo’ é titular de uma opinião determinada e racional a respeito de cada questão individual e que ele dá efeito à tal opinião – numa democracia – ao escolher ‘representantes’ que irão ver como esta opinião pode ser concretizada”, o paradigma da representação e a sua execução pela regra de maioria do voto popular impõem uma subversão da soberania popular. Torna-se preponderante a prática competitiva dos representantes, em detrimento da articulação de uma opinião comum dos representados a ser executada.

Assim, a competição pelo voto reduziria o jogo democrático ao combate entre elites¹⁸ políticas por porções desta *commodity* política, o voto. Conforme Vitale e Melo (2008, p. 225), no modelo de explicação schumpeteriano (i) não há noção de bem comum que todos possam concordar, e, ainda, (ii) o indivíduo racional, cidadão passível de participação na esfera pública de decisão e avaliação política é substituído pelo indivíduo massificado, manipulado por líderes e grupos. Neste sentido, observa uma enorme distância entre, de um lado, o pensamento estratégico de tais elites e sua profissionalização, e, de outro, a bestialidade da massa dos eleitores:

Assim, o cidadão típico cai para um nível inferior de desempenho mental assim que entra no campo político. Ele argumenta e analisa de uma maneira que ele reconheceria como infantil dentro da esfera de seus interesses reais. Ele se torna primitivo novamente. Seu pensamento se torna associativo e afetivo. (Schumpeter, 2008 [1942], p. 262, tradução nossa).

Desta maneira, argumenta que a experiência das democracias constitucionais, quando passada a termo pela representação eleitoral, levou à formação de uma audiência

¹⁸ O autor inclui neste diagnóstico um conceito disputado, o de “elites”. Mais do que discutir a correção ou a filiação do uso dessa expressão, interessa a esta *Introdução* a ideia de que a representação eleitoral engendrou a competição entre grupos cada vez mais profissionalizados e que buscam capacitados. Como demonstra Luís Felipe Miguel (2013, p. 45-48), a ideia de “elite” na política não implica um total descolamento entre representantes e representados, muito menos a ausência de elementos de responsabilidade dos agentes que as compõem.

para os discursos e qualidades das prestações de cada um dos competidores. Ao formular este modelo, Schumpeter afasta a possibilidade (ou, na leitura de alguns, a necessidade) de que processos mais elaborados de legitimação ou discussão de cada decisão tomada pelos governantes eleitos sejam implementados. Afasta, assim, a dinâmica do convencimento e da deliberação a partir do imperativo de aferição de preferências estáticas, representado pelas eleições. O que se está em jogo é uma concepção geral do estado das coisas que, por sua vez, pode ser ativada ou tomada de assalto pelas performances das elites políticas disputantes. Essa competição de discursos (e de técnicas de envelopagem de tais programas) coloca o exercício da política nas mãos de um “corpo executivo”, que passa a moldar o firmamento de astros do ideário “clássico” iluminista (de exercício da abstrata “vontade do povo” e de “busca racional” pelo “bem comum”) em uma matéria-prima da fraseologia política para “agradar as massas e oferecer excelentes oportunidades não só de escapar de suas responsabilidades como de esmagar seus oponentes em nome do mesmo povo” (Schumpeter, 2008, p. 268, tradução nossa). Nessa mesma chave, os partidos que disputam eleições não se definem por seus princípios, mas sim de outra maneira: “partidos e [...] políticos são a simples resposta ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de qualquer ação senão a *debandada* [...]. As técnicas psicológicas de gerência do partido, a propaganda partidária, os slogans e jingles, não são acessórios. Eles são a essência da política.” (Schumpeter, p. 283, tradução nossa, *itálico nosso*).

1.1.3. Aspectos de estabilização política e social da representação eleitoral

O fenômeno da competição pelo voto popular ocorre a partir de determinados formatos, regras e instituições, quebrando uma série de expectativas de que representação eleitoral abriria espaço para erodir os fundamentos da ordem capitalista emergente. Como ilustra Claus Offe (1984, p. 356), essas projeções de incompatibilidade entre democracia e o capitalismo apareciam nas mais contrastantes matizes teóricas.

A explicação para essa quebra de expectativas pode ser encontrada em uma espécie de “filtro” pelo qual passaram o paradigma da representação eleitoral e a dinâmica de competição pelo voto popular – o Estado de Direito. Não é por acaso, assim, que a disseminação desse modelo de Estado coincide com um fenômeno de burocratização e de institucionalização da vida política a partir de um registro formal e jurídico. Conforme a notória obra de Max Weber (1946[1918]), a burocracia e o direito “domesticam” impulsos

de “política de classe” – ou seja, de uma política disruptiva na perspectiva dos modelos de propriedade dos meios de produção em luta no plano político à época, contemporânea à emergência do movimento operário.¹⁹ Como nota-se no ponto anterior, essa versão é a da defesa da soberania popular *ao lado* da propriedade privada e da autonomia individual – a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* propunha *conjuntamente* três defesas: a defesa implícita do direito, ou seja, do formato jurídico e da sua racionalidade formal; a defesa dos direitos individuais, conformado pelo compromisso jurídico firmado pelo Estado em relação à propriedade, contratos e com o habeas corpus; e os direitos políticos, versão jurídica e formal para implementação da vontade geral do povo através de seus representantes. Logicamente, essa concomitância produz efeitos e limites para cada um desses elementos.

Esta fórmula transformou essa “política de classe” em uma “política partidária competitiva”. As dinâmicas que mais tarde foram descritas por Schumpeter foram, assim, uma versão específica dentre todas as dinâmicas competitivas possíveis – e propostas – em meio à participação política do final do século XIX e início do XX. Essa especificidade residiu na submissão da competição pelo voto à gramática do direito e da burocracia. Por sua vez, essa gramática emergia e se provava como capaz de produzir obediência às autoridades eleitas, a partir do registro weberiano da dominação racional-legal. Se o sufrágio universal torna possível que a energia política e social, os conflitos e as tensões alimentem a autoridade da burocracia, a mesma burocracia recrudescer como o formato possível de organização partidária e estatal que dá legitimidade a esse conjunto de regras do jogo.

Em registro teórico preocupado com a “política de classe”, Claus Offe²⁰ (1984), que enumera três efeitos dessa versão da competição pelos votos dos cidadãos – a competição partidária propulsionada pelo acoplamento do paradigma da representação eleitoral com o Estado de Direito (e suas regras jurídicas de registro eleitoral e organização partidária) e a economia de mercado capitalista. Primeiramente, a desradicalização da ideologia dos partidos, “tanto para obter o maior número de votos possíveis [...] como pela necessidade de construir acordos e coalizões eleitorais e de governo, o que leva, por sua vez, ao pragmatismo de concentrar esforços em objetivos alcançáveis” (Offe, 1984, p. 363). Em segundo lugar, a

¹⁹ Na perspectiva da Claus Offe, preocupada com a trajetória dessa política “de classe”, tratava-se de pôr em prática uma “versão específica da democracia, uma versão com igualdade política e participação de massa, que é compatível com a economia de mercado capitalista” (Offe, 1984, p. 360).

²⁰ Articulador de um registro materialista, Claus Offe é trazido como referência para o trabalho para explicitar e ilustrar contradições e conflitos emergentes de determinados processos econômicos, políticos e sociais. Todavia, por conta das consequências possíveis trazidas por sua perspectiva, essa incorporação não deve ser lida como uma aceitação completa de todos os seus argumentos e das suas consequências.

dimensão interna aos partidos políticos do processo de burocratização descrito por Max Weber (1946[1918]), com a centralização administrativa das estruturas partidárias, a contratação de um corpo de funcionários e um estafe profissionalizado e, ainda, com a instalação de estratégias de propaganda política permanente. Em terceiro lugar, esse tipo de competição eleitoral nos moldes partidários acarreta “uma erosão da identidade coletiva, em prol de uma administração pragmática da heterogeneidade cultural e de valores dos filiados” (Nobre, 2004, p. 25), uma “diversificação do produto” político, “no sentido de que ele tenta apelar para uma série de demandas e preocupações diferentes” (Offe, 1984, p. 365).

Esse quadro revela um primeiro traço da crise da representação eleitoral: uma vez posta em prática, ela produziu dinâmicas que podem ser contraditórias com princípios que a justificam. A subversão da primazia da soberania popular, na lógica de Joseph Schumpeter, e suas possíveis consequências, identificadas no registro de Claus Offe, revelam uma desconexão do paradigma da representação eleitoral com suas premissas progenitoras.

Quando a descrição dos processos sociais se transforma em uma defesa política dessa forma democrática “concorrencial”, ela entra em conflito com projetos que colocam o resgate da soberania popular no horizonte. Essa tensão no debate teórico sobre *o que deve ser democracia* revela um enorme conjunto de contradições nas experiências democráticas concretas que se instalaram em diferentes contextos. Inicialmente defendida como “aplicação possível” do governo do povo, a representação eleitoral se descola dessa meta por conta dos imperativos instrumentais da competição pelo voto popular, pela burocratização dos partidos e suas consequências.

Uma série de teorias busca construir pontes sobre essa fissura, sendo importantes exemplos de tais tradições intelectuais as retomadas da *participação* e da *deliberação* como novos vetores democráticos. Nestas tradições, são muitos os autores que se apropriaram da ideia de que há algo *para além da representação* (e, mais fundamentalmente, das eleições) que precisa ser embutido nas teorias sobre a democracia, como Jürgen Habermas e John Rawls. Mesmo que a análise detida de tais propostas escape ao propósito desse capítulo, elas evidenciam que *a democracia atravessou o século XX como um projeto em disputa* a partir de elementos que não são tão somente a representação – o que ocorre justamente pelos percalços antidemocráticos de suas experiências institucionais.

De toda forma, nenhum desses projetos viabilizou-se como alternativa institucional de substituição revolucionária desse paradigma. As inovações de democracia direta e participativa adicionaram elementos à experiência democrática, não subtraindo na maioria

dos casos o vigor da marcha do paradigma da representação eleitoral. Muito pelo contrário, a realidade foi o aceleração, e não o arrefecimento, da já citada disseminação “vertiginosa” do fenômeno eleitoral no quadro dos Estados-nação ao redor do globo.

1.1.4. A estabilização como valor

Como se motivou essa “marcha” que embutia em si uma série de controvérsias práticas quanto a realização da soberania popular, sua original *premissa normativa*? A resposta pode estar em outros papéis desempenhados efetivamente pela aplicação da fórmula eleitoral de competição partidária, como o de garantia de *segurança, estabilidade e manutenção da paz civil*. A referida compatibilidade dessa fórmula com a economia de mercado e a sua capacidade de produzir estabilidade política passa a ser em si vista como valor. O argumento é retratado por Przeworski (2018, p. 4, tradução nossa): “[o] maior valor das eleições, que para mim é o suficiente para apreciá-las, é que pelo menos sob algumas condições elas nos permitem processar sob relativa liberdade e paz civil quaisquer conflitos que surjam nas sociedades, que elas previnem a violência.”

Nessa abordagem cética e realista, defende-se outro núcleo de premissas que motivam a realização de eleições que não se confunde “com o entendimento incorreto de que eleições são um mecanismo pelo qual nós decidimos como coletividade” (Przeworski, 2018, p. 4). Se, por um lado, este fenômeno está “longe de realizar os ideais que levaram à sua emergência e que ainda são utilizados por algumas pessoas como seu critério de avaliação” (Przeworski, 2018, p. 4), por outro lado nenhum outro mecanismo político resolveu essa equação de uma forma mais aderente às condições sociais nas quais opera. Comentando o poder dessas funções, Bobbio (1986) indaga: “o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue?”. Nesse sentido, é notável o eco do pensamento político de Thomas Hobbes nesse núcleo de funções schumpeteriano.²¹

Evidentemente, o fato de serem derivados de uma visão teórico-normativa mais pessimista não deixa essas premissas menos normativas. De fato, a justificativa da realização

²¹ Uma passagem do clássico sobre modelos de democracia escrito por David Held (2006) ilustra essa relação: “Por vezes é difícil de entender [...] por que Schumpeter manteve alguma fé no que podemos chamar de o último vestígio da ideia de democracia: um voto ocasional para todos os adultos maduros. Ele tinha a mais baixa opinião possível das capacidades políticas e intelectuais do cidadão médio. Seu retrato deste é reminescente, em partes, do típico habitante do Estado de natureza de Hobbes, mas Hobbes, de forma mais consistente que Schumpeter, não era um democrata” (1987, p. 152).

de eleições a partir desse outro conjunto de valores confere uma força-motriz adicional à incidência desse fenômeno social. Os horizontes normativos da soberania popular e da estabilidade e pacificação social se contradisseram e se complementaram na trajetória da justificação racional deste paradigma como realidade histórica. Desta tensão emerge o segundo traço identificável da crise da representação eleitoral, uma “crise de consciência” entre duas ideias-força que convivem sob o mesmo guarda-chuva, o mesmo projeto político e teórico.

1.1.5. Eleições e o Estado de Bem-Estar Social

Mais um traço dessa crise surge quando essa nova promessa de estabilidade, segurança e paz civil é continuamente testada por uma realidade social em transformação. Em meados da primeira metade do século XX, uma dessas significativas experiências acontece sob o registro de determinado arranjo econômico e social, o Estado de Bem-Estar Social.²²

Um dos principais fatores que definem esse arranjo é o acoplamento no modelo democrático-liberal de uma outra geração de direitos que exigem toda uma nova ordem de prestações estatais, bem como de instituições para efetivá-los. Se antes o Estado era visto como “ameaça potencial” (no caso dos direitos individuais) ou “instrumento de atuação” (no caso dos direitos políticos), ele torna-se instância de dependência/prestação de serviços e produtos (Arretche, 1995; Marshall, 1950, p. 58). Vale lembrar que essa transformação ocorreu a partir de *políticas públicas propostas e viabilizadas justamente pelos direitos políticos e da representação eleitoral* em importantes democracias constitucionais, como na Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América. Se a defesa da representação eleitoral e os direitos políticos *ao lado* de outros direitos e do próprio capitalismo auxilia a dar caráter específico aos primeiros, o fenômeno do Estado de Bem-Estar Social deixa claro que o ingrediente representativo e eleitoral também interage com a forma do Estado e com o sistema econômico, produzindo especificidades.

Esse novo ciclo capitalista de crescimento, no qual o Estado teve um papel preponderante e intervencionista, erige novas condições sociais e novos conflitos. No plano

²² Claro que esse processo ocorre na esteira de outro, qual seja, os empreendimentos explicitamente autoritários derrotados na Segunda Guerra Mundial. Estes contavam com forte justificação a partir de noções de representação não-eleitoral, como aquelas ilustradas no pensamento de Carl Schmitt aqui reproduzido anteriormente.

econômico, Bob Jessop (2003, p. 2-3, tradução nossa) define este processo como “um modo de crescimento baseado, pelo menos paradigmaticamente, em um círculo macroeconômico virtuoso gerado pela produção em massa e consumo de massa”. Por sua vez, o direito assiste a um processo de “constitucionalização” (ou, num registro weberiano, de “materialização” aguda) do sistema econômico “para dentro” do Estado, com a ampliação da regulação das esferas da vida à medida que as negociações corporativas por prestação estatal produzem os consensos para manutenção do consumo e da seguridade.

Como ilustra²³ Claus Offe (1984), alguns aspectos no âmbito da vida política alinham-se a esse cenário, como (i) a formação de corporações e sindicatos de trabalhadores que atuam na defesa e negociação de prestações estatais para proteção do pleno emprego e da seguridade social; (ii) a emergência de lutas políticas que transcendem o conflito capital x trabalho, como movimentos em defesa do meio ambiente ou de viés identitário; e (iii) o aumento qualitativo da repressão estatal, de “transformação gradual da democracia em alguma forma de autoritarismo” (Offe, 1984, p. 369), seja a partir do recrudescimento do aparato policial e de vigilância por parte de um Estado interventor, seja com a “limitação de facto e/ou formal da competitividade dentro do sistema partidário” (Offe, 1984, p. 369) – ações que representam o que o autor chama de “fechamento de acesso ao mercado [político]”.

Esses fatores representam um novo desafio ao paradigma da representação eleitoral e todo seu arcabouço institucional, colocando em xeque a capacidade desse modelo entregar a segurança, a estabilidade e a paz civil que promete, instalando uma face de crise de legitimação, dessa vez perante o núcleo normativo de estabilidade e pacificação expresso no ponto anterior. As corporações produzem uma alternativa na estrutura representativa para negociar o que economicamente é relevante para massas de trabalhadores; os novos movimentos sociais substituem as estruturas partidárias heterogêneas ao propor temas que semeiam divisão e incompatibilidades com “a administração pragmática da heterogeneidade cultural e de valores”, na passagem já citada de Marcos Nobre (2004); e a repressão política explicita o endurecimento do “cartel” político e sua relação intrínseca com a postura crescentemente autoritária empreendida por esta nova fase do Estado Democrático de Direito. Assim, a paz civil passa a depender, também, do aparato policial e da estabilidade de negociações com corporações.

²³ Os fenômenos descritos nessa ilustração de Offe ressoam em escritos de outras matizes teóricas, organizadas por Marta Arretche (1995), como no pensamento neoinstitucionalista de Theda Skocpol e Edwin Amenta (1986), por exemplo.

1.1.6. Representação eleitoral e a reestruturação do Estado de Direito

Esses desafios no campo da organização e da participação política colocam-se como uma semente do processo de falência do modelo de Estado de Bem-Estar Social, que começa a se delinear em meados dos anos 1970 na América do Norte e na Europa Ocidental. Mais do que uma crise de legitimação em termos de premissas normativas, essa incapacidade de conter ou tratar dos conflitos políticos e sociais coincide com o colapso desse modelo de “círculo virtuoso” no plano econômico.²⁴

Essa crescente incapacidade estatal imbricada nesse processo de “materialização de direitos” é refletida, também, numa concomitante inefetividade da intervenção estatal. Essa inefetividade é diagnosticada a partir da percepção da marcha da juridificação,²⁵ isto é, do adensamento contínuo do direito positivo que abarca novos direitos e, ao mesmo tempo, cria novas burocracias. Como descreve José Eduardo Faria (2000, p. 117): “sua prolífica – mas errática – produção legislativa vai acarretar importantes mudanças na morfologia, nos significados e na qualidade discursiva das leis, esvaziando progressivamente o caráter lógico-sistemático do ordenamento jurídico.” Dessa forma paradoxal, os pactos de estabilidade do Estado de Bem-Estar Social alinhados com o paradigma representativo eleitoral que entregaram esse resultado nos anos 50 e 60, esgotam-se em 70 e 80, implicando crescente *ingovernabilidade sistêmica*²⁶ dos conflitos sociais e econômicos.

Dentro do sistema político, competidores participantes da concorrência eleitoral que se identificavam com esse modelo falido (atores que se distanciavam do liberalismo

²⁴ “A partir dos choques do petróleo, da instabilidade monetária e da crise financeira dos anos 70, no entanto, tanto essas ameaças quanto esses riscos passaram a ocorrer em ritmo mais intenso. Como consequência, os ciclos de prosperidade e estagnação se tornaram cada vez mais curtos, solapando rapidamente as bases fiscais de financiamento dos gastos sociais. E com a aceleração da inflação, com os desequilíbrios financeiros decorrentes da queda das receitas tributárias e do aumento das despesas públicas, com a elevação das taxas de desemprego e a subsequente ampliação das tensões trabalhistas e das pressões sindicais, com os confrontos crescentes entre política econômica e política social e com o forte abalo no consenso quanto ao ‘círculo virtuoso’ entre crescimento e correção das desigualdades, o repertório de fórmulas, métodos, estratégias, mecanismos e instrumentos regulatórios das políticas *keynesianas* e do Estado social que as implementava acabou esgotando suas virtualidades” (Faria, 2000, p. 116). Outros autores aprofundam esse diagnóstico, abrindo um profícuo debate sobre as origens da falência do Estado de Bem-Estar Social entre abordagens teóricas divergentes, como Offe (1984), Habermas (1987) e Pierson (1996), por exemplo.

²⁵ O conceito é reproduzido na acepção “menos crítica e mais analítica” utilizada por José Eduardo Faria (2000, p. 135).

²⁶ Conceito este que, como lembra José Eduardo Faria (2000), está fortemente carregado de implicações ideológicas. Como se vê, é um valor que se fixa numa tradição liberal-conservadora da teoria democrática, mas que guarda teor explicativo à medida que evidencia uma incapacidade sistêmica do Estado dar conta dos conflitos sociais, econômicos e políticos no ritmo e com a efetividade que lhe são necessários, o que faz com que eles possam se agravar.

econômico e apoiavam-se no ciclo de “constitucionalização” dessas relações econômicas) começam a perder força para novos adversários defensores de uma reforma do Estado. Mesmo enfrentando uma crise de legitimação, a mesma representação eleitoral alçou ao poder figuras ilustrativas como Margaret Thatcher (primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990, e líder da oposição entre 1975 e 1979) e Ronald Reagan (presidente dos Estados Unidos de 1981 a 1989). No caso de Thatcher, a campanha²⁷ buscava afastar o papel do Estado da vida social e defendia a diminuição do poder dos sindicatos; enquanto que no caso de Reagan, o discurso²⁸ era de reduzir a inflação, os impostos e a intervenção estatal. No poder, os representantes eleitos passam a lançar as bases de uma transformação profunda na estrutura estatal para lidar com o colapso desse ciclo, gerando uma série de consequências econômicas, sociais, políticas e jurídicas. Bob Jessop (2003) sintetiza essa nova onda de mudanças:

[as] funções [do estado] deveriam ser compartilhadas com órgãos não-estatais para reduzir a sobrecarga de um aparato estatal hipertrofiado e/ou serem reduzidas, retornando ao estado liberal ‘vigia noturno’. O diagnóstico e a narração do fracasso e da crise e a necessidade de algum grau de intervenção foram importantes locais de luta durante esse período; e, dependendo do resultado dessa luta, foram testadas diferentes soluções políticas. Além disso, como a instintividade do Estado de Bem-Estar Social muitas vezes não era reconhecida, seus fracassos e/ou tendências a crises eram frequentemente atribuídos ao "estado moderno" como tal. Depois de um período de experimentação conflituosa (se não sempre impulsionado por crises) no final dos anos 70 e 80, houve uma crescente conscientização de que as mudanças [...] não se restringiram (e nunca poderiam ter) à simples redistribuição ou redução de suas funções atribuídas anteriormente. Assim, a atenção voltou-se para o surgimento de uma forma de estado qualitativamente nova e como ela poderia ser inserida no sistema político mais amplo. (Jessop, 2003, p. 5, tradução nossa).

Essa transformação alinha-se com um macroprocesso de integração econômica mundial nas dimensões comerciais e financeiras. As maiores mudanças associadas com essa

²⁷ Sobre a campanha de Margareth Thatcher, ver: <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/background/pastelec/ge79.shtml>. Acesso em: 10 dez. 2018.

²⁸ Sobre os discursos de Ronald Reagan Reagan, ver: <http://www.livingroomcandidate.org/commercials/1980>. Acesso em: 10 dez. 2018.

transição econômica são, segundo Yves Dezalay e David Trubek (1996, p. 29-30): (i) mudanças nos padrões de produção, com novos formatos de especialização flexível na indústria e a descentralização do processo produtivo; (ii) a união de mercados financeiros; (iii) o aumento da importância de empresas multinacionais, agora crescentemente capacitadas para expandir a produção e a operação pelo globo; (iv) o aumento da importância do intercâmbio comercial e dos blocos regionais; e (iv) a hegemonia de conceitos neoliberais de relações econômicas, dando forte ênfase a mercados privados e à desregulamentação da atividade econômica. É nessa *globalização* que se inserem os “órgãos não-estatais” citados por Jessop (2003, p. 6) e a forma estatal *qualitativamente nova*. Nela, a ideia de um Estado-soberano capaz de entregar as prestações garantidas pelos compromissos entre capital e trabalho simplesmente erodiu. As tendências são de desnacionalização, desestatização e internacionalização (Jessop, 2003, p. 6).

Como descreve José Eduardo Faria (2010), no direito, o fenômeno revela a emergência de “redes” normativas e de outros contornos de regulação com formatos mais internacionais e privados do que antes. Deixa-se de entender a regulação como unicamente centrada no direito estatal, formal e gerido pelas instituições judiciárias, assistindo à emergência de novas formações regulatórias independentes do Estado-nação face à sua incapacidade de “regular a sociedade, gerir a economia e compatibilizar [...] lógicas [...] díspares e não lineares dos mercados e da vida comunitária” por meio dos padrões dicotômicos dos instrumentos jurídicos tradicionais (Faria, 2010). Encurralado na transição para a era da economia globalizada, o direito positivo perde a exclusividade na gerência de tais conflitos, abrindo espaço para atores privados e transnacionais como vetores de produção e aplicação de normas jurídicas ao lado do Estado, no argumento do autor. Isso significa, portanto, uma redução da margem de atuação do Estado Democrático de Direito e uma limitação do que pode/deve passar a ser discutido por representantes eleitos.

Se por um lado essa limitação coincide com a crescente desconfiança das instituições representativas, a falência do Estado de Bem-Estar Social como modelo econômico desse conjunto de democracias não descarta a expansão do paradigma representativo de sufrágio universal e eleições gerais (Norris, 1999; 2011, Klingemann, 1999), apenas reduz o escopo de sua atuação. Espaços regulatórios antes ocupados pela democracia representativa são abandonados, outros, consubstanciados no conjunto de direitos políticos, persistem. Assim, mesmo que tenha recrudescido no âmago do Estado de Bem-Estar Social uma crise de

legitimação desse modelo, e que essa crise não tenha se resolvido a partir da instauração dessa nova realidade, a democracia representativa liberal persistiu.²⁹

Desta forma, em meio a questionamentos e percalços, a representação eleitoral atravessou *em crise* o seu século de consolidação, carregando na sua lógica a concorrência pelo voto e o reforço à profissionalização da atividade política. Assim como o capitalismo, sobreviveu e produziu diferentes modelos de Estado. Como vimos, sua crise de legitimação se instalou tanto na perspectiva de que este arranjo seja a realização da soberania popular como na de que ele produza estabilização dos conflitos políticos e compatibilidade com a economia de mercado. Essa experiência histórica levou, na virada do século XXI, a um cenário, por um lado, de limitação de suas capacidades enquanto arranjo produtor de normas jurídicas de regulação de vida social; e, por outro, de persistência enquanto modelo de sistema político disseminado globalmente.

1.1.7. Aspectos das versões brasileiras do fenômeno eleitoral

A experiência brasileira com a democracia representativa tem contornos próprios. A forma como o país atravessou diferentes eras econômicas e como implementou modelos estatais diverge em muitos aspectos da narrativa da América do Norte e da Europa, o que condicionou a *chegada* e a *compreensão* continuada desse projeto normativo e de sua implementação como arranjo jurídico-institucional. O que interessa neste ponto é revelar os aspectos sociais e políticos dessa *chegada*, deixando que a efetiva reconstrução da lógica do sistema eleitoral atual e das regras de controle da propaganda política sejam abordadas no capítulo 4.

O projeto da representação eleitoral se instalou com regularidade no país em 1824, com as eleições para o Poder Legislativo no Império. Até 1881, o voto – que já se restringia a uma parcela específica da população, em razão da limitação censitária, racial e de gênero dos direitos políticos – foi indireto para todas as instâncias parlamentares. Durante a Primeira República (1889-1930), prosseguiu a prática de realização de eleições regulares. Neste período, ela ainda era marcada por significativas restrições aos direitos políticos de grandes

²⁹ Em passagem curiosa, Claus Offe escreve, já em 1996, que “há (...) ‘não-alternativa’ à democracia liberal. Não quero dizer isso no sentido de que existem alternativas ainda existentes, mas que foram rejeitadas como menos dignas de serem consideradas válidas quando comparadas com a democracia liberal, baseadas no sufrágio adulto universal, livre e igual. Em vez disso, o oposto é o caso: tal alternativa não existe mais nas sociedades modernas. A democracia, portanto, não se assemelha a uma forma constitucional eleita (que pode ser conseqüentemente alterada por eleição), mas sim um fato inelutável” (Offe, 1996, p. 89, tradução nossa).

porções da população adulta (como as mulheres) e descrita como eivada de “fraudes em larga escala e por reduzida participação eleitoral” (Nicolau, 2015, p. 237). Um dos fatores importantes a serem considerados é que, do Império ao fim da Primeira República, o voto não era secreto.

Mesmo que sobre o tema haja alguma disputa acerca da dimensão da fraude eleitoral neste período no âmbito da ciência política (Ricci; Zulini, 2014), é indisputado o poder que possuíam as oligarquias locais e rurais em relação ao mecanismo da representação eleitoral neste período. Em um país com decisivo componente rural até, pelo menos, 1930, essas oligarquias – que se caracterizavam por serem uma elite econômica do campo conectada à elite burocrática das capitais (Dulci, 2015, p. 228) – beneficiavam-se, com razoável sucesso, de uma espécie de “curto-circuito” da representação, identificado com a estrutura social rigidamente estratificada da época.³⁰ Neste período, “a grande propriedade é responsável pelo falseamento do governo representativo no Brasil” (Limongi, 2012).

Ao mesmo tempo, o diagnóstico preciso não é de que todo poderio econômico derivado do latifúndio levava a um poder político incontestado e centrado sempre nos mesmos indivíduos. Com efeito, pesquisadores indicam que a competição eleitoral se apresentava na condição de “certo grau de dissenso interoligárquico, que girava em torno das eleições e se canalizava, sobretudo, através da mediação dos partidos políticos” (Ricci; Zulini, 2014, p. 467). Facções destes proprietários rurais guerreavam física e economicamente pelo próprio controle da máquina eleitoral³¹ (como os mecanismos de alistamento) “e, ao fazê-lo, passa[vam] a contar com os recursos do Estado para assegurar a vitória nas disputas futuras.

³⁰ Em *Coronelismo, enxada e voto*, Victor Nunes Leal descreve a posição desse eleitor frente a tal processo: “completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece. Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o ‘coronel’ e pelo ‘coronel’. Aí estão os votos de cabresto, que resultam em grande parte, da nossa organização rural” (Leal, 1975, p. 25).

³¹ Os mesmos autores reforçam a importância do controle da burocracia eleitoral em complementaridade com o uso da força e a fraude: “Dito de outro modo: a princípio, destaque para o primor pelo controle sobre a burocracia eleitoral. Ao falhar deste mecanismo, a opção pelo exercício das práticas fraudulentas se fazia ordinária” e “[o] conjunto dos relatos indica que a intimidação física e a corrupção não se faziam condições suficientemente capazes de manter sob controle o resultado das urnas. Era, antes, o domínio partidário da máquina administrativo-eleitoral, entendida aqui como a estrutura organizacional necessária à realização dos escrutínios segundo as prescrições legais da época, a melhor aposta no intento de se diminuir a incerteza dos pleitos que se seguiram. O poder de mando sobre pelo menos três das etapas burocráticas necessárias à viabilização destes litígios – a provisão do alistamento e qualificação dos eleitores (1), a composição das mesas eleitorais (2) e a contagem dos votos nas seções e nas Juntas Apuradoras (3) – condicionava saída menos custosa para as forças políticas e muito nos informa a respeito do *modus operandi* dos pleitos republicanos.” (Ricci; Zulini, 2014, p. 463-466).

O controle sobre o Estado, sobretudo o uso da violência, legal e extralegal, garant[ia] a perpetuação no poder” (Limongi, 2012).

O arranjo normativo que estruturava esse sistema era composto por duas leis importantes: a Lei nº 32, de 1892, e, depois, a Lei nº 1.269, de 1904 (chamada também de Lei Rosa e Silva). Estes dispositivos contemplavam esse conjunto de regras a partir de um forte componente municipalista, fazendo com que essa unidade administrativa local fosse a grande responsável pela organização das eleições durante todo este período.

Essa configuração estruturava, assim, todo o sistema político em níveis superiores (estadual e nacional), arranjo que é explicitado pela chamada “política dos governadores” – prática articulada pelo Presidente Campos Sales (1898-1902), que trocava o apoio político da máquina federal pelo dos “coronéis” a nível local, vertebrando todo o sistema político a partir do processo descrito por Leal (1975). Ao retomar escritos de Campos Sales, Renato Lessa (1987) sintetiza a troca: “‘O que o Sr. Borges de Medeiros [membro de oligarquia local] faz para conseguir 100% do eleitorado?’ ‘Não me interessa!’ O que interessava era que os Deputados fossem ao Rio de Janeiro e votassem o orçamento, a sua política.”.

Vigorava, assim, um “falseamento do governo representativo”, representado por um “governismo”. Nas palavras de Limongi (2012), “o princípio representativo se inverte: em lugar do governo ser o produto da escolha dos cidadãos, dá-se o contrário, o governo escolhe os eleitores.” Nessa primeira versão brasileira de eleições, inverte-se a chave da concorrência pelo voto, a partir do controle, por parte de um extrato social específico, das estruturas institucionais e sociais de reprodução da representação.³² Como descreve Limongi (2012): “Eleitores não têm escolha. Sua vontade é dada de antemão pelo sistema de trocas em que estão envolvidos.”. Diferentemente dos países retratados mormente nos pontos anteriores, a competição entre projetos políticos diferentes – como a partir da presença competitiva de partidos social democratas e/ou comunistas disputando eleições – inexistia, restringindo-se a uma concorrência de facções de composição social e interesses semelhantes. Isso vertebrava o sistema político da base para o topo da pirâmide, permitindo o domínio político oligárquico em uma sociedade predominantemente rural.

Esse cenário entrou em crise e o domínio dessa versão da democracia representativa foi posto em xeque pelo conjunto de transformações sociais, econômicas e políticas que se acumularam nas primeiras décadas do século XX e culminaram na Revolução de 1930.

³² É possível argumentar que o quadro de restrição dos direitos políticos não era uma exclusividade brasileira. Porém, o ponto que aqui se faz não é de que os aspectos brasileiros são únicos, mas sim explicar quais são eles e como eles se enraizam em estruturas sociais e políticas.

Como descreve Dulci (2015, p. 229), esse momento “representou o marco inicial da quebra do monopólio da oligarquia [o que evidencia o ‘fechamento’ da competição eleitoral antes descrita], abrindo caminho para a incorporação de novos setores ao sistema político”, diversificando o quadro da disputa política com a chegada de setores mais urbanos e empresariais.

Com a chegada à força de Getúlio Vargas no Executivo federal, uma nova legislação eleitoral foi *decretada* (portanto não aprovada no parlamento) para desmontar o arranjo anterior, com a instituição de um Código Eleitoral, em 1932. Paradoxalmente, “aperfeiçoavam-se”³³ os mecanismos de representação não a partir da iniciativa de representantes eleitos, mas de um processo de modernização de cunho autoritário, que realinhou toda a governança das eleições (Cadah, 2012, p. 35). A institucionalização da democracia representativa para além do governismo e do voto de cabresto foi propugnada por um regime que caminhou para o recrudescimento de uma ditadura em 1937, com a instauração do Estado Novo. Desta forma, coincide com o início da experiência varguista, o estabelecimento de garantias formais para maior competitividade (com o voto secreto, em 1932, e a Justiça Eleitoral independente e centralizada, em 1933³⁴), o alargamento do sufrágio (com o voto feminino, também em 1932) e a realização de dois processos eleitorais diretos nesses marcos, em 1933 para o Legislativo) e em 1934 (eleições municipais).³⁵

Thiago Silva e Estevão Silva (2015) explicam que esse paradoxo (alargamento dos direitos políticos e institucionalização sob a retórica eleitoral feita a partir de um processo

³³ Em estudo detalhado desse processo, Silva e Silva (2015) apontam como essa é a interpretação corrente na literatura de ciência política brasileira, de Maria Tereza Sadek à Afonso Arinos, agregando a hipótese complementar de que a decretação do Código Eleitoral não só detinha objetivos normativos – como o atingimento da “verdade eleitoral” (Sadek, 1995), como também políticos, com a quebra da hegemonia das oligarquias da Primeira República: “Nesse sentido, o Código Eleitoral de 1932 foi também condição *sine qua non* para o enfraquecimento político dessas oligarquias, na medida em que suas reformas atuavam sobre as três fontes que abasteciam o poder delas: a prática da fraude, o controle sobre o voto do eleitor e a hegemonia política dos partidos republicanos. Inovações institucionais contidas no Código de 1932 permitiram a quebra da hegemonia política dos partidos republicanos através da ampliação representativa de opiniões (possibilitou acesso de pequenos partidos às arenas decisórias federais) e evitou que os partidos republicanos obtivessem vitórias unânimes” (Silva; Silva, 2015, p. 98).

³⁴ Conforme Leal (1975, p. 241-242): “Com efeito, de todas as eleições havidas até então foram as de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo de alistamento, da votação e apuração do reconhecimento. Na cúpula do sistema estava o TSE, que decidia as dúvidas e impugnações em estilo judiciário, isto é, pelo alegado e provado, e segundo consta, sem interferência da política partidária.”

³⁵ Segundo Hannah Marucci Aflalo (2017), apesar do momento significar maior inclusão política, o controle sobre o processo eleitoral, que implicava a replicação da ideia de o governo escolher os seus eleitores, prosseguiu, agora nas mãos da burocracia estatal. A mesma autora assinala que: “embora seja problemático afirmar que a década de 1930 inaugurou um regime democrático, é razoável afirmar que foi a partir do Código Eleitoral de 1932 que o sistema político brasileiro constituiu-se como um sistema representativo no qual representação e democracia passam a andar lado a lado, como sinônimos” (Aflalo, 2017, p. 118-119).

de modernização autoritária) aconteceu na medida em que significava a quebra do sustentáculo das oligarquias previamente estabelecidas:

Escolhas institucionais como o voto secreto, a representação proporcional (por meio do sistema eleitoral misto) e a criação da Justiça Eleitoral provocaram efeitos negativos sobre as oligarquias (como a diminuição dos seus recursos políticos) e ampliou a influência dos atores revolucionários sobre o sistema político. Assim, era do interesse político dos reformadores tornar o sistema político brasileiro mais plural e competitivo. De acordo com nosso argumento, o jogo político e as estratégias dos reformadores desenvolvidos no período analisado causou decisivo impacto nas escolhas políticas e institucionais do Governo Provisório, inclusive na ação política de Getúlio em consentir a elaboração de partidos políticos regionais, tanto governistas como de oposição visando às eleições para a Constituinte em 1933. Tal fato fica ainda mais claro quando mergulhamos no contexto de criação desses partidos, ou seja, na radicalização do conflito político da Revolução Paulista de 1932 e na ameaça de um novo conflito armado minando a possibilidade de construir uma agremiação partidária nacional. Restou, como opção mais racional, a escolha de um sistema partidário plural, com a presença de diversos partidos regionais, com relativo espaço de atuação para a oposição, visando a institucionalização do conflito político. (Silva; Silva, 2015).

Porém, em 1937, a representação eleitoral energizada por uma nova estrutura institucional alinhada ao novo perfil de participação política de setores urbanos e adversários às oligarquias foi suspensa pela ditadura do Estado Novo. O período de 1937 a 1945 assistiu ao vigor da implementação, por parte do regime, de uma versão da representação política *antiliberal*, que esvaziou a força do projeto normativo alinhado com a soberania popular. Em estudo do discurso político do Estado Novo, Adriano Nervo Codato e Walter Guandalini Jr. (2003, p. 152) demonstram como a ideologia nacional-autoritária do varguismo tem como núcleo justamente “a negação da soberania popular e a consequente transferência do locus da soberania para o Estado, representado pelas ... elites burocráticas”. Nesse período, suprimiu-se a competição política e os seus pressupostos lógicos, a propaganda político-partidária plural e as liberdades negativas.

Esse quadro encerrou-se no pós-guerra, com a abertura política ocorrida com a queda da ditadura de Vargas. A redemocratização de 1945 iniciou o chamado “interregno democrático” brasileiro, que se caracterizou como o primeiro período de experiência mais competitiva da democracia representativa no país. Nesse período, já se corrompem as condições de sustentação do *governismo* da Primeira República, como descreve Leal:

Esse panorama [de indução eleitoral pelos proprietários rurais] já se apresenta, aliás, com alguns indícios de modificação, segundo pode ser observado nas eleições verificadas em 1945 e 1947. No seio do próprio eleitorado rural verificaram-se traições dos empregados aos fazendeiros. O fato merece um estudo atento que ainda não foi feito. Observadores locais costumam atribuí-lo à propaganda radiofônica. (Leal, 1975, p. 36).

Mesmo que analisemos o papel da propaganda radiofônica adiante, merece destaque também como ganharam feição no sistema partidário e expressão política nacional uma pluralidade sem precedentes de grupos políticos, do campo à cidade, da esquerda à direita, do liberalismo ao conservadorismo (Schmitt, 2000, p. 7). Nesse sistema destacou-se a competitividade entre esses diferentes grupos, que se revezaram dentro do jogo eleitoral até 1964.

Como se vê, uma série de fatores explicitam a distinção da adoção *brasileira* da competição partidária apoiada em algum pluralismo e na busca pela “verdade eleitoral”, dada pela soma entre as instituições de 1932 e a abertura política de 1945. Primeiramente, há um desengate entre a intervenção econômica estatal e várias instituições de tipo garantidor de algum “Bem-Estar Social”, desenvolvidas pelo varguismo, e a representação eleitoral. Em segundo lugar, há uma centralização da administração eleitoral – com a criação da Justiça Eleitoral – para a “moralização” do voto, em uma face à experiência de oligarquização da política eleitoral na Primeira República e à experiência de controle da máquina/voto de cabresto. Em terceiro lugar, há uma tensão entre local/regional e nacional na política eleitoral, que se desloca à medida que a sociedade brasileira se urbaniza e se integra a partir de partidos de expressão nacional e meios de comunicação de massa, em um processo tardio se comparado às democracias constitucionais europeias ou norte-americanas. Finalmente, marcam a versão brasileira da representação eleitoral de meados do século XX, as rupturas autoritárias de 1937 e 1964, que produzem cortes e remodelagens no sistema partidário ao gosto de elites burocráticas “modernizantes” e estatistas e de seu projeto de poder.

Com efeito, o Golpe Militar de 1964 e a instituição do bipartidarismo em 1966 projetam objetivos semelhantes à instituição do Código Eleitoral pelo varguismo: a desestabilização de um modo de organização do sistema político-partidário anterior. O quadro apenas voltou a se abrir após a abertura política, seguida do fim do regime militar e da promulgação da Constituição de 1988, com a adoção de um regime político multipartidário e que reestabelecia o voto direto para uma série de postos de governo.

Esse processo conturbado torna a experiência brasileira com a representação eleitoral identificada com uma tradição liberal *limitada e em disputa* com outras abordagens, de viés autoritário-conservador. De uma maneira peculiar, a crise da representação eleitoral no Brasil admite contornos próprios à medida que se confunde com uma fraqueza do próprio projeto “republicano” identificado com a soberania popular. O viés dado às experiências de representação brasileiras alijou, aqui e ali, a participação política observada na descrição acima dos processos ocorridos nos EUA e na Europa Ocidental. Essa fraqueza é exemplarmente descrita por Heloisa Starling:

Essa foi sua marca de origem: a República se tornou vitoriosa em 1889 sem a vocação da incorporação dos princípios do republicanismo diante da sociedade que emergia com a expansão da vida mercantil [...] Com efeito, a distância entre o ideário formador de suas matrizes e o exercício de sua prática política persistiu ao longo da nossa história contemporânea: a Revolução de Trinta refundou a República impondo o domínio da União sobre a Federação, das corporações sobre os indivíduos e a procedência do Estado sobre a sociedade civil. O preço da modernização autoritária e da ampliação do escopo do Estado a fim de abrigar os novos personagens sociais nascidos do mundo urbano e industrial importou na perda da autonomia da sociedade e uma herança do autoritarismo político a pesar sobre a história republicana desse Brasil *moderno* – como ocorreria no regime militar pós-1964 que obedeceu em linhas gerais esse modelo, deixando para trás, como um elo do republicanismo a ser retomado, o desafio de construção de uma experiência efetivamente republicana sob condições democráticas. (Starling, 2007, p. 75-76).

O diagnóstico radicaliza a tensão contida no núcleo normativo da representação eleitoral entre soberania popular e estabilização social. Em 1930, o emblema da soberania popular foi defendido pelo mesmo grupo político que o subverte em 1937, como parte de

um projeto de modernização autoritária. Em 1964, a soberania popular foi descartada em nome de uma estabilização autoritária, aparecendo relegada ao exercício formal de um bipartidarismo servil ao regime,³⁶ mas que frustrou expectativas de seus adeptos mais radicais (Lamounier, 2005, p. 21). Como retomaremos no capítulo 4, essa tensão é embutida na evolução do arranjo brasileiro da regulação da comunicação política – consubstanciado essencialmente nas regras eleitorais sobre propaganda, mas espriado pelas instituições judiciais nacionais.

Para Bolívar Lamounier (2005), esse bipartidarismo de modelagem “consentida” pelo regime transformou-se, com o tempo, “numa correia de transmissão de descontentamentos dos mais variados contra o governo”, o que coincidiu com uma crescente organização em diversos níveis da sociedade civil urbana, seja em reação ao endurecimento da repressão, e de episódios de assassinatos e tortura de dissidentes pacíficos, seja por meio da articulação sindical.

A crise do regime de 1964 – que também concentrava elementos fiscais e inflacionários, identificados com um modelo de desenvolvimento em crise (Faria, 2010, p. 12-17) – desaguou, porém, na transição entre eras econômicas e nas tendências de integração internacional dos mercados e de processos de desestatização e desregulamentação. Se no Norte esse processo coincidiu com a ascensão eleitoral de novidades políticas que reduziram o papel do Estado, na América Latina o fenômeno diferenciou-se antes de tudo por ser uma reintrodução *das eleições como novidade política*. Deu-se um duplo processo de liberalização econômica e democratização política (Faria, 1996, p. 110), que conferiu a uma nova competição partidária, enquadrada em um novo modelo constitucional, a enalacrada gestão política de uma agenda de reformas. Nesse momento, as maiores dificuldades

³⁶ Modelagem esta que, como demonstra Fábio Wanderley Reis (2009), funda-se sob a premissa de modernização autoritária também na sua perspectiva em relação à competição partidária. Ao retomar a caracterização de que o Brasil não teria instituições políticas representativas sem verdadeiras raízes sociais ou distinção ideológica notável, o autor comenta que: “Esse diagnóstico da realidade política brasileira encontra guarida em setores diversos, apesar de fundar-se em perspectivas distintas nos diferentes casos. Seria possível encontrá-lo entre intérpretes apegados a um modelo ‘clássico’ de política ideológica, em que os partidos se distribuiriam com clareza ao longo de um eixo esquerda-direita e atrairiam parcelas correspondentes de um eleitorado ideologicamente orientado. Mas ele se acha também envolvido num modelo idealizado da vida política perfilhado pelos mentores do regime autoritário vigente no país. Na mensagem dirigida pelo presidente Geisel ao Congresso no início de 1976, por exemplo, a autenticidade partidária aparece como algo a ser alcançado, no Brasil, num momento futuro em que tenhamos um eleitorado composto de cidadãos ‘conscientes, racionais e sociabilizados’. O corolário disso, que pode ser visto como premissa subjacente a certos aspectos da atuação do regime inaugurado em 1964, é o de que na verdade ainda não se colocaria, no cenário brasileiro, o problema de dar expressão política consistente a demandas duradouras e estáveis do eleitorado, ou pelo menos de amplos setores dele, compostos como se acham de cidadãos presumivelmente não conscientes, não racionais e não sociabilizados” (Reis, 2009, p. 295).

surgiram da compatibilização das expectativas contrastadas de dirigentes e da sociedade, que concentrava conflitos e necessidades “há muito adiadas” (Faria, 1996, p. 114-115).

Nesse cenário, a ideia de representação eleitoral foi energizada pela retórica da redemocratização e pela identificação do período militar (1964-1985) com a produção de crises inflacionárias e recessões severas para a economia nacional, com a repressão política e a restrição de liberdades individuais, e com o arrocho salarial e a restrição da liberdade sindical. Sob essa energia, vertebrou-se um novo sistema político, que opera um Estado em contínua reforma, com escopo de efetividade e atuação crescentemente reduzidos. A tradução brasileira desse paradigma encontrou, nos anos 1990, os dilemas contemporâneos descritos no ponto anterior e a expansão inédita dos direitos políticos, deflagrada com a Constituição de 1988, ao mesmo tempo.

No início da Nova República (1988-), eleições ganharam nova centralidade. Mesmo que esse arranjo tenha lidado com uma profusão de demandas e conflitos sociais, não houve, em trinta anos, projeto político que orientasse para a sua desconstrução. Na esteira desse processo, consolidou-se a abertura institucional da concorrência pelo voto e a profissionalização da política no interior dos partidos. Por mais que um exercício de síntese desse complexo período possa deixar atributos importantes de fora, ele prepara discussões travadas adiante nesse trabalho.

No balanço de trinta anos do clássico artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, Sérgio Abranches (2018) revisita seu diagnóstico de que essa concertação arquitetada um pronunciado papel do Executivo e de seu papel na formação de maiorias num quadro partidário pulverizado.³⁷ O autor argumenta que o modelo político brasileiro “combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária” (Abranches, 2018, p. 10) e, na antessala das eleições de 2018, o alinha com um diagnóstico de crise da representação política

³⁷ Limongi e Figueiredo (2017, p. 84) articulam esse diagnóstico central no pensamento social brasileiro com outras leituras, argumentando que o presidencialismo de coalizão não é *per se* o causador de crises políticas. No seu argumento, “o papel dos partidos e, portanto, da coalizão no argumento não é tão claro quanto se pretende. Assume-se que a necessidade de apoio, a busca da maioria, colocaria o presidente nas mãos dos partidos encastelados no Congresso. Entretanto, por que seria diferente se o partido do governo controlasse a maioria das cadeiras legislativas? Por exemplo, se o PMDB, hoje, sob Temer, tivesse maioria, mudaria alguma coisa? Não é certo que mudaria para o melhor. Note-se que para os que associaram o PT à corrupção e a um projeto de poder hegemônico, a mesma objeção se aplicaria. Um governo unipartidário do PT seria melhor? Em outras palavras, o presidencialismo de coalizão leva a culpa, mas não é claro que os críticos tenham em mente quer o presidencialismo, quer o fato deste ser de coalizão quando o colocam como a raiz dos problemas políticos do país” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 95).

já ficou claro [...] que o presidencialismo de coalizão é governável, tem capacidades institucionais robustas, porém tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre o Executivo e o Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia. A crise da democracia representativa é global [...]. Mas a nossa tem acentos particulares.³⁸ (Abranches, 2018, p. 341-342).

Assim, sobrevivendo a crises, a consolidação do sistema político, eleitoral e federativo brasileiro nos moldes da Constituição de 1988 instaurou a experiência democrática mais profunda e longeva da história do país,³⁹ expressa na capacidade de realização de eleições competitivas e de estabelecimento de um quadro de garantia de direitos fundamentais e de políticas públicas (Limongi; Figueiredo, 2016, p. 64).

Nesse cenário, as formas de realização e regulação de campanhas políticas encontram relações com a organização do quadro partidário e com o papel do Judiciário, respectivamente. No primeiro deles, a Nova República apresenta, na descrição de Abranches, uma vida partidária “hiperfragmentada”, o que “afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção” (Abranches, 2018, p. 345). Organizando um quadro “[de] partidos [que] se especializou em venda de apoio parlamentar ao governo, seja qual for o governo” (Nobre, 2016, p. 138), partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) “especializaram-se em dirigir esse mesmo grande bloco de apoio parlamentar segundo determinado projeto de governo” (Nobre, 2016, p. 138). Expressão da governabilidade nesse momento de continuidade constitucional,⁴⁰ esses aspectos vertebraram vigorosamente a competição eleitoral no país até começarem a apresentar sinais de fadiga, como se verá no final do capítulo 3 (3.4).

³⁸ Entre os “acentos particulares” significativos está a “hiperfragmentação partidária”, que, na descrição de Abranches, “afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção (Abranches, 2018, p. 345).

³⁹ Não se argumenta nesse ponto que esse modelo constituiu uma “linha de chegada” institucional ou que ele tenha dissolvido tensões sociais e políticas no Brasil. Muito pelo contrário, a perspectiva é de que processo de consolidação representou um “ponto de partida” da versão brasileira e contemporânea da representação eleitoral, o que justamente engendra seus próprios conflitos políticos.

⁴⁰ Marcos Nobre (2013) argumenta que esse arranjo de governabilidade da Nova República significou, em termos de cultura política, uma “blindagem do sistema político” às forças de transformação social.

Por sua vez, o Judiciário teve papel destacado na viabilização dessa ordem constitucional (Abranches, 2018, p. 367), constituindo um ator que proveu suporte jurídico na transição para a democracia⁴¹ e atuou em disputas emergentes do modelo político e constitucional do pós-1988. Esse conjunto de regras e instituições (em especial o Supremo Tribunal Federal e a Justiça Eleitoral) conferiu uma arquitetura judicializada e centralizada na implementação e organização do exercício da representação eleitoral, numa conformação que será examinada no capítulo 4.

1.2. As relações da crise da representação eleitoral com a mídia

Durante todo esse período de experiência histórica da representação eleitoral, a comunicação política dos representantes foi crescentemente *mediada* por tecnologias e instituições. Isso quer dizer que na maioria das vezes não havia *contato ao vivo e direto* entre os votantes e aqueles que competiam pelo seu voto. Há motivos pragmáticos para que isso tenha acontecido dessa forma – cada vez mais, eleições foram uma fórmula aplicada em vastos territórios com massivas populações, o que implicou a necessidade dessas formas mediadas para ganhar o conhecimento dos votantes e concorrer pela sua escolha.

Por sua vez, esse fenômeno de mediação foi incorporado nas teorias sobre como a democracia é, e sobre como ela deveria ser. Isso significa, portanto, que esse conjunto de tecnologias e instituições de mediação – a mídia – passou a ocupar uma posição em relação ao paradigma da representação eleitoral, à forma como ela deveria ser empreendida, e na descrição de como ela passou a ser realizada.

1.2.1. Democracia representativa: comunicação para além da institucionalidade

Essa posição ocupada pela mídia deriva das experiências originárias de representação política democrática na era moderna. O modelo democrático-liberal, instalado pela dupla “liberdades negativas” e “soberania popular”, continha a ideia de que a participação cidadã funciona a partir da disponibilidade de escolhas e do livre fluxo de conhecimento e informação para todos (McNair, 2018, p. 19). A premissa está contida na mesma *Declaração*

⁴¹ Como afirma Sadek (1995, p. 41): “A justiça eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente haveria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época. O caminho para a normalidade democrática teria sido muito mais tortuoso, para dizer o mínimo, sem o respeito aos resultados saídos das urnas”.

de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que manifesta que “a livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei”.

De outro lado, autores percebem que a efetivação da soberania popular via representação passa por admitir a ideia de autonomia coletiva, e não só individual, como elemento normativo do processo político democrático. Isso passa pela ideia de que democracia depende, na tomada de decisão, de um elemento comunicativo *entre* os cidadãos que foge à leitura liberal.⁴² Nessas propostas, a comunicação e a produção social da autonomia coletiva aprimorariam a representação, reconectando-a com uma visão substantiva de democracia (Cohen, 1997, p. 412), para além da prática institucional “minimalista”, de fundo schumpeteriano. Essa ampliação faz com que a ideia de representação contemple mais do que um formato institucional, englobando também determinados componentes de mediação e elaboração dessa autonomia coletiva, que se constituem enquanto estruturas da sociedade civil que ocupam o espaço das liberdades negativas garantidas no Estado Democrático de Direito idealizado no modelo liberal.

É nessa tradição que se encontra a ideia de *esfera pública*, conceituada por Jürgen Habermas (1991). Nessa chave de entendimento, a constituição de uma sociedade tipicamente burguesa (que encontra afinidade com o projeto da democracia liberal e de suas instituições, a partir de um determinado momento) reestruturou os limites do público e do privado.⁴³ Como explica Habermas:

A linha entre Estado e sociedade, fundamental em nosso contexto, separou a esfera pública do domínio privado. [Essa] esfera pública era coincidente à autoridade pública [...]. Incluída no domínio privado estava a autêntica "esfera pública", que era uma esfera pública *constituída por pessoas privadas*. Dentro do domínio que era a preservação de pessoas privadas, portanto, distinguimos *novamente* esferas públicas e privadas. A esfera privada compreendia a sociedade civil no sentido mais restrito, isto é, o

⁴² Neste ponto evidencia-se uma tensão entre os princípios liberais e a autonomia coletiva, que se aproximam e, ao mesmo tempo, podem contrariar-se. Numa tentativa de produzir sínteses entre essas visões, por exemplo, posicionam-se diversos representantes de correntes “deliberativas” na teoria democrática.

⁴³ “Em seu embate com as práticas arcanas e burocráticas do Estado absolutista, a burguesia emergente substituiu gradualmente uma esfera pública na qual o poder do governante era meramente representado *perante* o povo com uma esfera na qual a autoridade estatal era monitorada publicamente por meio de discurso informado e crítico *pelo* povo” (Habermas, 1991, p. xi, tradução nossa).

reino da troca de mercadorias e do trabalho social; embutida nela estava a família com seu domínio interior (*Intimsphere*). A esfera pública no campo político *evoluiu da esfera pública no mundo das letras*; através do veículo da opinião pública, colocou o Estado em contato com as necessidades da sociedade. (Habermas, 1991, p. 30-31, tradução nossa, itálico nosso)

O “mundo das letras”, para Habermas, consistia na literatura e na correspondência privada entre cidadãos da Grã-Bretanha do séc. XVIII. Somava-se à escrita o encontro de tais pessoas *privadas* em cafés, clubes e outras instâncias. Esse conjunto de suportes, escritos e orais, passou a suportar uma *opinião pública*: “as opiniões políticas *privadas* do indivíduo se tornam a opinião *pública* do povo como um todo, que podem se refletir em padrões de voto e tratadas como diretriz por parte dos líderes políticos existentes” (McNair, 2018, p. 19. tradução nossa). Esse processo de formação de uma *opinião pública publicada* acontecia de acordo com uma “reflexão crítica de um público competente para formar seus próprios julgamentos” (Habermas, 1991, p. 90, tradução nossa), ou seja, a partir de uma *mediação* de instituições que controlariam determinados suportes tecnológicos.

Ao mesmo tempo que ocupou um lugar importante em diferentes propostas sobre o que deve ser democracia, essa mediação ocorreu de formas específicas conforme as realidades sociais, econômicas e políticas das diversas experiências de representatividade eleitoral. Para Habermas (1984, p. xi, tradução nossa), esse processo correspondeu à evolução da ideia de *publicidade* que é própria da modernidade iluminista, “aquela que um dia precisou ser conquistada contra a política arcana dos monarcas e desde então permite um controle democrático sobre as atividades do Estado”.

Por sua vez, a relação das experiências de implementação da democracia representativa com tais formas de mediação perfaz condições de participação cidadã capaz de produzir efeitos políticos. Daí o papel da literatura escrita na emergência da sociedade liberal burguesa que aparece na descrição de Habermas – sociedade que franqueava a participação política a um conjunto restrito de homens reconhecidos juridicamente como votantes, pois proprietários de certa riqueza. Coincide que estes homens constituíam o público mediado por e com acesso a essa mídia então existente – o que em si embutiu exclusões e, assim, contradições⁴⁴ na retórica de acesso e “suspensão de um status de hierarquia” (Fraser, 1990, p. 59-61, tradução nossa).

⁴⁴ Para recolocar o horizonte emancipatório na formulação de esfera pública e abarcar a ideia de exclusão e subalternização no diagnóstico, Nancy Fraser (1990) defende que Habermas deixa de perceber o papel de outras

Com a emergência de novas eras econômicas, o argumento habermasiano é que essa esfera pública passou por mudanças. De início, a esfera pública burguesa que surgiu no século XVIII adveio “do sistema de correspondências privadas”, fazendo com que ela ofuscasse a imprensa enquanto negócio: “nessa fase inicial, seus cálculos foram feitos de acordo com o princípio de uma modesta maximização do lucro que não ultrapassou os limites tradicionais do capitalismo primitivo” (Habermas, 1984, p. 181, tradução nossa). Esse quadro mudou durante o século XIX, que assistiu às organizações de imprensa e ao jornalismo ganhando o protagonismo dessa mediação política garantida pelas liberdades negativas circunscritas pelo Estado burguês.⁴⁵ Antes vetores de defesa de um projeto ainda não realizado, tais instâncias começaram a *ganhar o lugar de esfera pública*, bem como autonomia e todo um conjunto próprio de contradições. Habermas alude Karl Bücher, economista alemão e um dos fundadores do jornalismo enquanto disciplina acadêmica, para ilustrar esse processo. Nas palavras de Bücher:

O jornal, ora um mero veículo para a publicação de notícias, tornou-se um instrumento para *apoiar e moldar a opinião pública e uma arma de política partidária*. O efeito disso na organização interna do jornal era introduzir um terceiro departamento, o editorial, [que se posiciona] entre a coleta e a publicação de notícias. Para os *publishers* de jornais (...) isso significou que, *se antes meros vendedores de notícias, eles também se tornaram negociantes da opinião pública*” (Bücher, 1901, p. 240, tradução nossa, itálico nosso).

A descrição reconstrói a posição da emergência dos meios da mídia em relação à implementação histórica do paradigma de representação eleitoral. Assim, se por um lado a democracia representativa coincide – como vimos anteriormente – com o aparecimento do

esferas públicas concorrentes – não-liberais e não-burguesas – ao idealizar o surgimento e a retórica do projeto liberal-burguês *masculinista*. Neste sentido, propõe que hajam contrapúblicos subalternos, “arenas discursivas paralelas onde membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contra-discursos, que por sua vez lhes permitem formular interpretações opostas de suas identidades, interesses e necessidades” (Fraser, 1990, p. 67, tradução nossa). Com o argumento, Fraser recoloca o ideal normativo democrático de outra forma (que chama de pós-burguesa), passando a abarcar a superação de exclusões e desigualdades colocadas em marcadores sociais como gênero, raça e classe.

⁴⁵ “Na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos, na mesma época (década de 1830), o caminho estava preparado para esse tipo de transição, de uma imprensa que tomava os lados ideológicos para uma que era basicamente um negócio. A empresa de publicidade colocou o cálculo financeiro em uma base totalmente nova. Em uma situação de preço muito baixo por exemplar e um número multiplicado de compradores, o editor poderia contar com a venda de uma porção correspondente de espaço em seu artigo para anúncios.” (Habermas, 1984, p. 184, tradução nossa).

capitalismo e a emergência de fenômenos como *partido*, *político profissional*, *competição política*, e *Estado de Direito*, de outro ela convive e se entrelaça com a ideia de *opinião pública*, com o início do *jornalismo* e com a evolução histórica dos *meios de comunicação e suas tecnologias*.⁴⁶

1.2.2. Meios de comunicação entre propaganda, jornalismo e entretenimento

Admitida a importância dos meios de comunicação para a implementação do projeto democrático-representativo – normativa e empiricamente –, distinguem-se modalidades de relação entre estes meios e a política. De um lado, aparece a mídia enquanto possibilidade tecnológica para a *propaganda*⁴⁷ política; de outro, o *jornalismo* enquanto sistema de expertise e produção de informação e de opinião e análise especializada sobre ela. Há ainda o papel do *entretenimento* e da indústria cultural à medida que ingressam em temas políticos e produzem visibilidades e signos a serem apropriados pelo mundo político. Essa distinção ramifica diferentes tipos de mediação que fazem parte das formas modernas da representação eleitoral. Apresentadas primeiramente separadas, veremos em seguida que essa separação é apenas esquemática, pois esses dois tipos de mediação compartilham linguagens, instituições e suportes tecnológicos.

Em primeiro lugar, atores políticos buscaram o uso de meios de comunicação como plataformas para disseminação de suas mensagens de uma forma direta: a *propaganda política*. A emergência de máquinas partidárias que haviam de competir por votos em grandes territórios coincidiu com uma crescente busca, por parte delas, pela difusão de suas ideias a partir de publicações próprias, cartilhas, livros, panfletos, outdoors e pôsteres, inaugurando as primeiras incursões no campo da disseminação de mensagens políticas a fim de dar consistência à ação partidária e persuadir os titulares da participação política a se engajarem. O quadro torna-se mais significativo quando, no início do século XX, a burocracia dos Estados-nacionais empreendeu enormes esforços de convencimento e

⁴⁶ Nesse sentido, “ocupar uma função de representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros (primeira dimensão) [ou seja, a formalidade do voto e das instituições eleitorais], mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público *em nome de outros*” (Miguel, 2014, p. 121, *itálico nosso*).

⁴⁷ A expressão *propaganda* carrega, em português, um significado bem mais ambivalente entre as modalidades política e comercial do que em inglês, o que faz com que sempre que possível o uso neste trabalho seja acompanhado do qualificador.

mobilização de massas populacionais em contexto de guerras. Esse processo é descrito por Benkler, Faris e Roberts, quando retomam uma história da propaganda:

Parece, no entanto, que o intenso interesse pela propaganda é um fenômeno distintamente moderno. Alguns fatores deram nova urgência à questão de como as elites governantes podiam gerenciar populações em massa: a descoberta das ‘massas’, desenraizadas pela industrialização e migração em massa, como um novo objeto de preocupação; o surgimento de novas tecnologias de comunicação de massa, da *penny press*⁴⁸ e jornais de circulação em massa, passando pelos filmes nos *nickelodeons*⁴⁹ e chegando ao rádio no anos 1920s; a invenção da psicologia como um campo de investigação científica e sua aplicação às populações em massa; e a necessidade urgente de mobilizar essas populações em meio à guerra total em escala nunca vista antes. Propaganda como um campo era uma aplicação do compromisso modernista com a perícia e gestão científica, aplicado ao problema de gerir uma população em massa em tempo de crise. (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 24-25)

O esforço de guerra adquiriu contornos comunicativos e propagandísticos conforme a mobilização popular era um imperativo prático nos países da Europa Ocidental e América do Norte. A multiplicação das demandas por recrutamento em massa, pela manutenção da “moral de guerra”, e pelo controle do fluxo de informações para defesa de ativos estratégicos implicou em iniciativas robustas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (Wu, 2016, p. 36-50) *de instrumentalização do sistema político com técnicas de influência e formação de opinião pública*. Por sua vez, essas iniciativas constituíram uma expressão radical e empírica da formulação schumpeteriana de subversão da soberania popular (e de qualquer ideia de formação de autonomia coletiva que dela deriva) em nome de uma razão prática da burocracia da vez.

⁴⁸ *Penny press* distingue os primeiros jornais de circulação massiva nos grandes centros urbanos dos Estados Unidos. Tim Wu (2016, pp. 11 – 24) aborda como essa mídia se popularizou e se viabilizou a partir de 1833, com a inovação de venda de espaço publicitário comercial, que possibilitou uma queda abrupta nos preços praticados e incluiu uma nova massa de consumidores do “produto” jornal. Wu assinala como a popularização também ocorreu a partir da temática que tais veículos traziam – sensacionalista e polemizante.

⁴⁹ Palavra que surge da junção entre “nickel” (moeda de cinco centavos de dólar) e “odeón” (palavra que denomina teatro coberto aos gregos, posteriormente apropriada na França) e se refere aos primeiros espaços populares para exibições de filmes, que floresceram nos Estados Unidos no início do século XX.

Esse aprendizado da guerra marcou a obra de Walter Lippmann, em seu clássico *Opinião Pública*. Membro do Comitê para Informação Pública – justamente uma dessas iniciativas de elaboração de métodos de propaganda nos EUA – Lippmann escreve, em 1922, que

“não é mais possível [...] acreditar no dogma original da democracia; que o conhecimento necessário para a gestão dos assuntos humanos surge espontaneamente do coração humano. Onde agimos com base nessa teoria, nos expomos ao autoengano e às formas de persuasão que não podemos verificar” (Lippmann, 1992, tradução nossa).

Seu argumento é de que se tornou possível *manufaturar o consenso* das massas, incidindo no processo de surgimento da opinião pública com uma combinação dos resultados da pesquisa em psicologia social e dos meios de comunicação de massa. De uma forma clara no entre guerras, a propaganda emergiu como uma prática social própria e profissionalizada, apropriada tanto no mundo político como no âmbito do consumo de massa.⁵⁰ Nas palavras de Lippmann:

a persuasão se tornou uma arte autoconsciente e um órgão regular do governo popular. Nenhum de nós começa a entender as consequências, mas não é uma profecia ousada dizer que o conhecimento de como criar consentimento irá alterar todos os cálculos políticos e modificar todas as premissas políticas. Sob o impacto da propaganda, não necessariamente no significado sinistro da palavra, as antigas constantes do nosso pensamento tornaram-se variáveis. (Lippmann, 1922, tradução nossa).

Como demonstram Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 26), a história dessas práticas de persuasão política tem robustez dentro do pensamento militar – com a emergência dos manuais de *psyops*, ou seja, “operações psicológicas” – e guarda enorme tensão com concepções mais deliberativas ou participativas de democracia. Se a massa pode ser manipulada, Lippmann (1992, tradução nossa) defende que a alternativa democrática

⁵⁰ Não à toa que o mesmo Lippmann foi contemporâneo de Edward Bernays, do Comitê de Informação Pública, pioneiro no campo das relações públicas e na propaganda comercial e – coincidentemente – sobrinho do maior referencial da pesquisa psicológica da passagem do século, Sigmund Freud. Bernays foi o responsável por campanhas publicitárias comerciais icônicas, como a das “tochas da liberdade”, na qual enquadrou a venda de cigarros como um ativo para o empoderamento feminino, com grande sucesso (Wu, 2016, p. 68).

possível é proposta com base na expertise das elites, “reconhecendo que a inevitabilidade da opinião pública ser manipulada poderia ser também utilizada para mobilizar esforços para boas políticas”. Durante o início do século XX, a propaganda consolidou-se como modalidade direta da comunicação política nos regimes democrático-representativos, sendo a portadora do núcleo de justificação mais “realista” destes projetos no âmbito comunicacional em face de ameaças externas fustigadas pela guerra.

Paralelamente, a imprensa⁵¹ floresceu como instituição no interior dos mesmos regimes democráticos. Mesmo que os jornais tenham se constituído enquanto *plataforma* do discurso e da propaganda política⁵² durante a virada do século, um processo peculiar e mais complexo subjacente tomava lugar no desenvolvimento dessas instituições de mediação. Na esteira do diagnóstico sobre o surgimento da “esfera pública burguesa”, estiveram presentes condições econômicas e sociais que deram espaço a este processo e a seu significado político. Coincidiu com ele a emergência de elementos “modernos”, como a racionalidade lógico-formal e a burocratização; e o desenvolvimento de uma sociedade capitalista industrial, nos moldes descritos acima.

Na virada do século, a imprensa escrita havia desenvolvido sua autonomia institucional a tal ponto de contar com práticas profissionalizadas de produção de informação jornalística e modelos de negócio que as viabilizavam. Uma série de características pode ser atribuída a esse sistema e à sua operação como uma parte significativa do que seria modernamente “esfera pública” – entendida como espaço de racionalização da autoridade por parte de discussões públicas entre pessoas privadas, no registro habermasiano. Um de seus aspectos mais marcantes, o funcionamento do jornalismo a partir da lógica capitalista é um ninho de ambiguidades e tensões no desempenho dessa atividade e na sua relação com uma ideia de autonomia coletiva.⁵³ Neste sentido, Karl Bücher sublinha que:

⁵¹ O uso da expressão “imprensa” neste trabalho adere à ideia de meios de comunicação em massa escrita e visual, como jornais e revistas.

⁵² Neste sentido, afirma o filósofo francês Jacques Ellul (1973, p. 9, tradução nossa) em seu estudo clássico sobre a propaganda: “Para dar certo, a propaganda deve ser total. O propagandista deve utilizar todos os meios técnicos em sua disputa – a imprensa, o rádio, TV, filmes, cartazes, reuniões, coletas de porta em porta – propaganda moderna deve utilizar todas essas mídias”.

⁵³ Nesse sentido: “O modelo da esfera pública burguesa pressupunha uma estrita separação entre o público e o privado, de tal maneira que a esfera pública, composta de pessoas privadas reunidas como público e articulando as necessidades da sociedade com o estado, poderia ser considerado parte do domínio privado. Na medida em que o público e o privado se tornaram reinos entrelaçados, esse modelo tornou-se inaplicável” (Habermas, 1984, p. 175-176, tradução nossa); e ainda “De fato, seria difícil para nós acreditar que o jornal, em seu atual desenvolvimento, esteja destinado a constituir o meio mais elevado e final para o fornecimento de notícias” (Bücher, 1901, p. 243, tradução nossa).

O jornal moderno é um empreendimento capitalista, uma espécie de fábrica de notícias na qual um grande número de pessoas (correspondentes, editores, tipógrafos, corretores, intermediários, colecionadores de anúncios, escriturários, mensageiros, etc.) são empregados assalariados, sob uma administração única, em trabalho muito especializado. Este trabalho produz mercadorias para um círculo desconhecido de leitores [...] separado por intermediários, como agências de entrega e instituições postais. As necessidades simples do leitor ou do círculo de patronos já não determinam a qualidade dessas mercadorias; agora são as condições muito complicadas de competição no mercado de publicações. Neste mercado, no entanto, como geralmente nos mercados atacadistas, os consumidores dos produtos, os leitores de jornais, não tomam parte direta; os fatores determinantes são os revendedores atacadistas e os especuladores nas notícias: os governos, [...] os partidos políticos, as facções artísticas e científicas, os homens em mudança e por último mas não menos importante, as agências de publicidade e grandes anunciantes individuais” (Bücher, 1901, p. 242, tradução nossa).

Esses aspectos de divisão do trabalho e administração burocrática capitalista dão margem à produção de uma *ética jornalística*, ideia que aparece com a transição da imprensa enquanto fenômeno prévio para instituição integrante da sociedade liberal⁵⁴ e que tem como meta a ideia de objetividade. Michael Schudson observa que

antes da década de 1830, a objetividade não era um problema. Os jornais americanos deveriam apresentar um ponto de vista partidário, não neutro. De fato, eles não deveriam relatar notícias do dia, na maneira como concebemos [...]. Se quisermos entender a ideia de objetividade no jornalismo, a transformação da imprensa no período de Jackson deve ser examinada. (Schudson, 1978, p. 4, tradução nossa).

Essa transformação significava a construção de um padrão ideal de comportamento da imprensa em sociedades democrático-liberais. Esse padrão consistia: (i) na ideia de que a imprensa fosse mais *independente* de interesses partidários do que anteriormente (num

⁵⁴ Como descreve Habermas (1984, p. 184, tradução nossa): “com o estabelecimento do estado constitucional burguês e a legalização de uma esfera pública política, a imprensa foi, como um fórum de debate crítico-racional, liberada da pressão de tomar partido ideológico”.

início de separação entre “opinião e fatos”); (ii) que ela implementasse protocolos e métodos⁵⁵ para a procura de uma “objetividade jornalística”, uma busca pelos fatos;⁵⁶ e que (iii) os jornalistas se percebessem enquanto uma comunidade que comungava desses mesmos protocolos, desenvolvendo jargão e hierarquias próprias que alimentam sentimentos corporativistas.

Esses elementos coincidiram com desenvolvimentos econômicos e sociais, ao menos nos EUA. Em primeiro lugar, a evolução do modelo de negócio de jornais em centros urbanos passou pelo descolamento de um viés mais partidário, visando ganhar mais audiência⁵⁷ (Schudson, 1978, p. 36-38) – o que significava a busca por maior receita de venda de exemplares e de anúncios, principalmente. Nesse ponto, Schudson (1978, p. 120) demonstra como os jornais estadunidenses crescentemente praticaram uma “divisão moral do trabalho”, buscando diferentes audiências, mais ou menos populares, no final do século XIX. Em segundo, o desenvolvimento de métodos e protocolos de busca de uma verdade quase-científica dos fatos ganhou tração com a ascensão da ciência como ideologia, ou seja, com a disseminação do método científico enquanto forma de produzir conhecimento sobre o mundo. Terceiro, o aumento das empresas jornalísticas, das redações, e da popularização da imprensa na ascensão de uma sociedade de massa implicou em um número maior de profissionais do jornalismo que tinham algo em comum – como descreve Bücher (1901).

Tanto a ascensão do jornalismo enquanto prática específica e guiada conforme determinados *ethos* e protocolos, quanto a viabilização financeira dessa atividade, complementaram-se, perfazendo um projeto do jornalismo como uma espécie de embrião do

⁵⁵ Segundo Schudson (1978, p. 5), o pioneirismo dessa prática deve-se à *Associated Press*. O autor explica que a busca pela objetividade surge como necessidade por parte dos membros e clientes da AP.

⁵⁶ Neste ponto, a questão se desenvolve na condição de um paradigma epistemológico de facticidade: “A objetividade da notícia foi nutrida pelo clima de ‘baconianismo’ [em referência à Sir Francis Bacon e sua influente obra na defesa de um método científico] que permeia a ciência americana contemporânea [...] e, por meio de sua deferência científica ao fato, o jornal comercial ficou distante da progressiva relativização que eventualmente afetou outros modos de pensamento [...]. Se a ciência serviu um bem público final, o jornal comercial servia ambos. Reportes noticiosos objetivos apoiavam, assim, a principal intenção da imprensa comercial: tornar-se uma agência social líder para a organização do esclarecimento público. Por volta de 1840, James Gordon Bennett [fundador do *New York Herald*] expressou este princípio fundamental do novo jornalismo [...]: ‘Eu me sinto, nesta terra, envolvido em um grande causa – a causa da verdade, da fé pública e da ciência, contra a falsidade, a fraude, e ignorância’” (Schiller, 1979, p. 49).

⁵⁷ Schiller (1979, p. 46, tradução nossa) descreve como os jornais identificados como populares “tomavam o sucesso dos negócios como seu objetivo mais fundamental. Nisso, diferiam radicalmente da imprensa partidária que haviam substituído, pois os editores dos partidos haviam sido obrigados por seus patronos a colocar as táticas e a estratégia da campanha política acima da estabilidade e do crescimento dos negócios”. A possibilidade de criação de audiência dependia, também, de condições sociais como alfabetização, viabilidade econômica de distribuição dos exemplares e coerência (de demanda e de vínculo) entre anúncios e potenciais consumidores, como explica o mesmo autor. O caráter de segmentação mais ou menos ampla dessa audiência foi disputado por Schudson (1978) e Schiller (1981).

que viria a ser um “sistema perito⁵⁸”: um sistema “de excelência técnica material ou expertise profissional que [organiza] grandes áreas dos ambientes material e social que vivemos”, dotado de autonomia e titular de uma crença na sua competência especializada de “informar” (Miguel, 2012, p. 140-141). Para Schudson (1978, p. 152), a experiência da Primeira Guerra foi marcante para selar tal crença na objetividade como uma *ideologia* que vertebrará o desenvolvimento dessa profissão (e da crítica à sua operação nas sociedades capitalistas) durante todo o século XX, e *o seu relacionamento com a política democrática e partidária*. Por mais que empresários do ramo da mídia sejam titulares de interesses políticos, pratiquem alianças, e determinem linhas editoriais – como se verá um pouco mais adiante –, a sua relação com a política passou a receber, paulatinamente, uma gramática própria, com a qual eles devem se relacionar.

De certa forma, após a Primeira Guerra, a prática dos meios de comunicação de massa diferenciou duas comunidades de expertise (ou “sistemas peritos” em gestação) com aspectos próprios – a *propaganda* e o *jornalismo*. Porém, mesmo que distintas, tais comunidades apresentam relações significativas. A ascensão da imprensa popular a partir da venda de anúncios (e os engates em uma cadeia de compra e venda de “atenção⁵⁹”, essencial para o impulsionamento de negócios capitalistas em sociedades de consumo) e a centralidade de meios de comunicação em massa para operações de propaganda política (inaugurada com as experiências de guerra em sociedades industriais e percebida como uma possibilidade dali em diante) são pontos relevantes de aproximação entre o jornalismo profissional e a propaganda (nesse ponto tanto política como comercial) profissional. Em uma zona cinzenta, e como um tipo menos envelopado e mais argumentativo da comunicação política, a *opinião* permaneceu sendo publicada por veículos de jornalismo profissional (cada vez mais destacadamente) e por publicações impressas de organizações políticas, como partidos e sindicatos.

Entretanto, jornalismo e propaganda não foram os únicos tipos de comunicação veiculados em meios de comunicação de massa – sejam estes controlados por instituições que reproduziam lógicas jornalísticas, propagandísticas ou ambas. Esses processos de especialização evidenciaram a existência de outras modalidades diversas de conteúdo – que

⁵⁸ O conceito é trabalhado conforme a leitura de Luís Felipe Miguel (2012) da obra sociológica de Anthony Giddens (1990).

⁵⁹ Tim Wu (2016, p. 5-8) descreve tais inovações como o pioneirismo em um mercado da atenção – a publicidade – que propulsiona modelos de negócio de mídia. As inovações partem da descoberta que o tempo de atenção de potenciais consumidores pode ser revendido com um ativo nas sociedades capitalistas no século XIX..

não haveriam de estar encaixados em protocolos ou na racionalidade propagandista de experts.

Para além do “jornalismo marrom”, popular, sensacionalista ou simplesmente inventado,⁶⁰ que passou a trafegar no limiar da objetividade a partir do endurecimento dos protocolos profissionais; certos conteúdos nunca puderam ser vistos conforme esse rótulo. No seu *New York World*, em 1883, Joseph Pulitzer inseria ficção romântica e poesia em suas páginas *ao lado de reportagens e de anúncios* (Schudson, 1978, p. 100).

Do outro lado, propagandistas políticos (ou anunciantes, da perspectiva comercial) perceberam possibilidades de veicular suas mensagens nos primeiros teatros de cinema, como mencionado acima. Tim Wu descreve que, durante a Primeira Guerra, “o governo americano juntou suas forças com a indústria cinematográfica para exhibir alguns dos primeiros filmes de propaganda americana” (Wu, 2016, p. 45. tradução nossa). Experiências como essa evidenciam que os meios de comunicação de massa, já em sua formação, contemplavam conteúdos de “*entretenimento*”, que também detinham conexões ora com o jornalismo, e ora com a propaganda política e a publicidade comercial. Num gradiente complexo e dependente de contexto, usamos tais expressões como tipos ideais apropriados por toda uma história de empreendimentos midiáticos políticos e econômicos.

A ascensão de tais modalidades implicou a diferenciação de abordagens à mídia realizadas pelos atores políticos na busca de seus objetivos. Essas abordagens passaram a depender, por exemplo, das conexões entre eles e as diferentes peças do tabuleiro da mídia em determinado contexto, de barganhas ou negociações com capitalistas proprietários de empresas jornalísticas ou de entretenimento, dos modelos de negócio de tais empresas e sua dependência em relação ao Estado, dos recursos (meios, técnicas e experts) disponíveis para a realização de sua propaganda, de sua capacidade de inovação, e das condições educacionais e sociais das audiências buscadas.

Da perspectiva dos partidos e das lideranças em competição, essa pôde ser a matéria prima para um processo comunicativo de busca pela representação eleitoral e sua manutenção. A depender da forma de compreensão normativa desse paradigma e da experiência de tais processos na prática, elementos como convencimento, influência, controle, manipulação, argumentação e engajamento cívico podem se sobressair.

⁶⁰ Em 1834, o *New York Sun* publicou as “descobertas” do astrônomo Sir John Herschel de que a lua era repleta de oceanos e povoada por seres humanoides alados (Wu, 2016, p. 17).

1.2.3. A radiodifusão e a massa: nova escala da comunicação

A invenção de tecnologias de radiodifusão e sua apropriação por empresários do setor de mídia, jornalistas, propagandistas partidários ou governamentais, e artistas no início do século XX deram outra dimensão a tais processos. Como descreve Tim Wu, do ponto de vista do modelo de negócio de “venda de anúncios” que surge na imprensa popular, as primeiras décadas deste século significaram uma conquista do tempo e do espaço, na medida em que

demonstraram que a atenção podia ser colhida em escala massiva e convertida em níveis comerciais e militares sem precedentes [...] Para ver onde a atenção estava sendo colhida, bastava ver onde a publicidade (ou a propaganda política, sua gêmea não-comercial) podia ser achada. Por mais inescapável e multifacetada que tenha parecido na época, a propaganda antes de 1930 estava confinada à mais antiga mídia, a do século XIX ou anterior – jornais, revistas, outdoors – e à mais antiga das principais redes de comunicação, o sistema de correio. Ainda não havia sido adquirida nas novas mídias do século XX, que estavam apenas começando a transformar a vida de quem as ouvia e assistia – o cinema, o rádio e, em breve, a televisão. Além disso, havia antes uma divisão entre a esfera pública altamente comercializada e a esfera privada tradicional. Um jornal ou folheto poderia ser trazido para dentro, mas, de alguma forma, a casa da família era protegida do bombardeio comercial [ou político] ao qual se estava sujeito em público. No entanto, isso estava prestes a mudar” (Wu, 2016, pp. 83-84, tradução nossa).

Poucos anos depois do fim da Primeira Guerra Mundial, os países da Europa Ocidental e da América do Norte assistiam a uma *Era de Ouro* do rádio – o que viria a acontecer em outros países (como o Brasil) décadas mais tarde. Isso significava a popularização de um meio de comunicação que tinha potencial de atingir populações massivas inteiras, em vastos territórios, sem nenhum tipo de operação logística continuada e cara, e cujo aparelho receptor poderia estar dentro da *casa* ou dos lugares de convivência. No âmbito das democracias representativas, a popularização desse meio de comunicação de massa integrou e conectou, às nascentes emissoras, populações em franca expansão de seus direitos políticos: a Era de Ouro (de 1917 a meados dos anos 40) coincide com a adoção do

sufrágio universal na Alemanha (1919) e no Reino Unido (1928), e do sufrágio feminino nos Estados Unidos e Canadá (1920), França (1944) e Itália (1945).

Com diferenças contextuais de país para país, o desenvolvimento de sociedades com acesso sem precedentes a bens de consumo, com forte componente urbano, e com direitos políticos alargados deu condições para um recrudescimento decisivo do jornalismo, da propaganda, do entretenimento e da mídia enquanto setor econômico.⁶¹

Habitando o macro enfrentamento direto entre ideologias, Estados-nação e crescentes partidos de massa, a propaganda política cresceu enquanto campo de expertise, continuando e fortalecendo seu canal com a publicidade comercial. Como vimos, o entre guerras escancarou a face militaresca de técnicas psicológicas de influência da opinião pública e as possibilidades de uso estatal de meios de comunicação em massa. Nas palavras de Jacques Ellul, tais

circunstâncias políticas também têm sido eficazes e causas imediatas do desenvolvimento da propaganda maciça (...) Com cada um desses eventos, a propaganda se desenvolveu mais, aumentou em profundidade e descobriu novos métodos. Ao mesmo tempo, conquistou novas nações e novos territórios: para alcançar o inimigo, é preciso usar suas armas; este argumento inegável é a chave para o desenvolvimento sistemático de propaganda (Ellul, 1973, p. 89, tradução nossa).

Num primeiro momento, esse desenvolvimento guardou associação mais direta com a prática de regimes de viés mais autoritário (nos quais a legitimação das decisões políticas passava ao largo do padrão liberal-republicano) e com a sua disputa em face do projeto liberal de compatibilização democracia-capitalismo. Era o caso da propaganda contra ou a favor do regime soviético e das incursões nazistas e fascistas de capitalismo de Estado instaladas na Europa neste período – propaganda esta que, a partir de 1938, tornou-se, mais uma vez, *propaganda de guerra*. Nesse sentido, o Estado, a defesa política e a instituição basilar de um modelo de sociedade agem como centros gravitacionais para as iniciativas de propaganda. Destacam-se, por exemplo, a estratégia de Joseph Goebbels, Ministro da Propaganda da Alemanha nazista (1933-1945), ou de *agitprop* bolchevique utilizada na Revolução Russa (1917). O primeiro engajou o Estado de forma total na mobilização de

⁶¹ “A expansão do livre mercado foi acompanhada por uma ‘industrialização da imprensa’.” (Chomsky; Herman, 1989, p. 4, tradução nossa).

signos, artes e toda uma linguagem comum em nome do projeto político de Hitler (Wu, 2016, p. 109), engendrando, nessa comunicação estatal, uma unidade transcendente entre povo e governante para além da representação eleitoral.⁶² Wu (2016, p. 118, tradução nossa) enfatiza que “o Estado Nazista equiparou a penetração de rádio dos EUA e da Grã-Bretanha”, e que o Ministério da Propaganda organizara uma divisão militar – a guarda do rádio (*Funkwarte*) – que era designada “para cada bairro ou bloco de apartamentos para certificar-se que o rádio estava sendo ouvido” e chamada de “ponte viva” entre o partido e a nação. No segundo exemplo, tratava-se da fustigação da ebulição popular na guerra civil russa para uma troca de regime político sob a batuta do partido bolchevique. A *agitprop* mirava a integração (ou *massificação*) da dispersa sociedade russa (Ellul, 1973, p. 98) e sua agitação revolucionária por meio de peças de teatro, redes de agitadores orais, jornais, pôsteres e, até mesmo, trens e navios para dar conta do enorme território russo e do caráter rural de sua ocupação.

Porém, esse macro enfrentamento ideológico não foi o único terreno fértil para o aproveitamento da expertise da propaganda, mesmo que ele tenha deixado marcas em como ela seria percebida. Segundo Ellul (1973, p. 216-222), a emergência dessa expertise se combinou com a aplicação do paradigma da representação eleitoral e com a emergência da competição entre elites *em sociedades de massa*. Estudos de mídia demonstram como as eleições presidenciais nos Estados Unidos de 1932 e 1936 foram os primeiros processos eleitorais com uso significativo do rádio e com profissionais específicos contratados por partidos políticos para criar e implementar estratégias próprias para este meio naquele país (Nicolaidis, 1988). A adoção de técnicas de propaganda (ou seja, com base psicológica e elaboração especializada), porém, pluralizou-se ao encontrar guarida⁶³ não apenas no Estado e em um partido único, mas na ideia de relações públicas (tornando mais pejorativo o uso do termo “propaganda”), de marketing eleitoral, comercial e no entretenimento. Assim, ao

⁶² Na linha de sua defesa de uma concepção distinta de representação, Carl Schmitt (2006 [1928], p. 173, tradução nossa) trata da propaganda e do cinema, em passagem ilustrativa: “O problema político do influxo de massas pelo cinematógrafo é tão significativo que nenhum Estado pode deixar sem controle este poderoso instrumento psicotécnico; tem que subtrai-lo para a política, neutralizá-lo, o que na realidade implica – dado que a política é inevitável – pô-lo ao serviço da ordem existente, mesmo quando não tenha objetivo de utilizá-lo abertamente como meio para a integração de uma homogeneidade psicológico-social”. Para Schmitt (1996 [1923], p.29. trad. livre), o uso desses instrumentos não se justifica senão sob a égide dessa identificação, sendo um problema quando ela é posta em xeque pelos mesmos instrumentos: “os meios para moldar o controle do povo, que são: força militar e política, propaganda, domínio sobre a opinião pública por meio da imprensa, organizações partidárias, reuniões, educação do povo, escolas. A força política chega mesmo a formar, primeiro, a própria vontade do povo da qual ela deveria emanar”.

⁶³ Como explica Wu (2016, p. 122), essa guarida estava em arranjos constitucionais liberais, como a Primeira Emenda.

mesmo tempo que é possível argumentar que as experiências totalitárias deixam as potências ocidentais reticentes sobre grandes projetos de propaganda estatal (Wu, 2016, p. 121-122) na esteira de Goebbels (mesmo sendo suas inventoras e pioneiras na Primeira Guerra), estudiosos do fenômeno eleitoral argumentam que as técnicas modernas de marketing político surgiram nesse período (Neisser, 2014, p. 67).

Mesmo sofrendo um baque com a grave crise deflagrada em 1929, o setor de mídia se dinamizou com a chegada dos impulsos econômicos advindos da intervenção estatal iniciada com o esforço de guerra, e que prosseguiram com a implantação do Estado de Bem-Estar Social. Nesse momento, a despeito da disputa terminológica,⁶⁴ os tipos ideais de *jornalismo*, *propaganda* e *entretenimento* prosseguiram em diferenciação contínua. Sob eles, e afinada com a dinamização do consumo de massa, a economia política do setor tornava-se mais disputada (McChesney, 2008, p. 157-180), complexa, interligada e monopolista.⁶⁵ Entre esses tipos, ampliava-se o gradiente possível de combinações entre técnicas e meios em estratégias de comunicação política, destacada a inovação comercial e/ou estatal na construção desses híbridos.

A centralização e a escala de massa da comunicação abriram um novo momento na relação da mídia com a representação eleitoral. Do lado da mídia, a emergência do papel da regulação estatal (reposicionada a partir da necessidade de regulamentação do uso da escassez de espectro com a radiodifusão) e da publicidade governamental estabeleceram engates vigorosos entre os proprietários dos meios e o Estado (Chomsky; Herman, 1988, p. 13). Da parte dos representantes, o controle sobre a visibilidade e a narrativa da opinião pública, combinado com a capacidade de entrega de mensagens e símbolos políticos, ambos detidos pelas empresas de mídia – seja no jornalismo, no entretenimento ou na publicidade –, passaram a ser objeto de desejo. No curto-circuito do poder político representativo, todo esse conjunto de inovações e aprendizados foi paulatinamente contemplado pelas máquinas partidárias que competiam pelo voto.

⁶⁴ Neste ponto, a disputa ocorria na língua inglesa. Conforme Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 27, tradução nossa): “Se as preferências do consumidor fossem fabricadas por vendedores, e as crenças dos cidadãos fossem fabricadas pelas elites, então ambas as âncoras das democracias de mercado liberais eram fundamentalmente instáveis. O uso do termo ‘propaganda’ tornou essas duas tensões palpáveis, e o termo recuou do uso por profissionais especializados, para ser substituído por termos com menos frete moral: – ‘marketing’, ‘comunicações’, ‘relações públicas’ ou ‘Publicidade’. ‘Propaganda’, quando usada por autores convencionais, era para descrever o que a União Soviética fazia.”

⁶⁵ Como nota McChesney (2008, p. 308), a escassez do espectro de uso possível na radiodifusão e seu controle governamental demonstram conexão com a monopolização do setor.

1.2.4. Comunicação de massa e tensões da democracia representativa

Há muito se observou que os meios de comunicação são diferenciados, com o nível superior – medido por prestígio, recursos e abrangência – compreendendo algo entre dez e vinte e quatro sistemas [ou conglomerados]. É esse nível superior, juntamente com o governo e os serviços de notícias, que define a agenda de notícias e fornece grande parte das notícias nacionais e internacionais para os níveis mais baixos da mídia e, portanto, para o público em geral. A centralização no nível superior foi substancialmente aumentada pela ascensão da televisão após a Segunda Guerra Mundial e pela rede nacional desse importante meio. Mercados de notícias pré-televisão eram locais, mesmo se altamente dependentes dos níveis mais altos e um conjunto restrito de fontes para notícias nacionais e internacionais; as redes fornecem notícias nacionais e internacionais de três fontes nacionais e a televisão é agora a principal fonte de notícias para o público. (Chomsky; Herman, 1988, p. 4-5, tradução nossa).

Se o rádio marcou o entre guerras com a capacidade de retransmissão em cadeia em sociedades crescentemente massificadas, a televisão – outro meio de radiodifusão – *saturou essas capacidades de forma significativa*. Em menos de uma década após a guerra, a tendência já era nítida. Nos países da América do Norte e Europa Ocidental, no início anos 1960, o rádio acabou por concentrar a transmissão de música, enquanto porções cada vez mais significativas dos domicílios já possuíam uma televisão dedicada a uma programação variada de entretenimento e jornalismo.⁶⁶ Como descrevem os trabalhos de Noam Chomsky e Edward Herman (1989) e de Ben Bagdikian (1983), a emergência desse meio coincidiu com uma decisiva centralização no setor privado de mídia.⁶⁷ Com a televisão, os custos de produção e de retransmissão atingiram um novo degrau que forçou a articulação de redes maiores e mais nacionais, assim como gerou demandas derivadas da escassez do espectro de radiodifusão (Chomsky; Herman, 1989, p. 4).

⁶⁶ Dados sobre isso podem ser encontrados em: <https://www.barb.co.uk/resources/tv-ownership/>; <https://www.closer.ac.uk/data/television-ownership-in-domestic-households/>; e UNESCO. Statistics on radio and television 1950-1960. Paris: Unesco, 1963. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000033739>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

⁶⁷ Como recorda Nancy Fraser (1990, p. 79), esse cenário se contrasta ao de países nos quais destacou-se a mídia televisiva estatal.

Esse papel ocupado pela televisão é intensificado, se consideradas as capacidades de influência dos meios de comunicação de massa na *definição de agenda* (ou *agenda-setting*) e no *enquadramento* (*framing*) das questões políticas para toda a audiência. Como explica Luís Felipe Miguel,

a pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação [*com a definição de agenda*]. O impacto da definição de agenda pelos meios é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões. (Miguel, 2002).

Essa agenda, por sua vez, passa a ser apresentada *conforme determinados enquadramentos* (mesmo que haja sobre si um véu de neutralidade, objetividade ou ingenuidade, no caso de conteúdos de entretenimento), de forma que

a ideia de definição de agenda será complementada pela noção de "enquadramento" (*framing*), adaptada da obra de Erving Goffman: a mídia fornece os esquemas narrativos que permitem interpretar os acontecimentos; na verdade, privilegia alguns destes esquemas, em detrimento de outros. (Miguel, 2002).

Reforçando, essas capacidades derivam tanto dos conteúdos de entretenimento quanto dos jornalísticos, pois um filme ou uma série pode fornecer os esquemas narrativos para enquadrar os acontecimentos políticos ou questões de política pública que podem estar no centro das atenções de processos políticos.

Assim, no pós-guerra, a mídia de massa – que em si tem um papel integrador nas sociedades pelo consumo e pela indústria cultura – agregou-se a um alto circuito do poder econômico e político, ao mesmo tempo que o Estado se modificou e encontrou novos arranjos. Essa integração tem raízes na evolução da economia política da mídia. No argumento de Chomsky e Herman (1989), a centralização, a escala, a concentração da propriedade, a riqueza dos proprietários e a orientação para lucro nesses grandes conglomerados constituíam um primeiro “filtro” de um complexo modelo de macro

propaganda de justificação das estruturas de poder e desigualdade da sociedade capitalista gestada com e a partir do Estado de Bem-Estar Social. Em um período marcado pela Guerra Fria, os autores localizam os demais filtros no modelo de negócio dos meios de comunicação de massa; na “objetividade” da mídia jornalística como ideologia a ser combinada com fontes especializadas e alinhadas com representantes do poder político e econômico; na disciplina dos meios por parte de tais estruturas de poder pela via de constrangimentos econômicos, políticos e jurídicos, quando necessário; e no anticomunismo, como mecanismo de “religião e controle” das populações, em uma espécie de versão permanente da propaganda de guerra. Como afirmam, “esses elementos interagem e se reforçam mutuamente [...]. Eles fixam as premissas do discurso e da interpretação, e a definição do que é noticiável em primeiro lugar” (Chomsky; Herman, 1989, p. 2, tradução nossa).

O debate sobre a economia política dos meios de comunicação de massa enseja uma disputa a respeito de sua autonomia em relação à política e à economia – em especial na modalidade jornalística, que arroga para si a independência política, como vimos. Chomsky e Herman (1989), por exemplo, destacam a submissão do jornalismo ao *establishment* político e econômico para a *manufatura de um consenso* político, em um diagnóstico da existência de um “modelo de propaganda”⁶⁸ que poria em prática filtros em favor dos poderes políticos ou econômicos da vez. Argumentam, por exemplo, que

a beleza do sistema [...] é que [...] informações dissidentes e inconvenientes são mantidas dentro dos limites e nas margens, de modo que, embora sua presença mostre que o sistema não é monolítico, elas não são grandes o suficiente para interferir indevidamente com a dominação do sistema sobre a agenda oficial. (Chomsky; Herman, 1989, p. xii, tradução nossa).

A existência dessa submissão midiática ao poder econômico e político é disputada por outros autores, que percebem uma ambiguidade contida na ideologia da profissão jornalística e na organização social e empresarial da mídia.

O caráter ambivalente de tais estruturas dos meios de comunicação de massa pode ser acessado a partir da concepção de *capital simbólico*, cunhada pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu. Sintetizando simplificadamente, o autor expande a ideia de *capital* de Karl

⁶⁸ Nesse ponto os autores fogem à diferenciação típica que estamos fazendo aqui para fazerem o argumento. Sobre isso, esta tese alinha-se à Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 28, tradução nossa) ao “reter a conotação negativa da propaganda, superando a vontade de tratar as comunicações do ‘nosso’ lado como ‘comunicações’ e as dos oponentes como ‘propaganda’”.

Marx para abarcar desigualdades sociais colocadas no plano da reputação, do status, da honra e da visibilidade. As condições para a acumulação desse capital em suas diferentes modalidades dependerão das lógicas de funcionamentos de diferentes *campos* (como a academia, a política ou a mídia), ou seja, de espaços sociais dotados de uma autonomia relativa e que posicionam os indivíduos de acordo com uma lógica de status própria – o seu capital simbólico (Bourdieu, 1998, 2011, 2013; Miguel, 2002).

Neste sentido, Bourdieu (1998, p. 63) assiste à ascensão da mídia televisiva como um vetor de perda de autonomia destes diferentes campos à medida que ela tem condições de produzir capital político (Miguel, 2002). Se, nas palavras de Bordieu (2011), “o capital político é [...] uma espécie de capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido”, então

daí o papel muito importante da televisão, que introduziu algo extraordinário, pois as pessoas que só eram conhecidas pelas reuniões eleitorais nos pátios das escolas não têm mais nada a ver com esses subministros que, suficientemente poderosos em seus partidos para aparecerem na televisão, têm seus rostos conhecidos por todo mundo. (Bourdieu, 2011).

Ocorre que o mesmo Bourdieu (1998, 2011) defende que o jornalismo também é “um universo obedecendo às próprias leis”. Neste sentido, argumenta-se que as organizações de mídia gestaram um campo próprio que “reduz e *impõe* ao público uma visão muito particular do campo político, uma visão que se baseia na própria estrutura do campo jornalístico e nos interesses específicos dos jornalistas produzidos em e por esse campo” (Bourdieu, 1998, p. 2, tradução nossa, *itálico nosso*).

Na sua versão da democracia de massas, a busca pela “verdade” jornalística e as outras estruturas internas da mídia (como instrumentos de medição de audiência e de pesquisas de opinião que alimentam uma competição interna ao campo) funcionam para produzir desigualdades na reprodução e na acumulação de capital simbólico entre os jornalistas e, também, no campo político. Por sua vez, o mesmo campo jornalístico “está sujeito a uma grande pressão do campo econômico através de índices de audiência [...]. Esse efeito estrutural, objetivo, anônimo e invisível nada tem a ver com o que é visível ou com o que a televisão costuma ser atacada” (Bourdieu, 1998, p. 54, tradução nossa). *Assim,*

conectam-se de uma forma mediata a economia e a política. O intermediário, por sua vez, age conforme regras próprias, mas sujeito a pressões.⁶⁹

Paralelamente, coincidiu com estes fatores, uma arquitetura específica de compatibilidade da democracia representativa com a economia de mercado – o Estado de Bem-Estar Social. Essa coincidência apresenta afinidades com tal economia política da mídia, pois ofereceu condições específicas para esse processo de centralização e integração entabulado nas décadas de surgimento e consolidação da TV enquanto principal meio de comunicação. Não obstante, por outro lado, ela também gestou mais tensões na realização das premissas normativas do paradigma da representação eleitoral.

No que chama de mudança estrutural na esfera pública, Jürgen Habermas (1991) explica que a antiga esfera burguesa explicada acima se transformou à medida que o Estado – antes marcadamente separado da sociedade no projeto liberal – “é socializado sob a influência dos grupos econômicos, enquanto a sociedade é estatizada sob um intervencionismo que pretende garantir o crescimento econômico e conquistar a lealdade das massas através de compensações sociais” (Repa, 2013). Para o sociólogo alemão, trata-se de uma tensão interna dentro do projeto do Estado Democrático de Direito, que opõe uma publicidade encenada e manipuladora à uma crítica.⁷⁰

Assim, explica Luiz Repa, Habermas percebe que

se a esfera pública se ampliou fortemente nas democracias de massa, ela perdeu drasticamente em sua função crítica. De um público burguês restrito que pensa a cultura se passou a um público de massa amplo que consome

⁶⁹ “Em suma, é necessário reconhecer a persistência de certa autonomia do campo da mídia, o que faz com que os padrões de conduta compartilhados por seus integrantes sejam uma força atuante dentro dele. No caso específico do jornalismo, isto inclui um compromisso com a ‘verdade’ e a ‘objetividade’ que servem de critério para determinar a competência e a respeitabilidade pelos pares. A violação destas normas, notadamente em submissão a ditames econômicos ou políticos, é freqüente, mas impõe ônus que não podem ser ignorados.” (Miguel, 2002).

⁷⁰ “[A] esfera pública política do Estado de Bem-Estar social é marcada por duas tendências concorrentes. Na medida em que representa o colapso da esfera pública da sociedade civil, abre espaço para uma publicidade encenada e manipuladora exibida por organizações sobre as cabeças de um público midiaticizado. Por outro lado, na medida em que preserva a continuidade com o estado constitucional liberal, o Estado de Bem-Estar Social se apegava ao mandato de uma esfera pública política de acordo com a qual o público é colocado em movimento um processo crítico de comunicação pública através das próprias organizações que o mediam. Na realidade constitucional do Estado de Bem-Estar Social, esta forma de publicidade crítica está em conflito com a publicidade meramente encenada para fins manipulativos. [...] Desde o início, na verdade, o parlamento foi destruído pela contradição de ser uma instituição que se opõe a toda autoridade política e, no entanto, é estabelecida como uma ‘autoridade’ em si. Em contraste, a publicidade que opera sob as condições de um estado de previdência social deve se conceber como um processo autogerado. Gradualmente, ela deve se estabelecer em competição com aquela outra tendência que, dentro de uma esfera pública imensamente expandida, transforma o princípio da publicidade em si mesmo e, assim, reduz sua eficácia crítica.” (Habermas, 1991, p. 232-233, tradução nossa).

cultura, isto é, os produtos da indústria cultural [...]. O princípio da publicidade crítica é subvertido pela publicidade/propaganda, a opinião pública passa a ser objeto de manipulação tanto dos meios de comunicação de massa como de políticas partidárias e administrativas, orientados por pesquisas de opinião, quer dizer, de manifestações de interesses já privatizados. (Repa, 2013).

Mesmo que a televisão não seja objeto de análise detida do sociólogo alemão, seu papel nesse processo é evidenciado pela pesquisa de outros estudiosos.⁷¹

Como corolário da diferenciação entre os núcleos normativos de justificação do paradigma eleitoral, essa tensão (publicidade crítica *versus* publicidade encenada) reside nas dinâmicas da comunicação política nas democracias representativas (Sartori, 1998, p. 66). Ainda, se a implementação desse modelo representativo enseja a competição eleitoral, a mesma competição dá termos de operação da esfera pública política, embutindo essa tensão na prática política dessas sociedades. Nas palavras de Habermas,

os partidos e suas organizações auxiliares veem-se forçadas a influenciar publicamente as decisões de voto de uma forma que tem sua analogia na maneira como a pressão da publicidade incide sobre as decisões de compra. Emerge a indústria do marketing político. Agitadores de partidos e propagandistas do estilo antigo dão lugar a especialistas em propaganda neutros em relação à política partidária e empregados para vender política de maneira não-política. Embora essa tendência seja visível há muito tempo, ela prevaleceu apenas após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento científico de técnicas empíricas de pesquisa de mercado e de opinião. A resistência à essa tendência, que foi quebrada em alguns partidos apenas após vários contratemplos eleitorais, mostra que os gerentes eleitorais não devem apenas tomar nota do desaparecimento de uma esfera pública genuína no campo da política, mas devem conscientizá-la por si mesmos. (Habermas, 1991, p. 216).

⁷¹ Luís Felipe Miguel (2002) escreve que ela ocupou “uma posição cada vez mais destacada na vida de seus espectadores (sempre mais numerosos), como fonte de informação e de entretenimento, a televisão reorganizou os ritmos da vida cotidiana, os espaços domésticos e, também, as fronteiras entre diferentes esferas sociais. Como demonstrou Joshua Meyrowitz, a mídia eletrônica, sobretudo a TV, rompeu a segmentação de públicos própria da mídia impressa e contribuiu para redefinir as relações entre mulheres e homens, crianças e adultos, leigos e especialistas. Aprofundou as transformações no discurso político, de certa maneira unindo o sentimento de intimidade, transmitido pelo rádio, com o apelo imagético próprio do cinema”..

A interposição dos meios de comunicação de massa – destacadas a centralidade (e a centralização promovida) da televisão como um palco dessa “publicidade encenada”, a autonomia relativa da mídia e a economia política da mídia de massa como um ator político *per se* – é fenômeno coincidente ao desenvolvimento bem-sucedido e contraditório do Estado de Bem-Estar Social que com ele se relaciona.

Notadamente, essa interposição estrutura a forma da comunicação política que opera nas democracias representativas. Como dizem Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972, p. 176, tradução nossa), “mais do que nunca [no Estado de Bem-Estar Social] candidatos vão à frente do povo pela via da mídia de massa, e não em pessoa”. Nessas sociedades de massa (em especial na América do Norte e na Europa Ocidental), o debate político é *mediado continuamente* por estes meios, nos termos de suas condições políticas, econômicas e sociais. Isso significa que na medida em que os meios se interpõem, eles *transformam o discurso político*. A mídia passa a envelopar e dar o ritmo do fluxo de informação política a partir do dogma da objetividade jornalística e da neutralidade de conteúdos de entretenimento em largos processos de *definição de agenda e enquadramento*. Nesses processos, a informação sobre o mundo político é filtrada, fatiada e condicionada nos termos programação da radiodifusão: o discurso ou o protesto político é coberto pelo jornalismo de forma fragmentada (Miguel, 2015, p. 366), a propaganda política *strictu sensu* aparece no espaço reservado à publicidade ao lado de anúncios comerciais, os conteúdos de entretenimento aludem a situações políticas, e as linhas editoriais escolhem este ou aquele enquadramento e narrativa.

O relacionamento dos partidos e das lideranças políticas com essa interposição calibra seu arsenal de práticas de comunicação para disputas específicas: a imagética, a dos “ciclos de notícias”, a das grades de programação, e a dos símbolos e narrativas produzidas pela indústria cultural. Nessa calibragem passaram a incidir os profissionais de relações públicas e de marketing, que articulam estratégias de comunicação política (e, mais especificamente, de propaganda) acomodadas à mediação. A despeito da persistência de regimes autoritários que carregavam a *propaganda política* nos moldes estatais do entre guerras, essa calibragem representou a crescente contenção dos conteúdos audiovisuais produzidos diretamente por partidos ou políticos aos espaços reservados aos anúncios e às coberturas especiais de campanhas políticas. Numa perspectiva macro, autores como Chomsky e Herman (1989) argumentam que a mídia teria se tornado ela própria uma

máquina de propaganda e manipulação que seguiria a ideologia do *establishment* político e econômico. Sob uma outra perspectiva, esta calibragem “comercializa” a política eleitoral, na medida em que os políticos e suas ideias são vendidos como produtos em um mercado (McNair, 2018, p. 46).

Em períodos de campanha, essa interposição é sobrecarregada. São períodos nos quais a definição de agenda, o enquadramento e a definição da estratégia de comunicação se tornam ainda mais sensíveis e decisivos da perspectiva dos atores políticos. Da combinação das posições ocupadas pela mídia com a lógica da competição eleitoral, as campanhas passam a ser centros gravitacionais para a atenção midiática e, simultaneamente, períodos de intenso debate político mediatizado. A profissionalização buscada por partidos, por sua vez, implica em uma curva crescente e contínua nos custos de campanha. (McNair, 2018, p. 44-45).

Essa arquitetura da relação entre mídia e política agrava dois diagnósticos concomitantes da perspectiva da participação política. Em primeiro lugar, agudiza formas de exclusão de atores políticos, ou de “fechamento de acesso ao mercado político”, no sentido descrito por Offe (1984, p. 369). Isso se dá tanto em um nível coletivo (em termos de quais os movimentos, grupos ou corporações que ganham visibilidade nas suas pautas e na sua forma política), quanto no âmbito identitário, de recortes de gênero e raça, pois, embutido em estruturas econômicas e sociais já marcadas por desigualdades, “o noticiário político se volta quase exclusivamente para o campo político estrito senso, ignorando outros espaços e formas de fazer política” (Miguel; Biroli, 2010).

Em segundo lugar, essa calibragem, que submete o discurso político a formatos e frações determinadas, impõe dinâmicas de persuasão do cidadão-eleitor cada vez mais *descoladas da argumentação racional*. Como explica Brian McNair,

não somente políticas públicas, mas líderes são selecionados e alijados de acordo com os caprichos da opinião pública, independentemente de suas capacidades intelectuais. A imagem do líder, argumenta-se, conta mais do que as suas habilidades; a suavidade da entrega de uma mensagem política do que o seu conteúdo. A integridade da política é minada. (McNair, 2018, p. 42, tradução nossa).

Neste diagnóstico, o papel da comunicação visual, em detrimento da escrita, é visto como relevante. Como argumenta Giovanni Sartori (1998, p. 115-116, tradução nossa), “a

cultura da imagem rompe o delicado equilíbrio entre paixão e racionalidade”. No bojo desse processo no qual a política é cada vez mais uma performance midiática e menos um debate aberto pautado por racionalidades, adversários armam-se na gramática da política do escândalo, usando a imagem a seu favor (Castells, 2007, 2013).

Esses fatores da relação entre mídia de massa e política democrática dispõem uma série de limites para as *premissas normativas* das experiências históricas de representação que se desenrolaram na segunda metade do século XX. Em primeiro lugar, condiciona e facilita a submissão da soberania popular e da autonomia coletiva à política democrática da competição eleitoral. Neste sentido, autores elaboram trabalhos críticos com vistas à democratização da esfera pública, como Jürgen Habermas (1991), Nancy Fraser (1990), Craig Calhoun (2010), dentre outros, conforme sistematização feita por Souza, Alcântara e Pereira (2018). Em segundo, agrega desafios a uma justificação da competição eleitoral de fundo liberal, pois baseada na ideia de escolha racional do eleitor.⁷²

As transformações econômicas, sociais e políticas emanadas da falência do Estado de Bem-Estar Social alinharam-se aos novos desenvolvimentos no âmbito das tecnologias da informação e comunicação, o que será abordado no próximo capítulo. Antes disso, é importante debater as peculiaridades do contexto brasileiro e de que forma a relação entre comunicação política de massa e representação eleitoral encontra afinidades com determinadas iniciativas regulatórias.

1.2.5. Mídia e política representativa em contexto – e no Brasil

Esse conjunto de relações entre mídia e política ganha contornos específicos conforme o contexto a ser examinado. Assim, antes de analisar os aspectos dessa relação no Brasil, faz sentido compreender como se diferenciam relações entre mídia de massa e sistemas político-representativos a partir de realidades históricas concretas, o que engendra as formas peculiares como se manifestam os processos descritos acima.

⁷² Como critica Luís Felipe Miguel, “parte desta suspeição contra a mídia está ligada a uma perspectiva elitista da prática política [...] [e] a responsabilidade seria da televisão enquanto tal, um meio que inibiria o raciocínio que [...] só a palavra escrita promove [...]. Se não há como reformar a TV, que é intrinsecamente nociva, nem, imagina-se, reduzir sua influência sobre o povo, a única solução seria diminuir (ainda mais) a influência popular sobre as decisões políticas, isolando a esfera decisória das influências vindas de baixo”. Neste trecho, o autor tem como interlocutor o cientista político italiano Giovanni Sartori, a quem atribui a percepção da nocividade da televisão na formação da opinião pública intermediada a partir da representação eleitoral. Para a íntegra do argumento de Sartori, ver o seu *Homo Videns* (1998).

Como demonstram Daniel Hallin e Paolo Mancini (2004), a economia política da mídia e a organização do sistema político de diferentes regiões implicaram em distinções nos sistemas de mídia e sua relação com a política. A sua classificação entre “três tipos ideais” (na chave weberiana) de modelos de sistema de mídia e políticos-representativos *vis-à-vis* em vigor em diferentes regiões, esclarece, assim, questões relevantes, podendo ser tomada como um ponto de partida no esforço de contextualizar os macro diagnósticos citados acima.⁷³ Para tanto, os autores tomam por base uma grande quantidade de dados e estudos dos diferentes mercados de mídia e da cobertura política neles realizada, as características dos sistemas partidários em vigor, o *paralelismo político* entre mídia e sistema partidário (ou seja, espelhamento no mercado de mídia das expressões político-ideológicas presentes na sociedade), e o grau e a natureza da intervenção estatal na comunicação.

O primeiro dos tipos ideais é o mediterrâneo, ou *modelo pluralista-polarizado*, observado em países da Europa Meridional (França, Itália, Portugal, Espanha e Grécia). Nesses países, observa-se uma baixa circulação de jornais, eminentemente orientados para a elite política. Concomitantemente, observa-se uma centralidade da mídia eletrônica (rádio e TV) no mercado de informação. O *paralelismo político* é elevado – mesmo com certa diversidade – o que é acompanhado da preponderância de um jornalismo “opinativo orientado para a defesa de interesses ideológicos, políticos e econômicos ou, em casos mais extremos, simplesmente a serviço de governos, partidos ou grupos econômicos” (Azevedo, 2006). Hallin e Mancini (2004) identificam que o desenvolvimento da mídia comercial nestes países ocorre de forma frequentemente frágil, tardia e recente, o que implica a dependência de subsídios governamentais. A subserviência dos meios ao Estado é destacada quando há sistemas públicos de televisão, que tendem a apoiar as políticas governamentais. Estes fatores coincidem com uma profissionalização recente do jornalismo e com uma “forte presença dos partidos políticos na vida pública, o predomínio da representação coletiva sobre a individual, [e] o forte envolvimento do Estado e dos partidos na economia (dirigismo)” (Hallin; Mancini, 2004, p. x, tradução nossa).

O segundo dos tipos ideais é o presente nos países da Europa Setentrional (Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Alemanha e Suíça), que se denominou *modelo corporativista-democrático*. Nesses países, a indústria jornalística teve desenvolvimento mais precoce, acompanhada dos arranjos jurídicos que a protegem (direitos como a liberdade

⁷³ Contou-se com o trabalho de Fernando Antônio Azevedo (2006) como apoio para exposição do argumento de Hallin e Mancini (2004). Azevedo retoma seus achados e propõe acoplamentos à realidade brasileira.

de imprensa), alcançando uma alta circulação dos impressos. Também nesse modelo, verifica-se um grau elevado (porém titubeante) de *paralelismo político*, com uma imprensa conectada a grupos sociais organizados. Hallin e Mancini (2004) argumentam que nesses países são encontradas três coexistências entre fatores potencialmente contraditórios:

o desenvolvimento simultâneo de uma mídia comercial de grande circulação de massa e de mídia ligada a grupos políticos e civis; a coexistência de paralelismo político e profissionalismo jornalístico; e a coexistência de tradições liberais de liberdade de imprensa e uma tradição de estado forte intervenção nos meios de comunicação, que são vistos como uma instituição social e não como empresas puramente privadas. (Hallin; Mancini, 2004, p. 195-196, tradução nossa).

O terceiro e último destes tipos ideais é o *modelo liberal*,⁷⁴ encontrado no Atlântico Norte (Reino Unido, Estados Unidos e Canadá). Esse tipo ideal é marcado pela alta profissionalização do jornalismo e pelo desenvolvimento precoce da imprensa comercial em um ambiente de baixa regulação e/ou protagonismo estatal nas comunicações. O *paralelismo político* neste sistema é baixo, de maneira que “constrangimentos externos em geral são oriundos das pressões comerciais e não de natureza política ou partidária (com exceção, mais uma vez, do caso inglês)” (Azevedo, 2006). Nesses países, Hallin e Mancini (2004, p. 246) encontraram uma maior incidência de um jornalismo voltado à informação – ou seja, com maior pretensão de objetividade e busca de uma verdade.

Assim, entender a relação entre mídia e política no Brasil compreende um esforço duplo. Em primeiro lugar, é necessário visualizar, simultaneamente, os desenvolvimentos do jornalismo profissional, dos meios de radiodifusão, da mídia enquanto negócio, do paralelismo político e da intervenção estatal na comunicação. Em segundo, é preciso compreender as coincidências entre estes elementos e o desenrolar do quadro político brasileiro, em especial da representação eleitoral.

Conforme explica Fernando Antônio Azevedo (2006), o surgimento e o desenvolvimento da indústria jornalística no país foram *tardios* se comparados a países da Europa Ocidental e da América do Norte, o que se alinhava, em um primeiro momento, ao

⁷⁴ Adicionalmente, os autores notam que é este modelo que reside em maior grau nas páginas da teoria democrática normativa, percepção que faz sentido se considerados os estudos retomados nesta tese.

status de colônia do país, e, em um segundo, à vida política restrita e elitizada dos tempos de Império:

Uma breve revisão histórica desde períodos mais remotos deixa claro o surgimento tardio da indústria jornalística no país. A política colonial de Portugal procurava nos isolar do mundo [...] Por conta disso, o primeiro jornal, o Correio Braziliense, surgiu apenas em 1808, ano da transferência da Corte para o Brasil e da liberação das restrições impostas pela política colonial [...]. A partir de 1821 surgem novos jornais, boa parte deles ligada aos liberais e à maçonaria, e após a Independência e ao longo do Império, a imprensa brasileira não só se ampliou como se diversificou com a publicação de dezenas de pequenas folhas, panfletos e pasquins, em geral de vida intermitente e breve. Somente na passagem do século XIX para o XX é que a imprensa brasileira começaria a ganhar uma estrutura empresarial que redefiniria a relação dos jornais com a política, os anunciantes e o leitor. (Azevedo, 2006).

Como descreve Azevedo (2006), os jornais dotados de alguma estrutura empresarial na virada do século posicionavam-se no nicho da elite urbana e estavam conectados ao curto-circuito da vida política e econômica do país na sua virada republicana. Neste momento, o país era eminentemente rural e com dois terços da população analfabeta,⁷⁵ condições que marcavam a feição da participação política e da representação eleitoral implementada à época. Combinado a essa realidade, o perfil incipiente, impresso e elitista da imprensa tradicional perdurou de forma significativa até começar uma transformação nos anos 1920, nos quais o país assistiu, *mais uma vez de maneira tardia*, à chegada dos aparelhos de rádio e à ascensão de conglomerados de mídia mais estabelecidos, com propriedade cruzada de revistas, emissoras e jornais. Dentre estes primeiros conglomerados, destacou-se a figura de Assis Chateaubriand, pioneiro no setor de mídia nacional.

Esse processo de profissionalização e centralização incipiente ganhou outra dimensão e impulso a partir da mudança política no país instalada em 1930. É ilustrativo,

⁷⁵ Nos termos descritos acima (parte 1.1.7. *Aspectos das versões brasileiras do fenômeno eleitoral*) e por Souza (1999).

inclusive, o alinhamento desse pioneiro da mídia com o varguismo de primeira hora.⁷⁶ Nas palavras de Luís Felipe Miguel,

a história da Revolução de 1930, por exemplo, passa pela figura do empresário Assis Chateaubriand, que, nas páginas de seus jornais e na revista *O Cruzeiro*, dramatizou o assassinato de João Pessoa, transformou um crime passional em político e gerou o clima de opinião favorável à tomada de poder por Getúlio Vargas. (Miguel, 2015, p. 367).

Nesse momento de ruptura dos arranjos políticos de sustentação de uma oligarquia rural, a modernização autoritária protagonizada pelo Executivo Federal na Era Vargas guardou especial impacto para o setor. De 1930 a 1945, a mídia brasileira passou, simultaneamente, por um ensaio de massificação (Azevedo, 2006) – destacado o aumento do alfabetismo, a industrialização e urbanização, e o alargamento dos direitos políticos no Governo Provisório – e por uma forte experiência de tutela estatal, com significativa intervenção governamental na programação, e com a emergência de órgãos de controle e censura do conteúdo e um projeto de propaganda estatal robusta (Drummond, 2009; Jambeiro et al, 2004). Foi de iniciativa do Executivo, por exemplo, a instituição do programa de rádio *A Voz do Brasil*. O exemplo do desenvolvimento do rádio no período de 1930 foi uma síntese desse processo, como descrevem Othon Jambeiro et al:

O Estado Novo constituiu-se, também, em um período histórico de grande importância para a consolidação da radiodifusão. Regulamentada em 1931 a 1934, para atuar nos padrões comerciais estabelecidos nos Estados Unidos, recebeu enorme impulso das agências de publicidade americanas e tornou-se um[a] aliad[a] dependente do sistema industrial e comercial da economia. A ditadura de Vargas criou um ambiente socioeconômico favorável ao crescimento do rádio, inclusive porque o novo veículo de massa servia aos propósitos de propaganda do regime e controle da população, através, principalmente, do direcionamento da informação e da contrainformação. [...] A programação centrou-se no entretenimento [...] sempre com patrocínio de produtos industriais. (Jambeiro et al, 2004, p. 106-107).

⁷⁶ Em um segundo momento, Chateaubriand apoia a malfadada Revolução Constitucionalista de 1932, o que implica em sua punição por parte do regime de Getúlio Vargas. (Martins, 2010, p. 77).

Da mesma forma que o voto secreto e a universalização do sufrágio, a introdução dos meios de comunicação de massa no cenário brasileiro teve digitais contraditórias do ponto de vista liberal – o que coincidiu com a forma corrente da representação política do Estado Novo. Com a intervenção estatal consubstanciada em decretos presidenciais, na atuação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e, ainda, por seu protagonismo da perspectiva de industrialização, Vargas exerceu um importante papel para a mídia nacional com o seu estatismo conservador e autoritário. Na medida do que já foi descrito anteriormente, a intervenção estatal de cunho autoritário posta no âmbito da comunicação funcionou para integrar populações inteiras a partir de símbolos, linguagens e *lideranças* comuns (Drummond, 2009).

Assim, o primeiro voo dos meios de comunicação de massa no Brasil ocorreu dentro de um ambiente de supressão das liberdades negativas e engates de dependência e/ou censura em relação ao Estado – a primeira experiência de propaganda política dirigida à massa, dentro de um contexto de propaganda única de um regime. Concomitantemente, muitas vezes como anteparos de elites urbanas, prosseguiu uma profissionalização moderada e ampliação das publicações jornalísticas disponíveis, ainda sob a égide do controle estatal. Nesse período, essa imprensa independente do varguismo represou valores liberais detidos por nichos urbanos que só encontraram vazão com a volta do regime democrático, em 1945. Quando a represa se abre, o quadro competitivo na política de uma sociedade que se tornara industrializada e mais urbana ganhou expressões quase que imediatas em um ambiente de mídia com espaço para se pluralizar.

Desse modo, a combinação da instalação da representação eleitoral no interregno democrático com as condições materiais dos meios de comunicação de massa no Brasil implicou em um novo conjunto de relações entre mídia e política entre 1945 e 1964. A abertura política permitiu a emergência de um maior *paralelismo político*, nos termos de Hallin e Mancini (2004), ilustrado na rivalidade entre as figuras de Samuel Weiner, do *Última Hora*, e Carlos Lacerda, da *Tribuna da Imprensa* – expressões mais marcadas de uma polarização política entre o PSD e a UDN, entre o varguismo e o antivarguismo (Azevedo, 2006).

Nesse período, a ideia de que deveria haver a tutela de uma “ordem” no setor não desapareceu. Ao analisar as discussões sobre uma possível nova Lei de Imprensa à época (vigorava a de 1953), Flávia Biroli (2004) demonstra que o Estado sob o governo Juscelino Kubistchek – que ainda detinha uma série de controles sobre a aguerrida imprensa engajada

na disputa política – propunha ao Congresso ainda novos instrumentos para garantir a “ordem pública” em “moldes mais concretos e menos individualistas”. Como argumenta a autora, o extremo paralelismo político incidia até mesmo nos questionamentos sobre a legitimidade dos pleitos eleitorais, fato que alinhava a liberdade de imprensa irrestrita como um elemento de instabilidade da experiência eleitoral.

No bojo desse processo, ainda se destacavam o poder do Estado em prejudicar veículos por suas posições⁷⁷ e a circunscrição do alcance das empresas de mídia a grandes centros urbanos – ainda havia metade do país no analfabetismo e significativas porções da população sem cobertura de radiodifusão, mesmo com a chegada da televisão nos anos 1950. Mesmo presente uma maior competição partidária-eleitoral e um quadro de direitos políticos mais pronunciados, a configuração elitista no consumo de mídia, a falta de integração de populações aos meios de comunicação e a dependência da ação estatal condicionaram a experiência brasileira que, nas palavras de André Singer (2001, p. 60), ainda não podia ser denominada democracia de massas. Não obstante, como será retomado em maior detalhe no capítulo 4, a ampliação da radiodifusão (e mais especificamente da televisão, em 1950, ainda com Assis Chateaubriand e sua TV Tupi) e o fim da ditadura do Estado Novo implicaram as primeiras experiências de propaganda feita por partidos e candidatos nesses meios – o que foi acompanhado de um primeiro ensaio “errático” da edição de leis para *garantir espaço e regulamentar a propaganda político-eleitoral* (Albuquerque, 1999, p. 45-49).

Se o período do interregno democrático foi de ampliação da expressão do pluralismo e da competição partidária em um quadro de pronunciado paralelismo político, o período da Ditadura Militar serviu para represá-lo novamente, a partir de práticas de controle estatal do conteúdo. Ao mesmo tempo, o projeto nacionalista conduzido pelos militares pôs em prática novas prioridades em termos de integração nacional, que destinavam à mídia de massa um papel especial. Fernando Antônio Azevedo (2006) descreve os traços mais significativos do período sob o ponto de vista da mídia: (i) baixa atividade política da mídia de massa; (ii) paralelismo político mais raro e marcado não pela disputa partidária, mas pela defesa ou não do regime; (iii) forte expansão dos meios de comunicação de massa via “criação da Embratel

⁷⁷ Sobre o tema ver: FGV CPDOC. CPI da Última Hora. E ele voltou... o segundo governo Vargas: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/CPIUltimaHora>>. Acesso em 12 dez, 2018. Flavia Biroli (2004) também descreve o papel da Portaria 899, de 1956, que usava a tutela da radiodifusão pelo Estado na condição de serviço público para vedar condutas e discursos “que importem ou possam importar na subversão da ordem pública, em incitamento a greves, que possam provocar a animosidade entre as classes armadas, ou delas contra as instituições civis; a instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da Lei; ou que contenham injúria ou desrespeito às autoridades constituídas”, sob pena de suspensão da estação.

em 1965 e a implantação da rede de telecomunicações e de estações repetidoras pelo país afora nos anos seguintes [que] expandiram nacionalmente as redes de televisão, até então de alcance meramente local ou regional”, com destaque para a ascensão meteórica dessas redes; (iv) “acelerado processo de modernização industrial e das rotinas produtivas e uma forte concentração da propriedade” no jornalismo diário; (v) “maior [...] profissionalização do jornalista, com a disseminação de cursos superiores de jornalismo e a regulamentação da profissão”; e (vi) o aparecimento, nas brechas do regime, de veículos alternativos de sátira política.

Entre estes traços, o que aparece com maior destaque em boa parte dos estudos na área de comunicação política da época é o surgimento e a consolidação do conglomerado brasileiro de mídia mais importante do século – a Globo (Albuquerque, 1999; Azevedo, 2006; Biroli; Miguel, 2013; Kucinski, 1998; Lima, 2001, 2012; Mesquita, 2008; Miguel, 2002, 2003a, 2003b, 2015; Singer, 2001). Entre as maiores características da ascensão desse conglomerado, tais estudos apontam a integração de uma rede nacional (tanto em termos de infraestrutura como em termos de programação, linguagem e símbolos), o destaque da televisão (e de todas as suas consequências, como descrito acima), a subida de patamar na qualidade da produção, e a efetiva massificação no consumo de mídia. Esse movimento é explicitado com os dados do Censo do IBGE: em 1960, 4,6% dos domicílios brasileiros possuía televisão e 35,4% possuía rádio; já em 1980, o número passava para 56,1% de domicílios com televisão e 76,17% com rádio, ambos ultrapassando o total de domicílios com geladeiras. No mesmo 1980, o mesmo IBGE indica que a população alfabetizada no Brasil atingia 76%. Conforme explica Fernando Antônio Azevedo (2006), a emergência da televisão suplantou em larga escala a incidência dos jornais impressos e revistas no país, mesmo que esse setor tenha crescido em níveis significativos.

Os estudos que analisam aspectos da economia política da mídia nesse período destacam o engate entre a ascensão da Globo e a política de comunicação dos militares, o que teria lhe garantido melhor posição para garantir sua dominância na radiodifusão e sua importante fatia de mercado em termos de mídia impressa, especialmente no Rio de Janeiro (Albuquerque, 1999; Lima, 2012; Miguel, 2002). Por sua vez, argumenta-se que este alinhamento também incidiu na produção de conteúdos jornalísticos e de entretenimento da emissora, o que se alinhava à mitigação da participação política dissidente em face do fechamento da competição partidária.

Nesse sentido, marca-se, mais uma vez, uma conexão do desenvolvimento do setor de mídia nacional com a iniciativa estatal de fundo nacional-autoritário e planejador, em quadro diferente do assistido na América do Norte, por exemplo (Hallin; Mancini, 2004). Este processo contraditório é descrito por Azevedo (2006), que indica a diferença no caminho trilhado pela imprensa escrita e pela radiodifusão (notadamente dependente de concessões estatais), em um “contexto autoritário e diante de um ambiente político rarefeito e marcado por um bipartidarismo compulsório e pela ausência de competição e alternância política real, apesar da censura prévia imposta pelos militares”. A comunicação direta do bipartidarismo com a população via radiodifusão, por exemplo, perdurou sob vedação ou forte tutela estatal no período, consubstanciadas pela arquitetura impeditiva dos atos institucionais promulgados pelo regime e, já em um momento de distensão, por diplomas como a Lei Etelvino Lins (nº 9.601/1974) e a Lei Falcão (nº 6.339/1976) – o que também será abordado em maior detalhe no capítulo 4.

Nesse ambiente, Azevedo (2006) aponta que apenas a imprensa escrita haveria evoluído uma oposição liberal e moderada ao regime (citando o extinto Correio da Manhã, seguido pelos Jornal do Brasil, Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo), o que se tornou cada vez mais importante a partir da abertura política. Nesse período, marcado pela Lei de Anistia (1979), pela volta do multipartidarismo e por eleições diretas aos governos estaduais (1982), a mesma imprensa escrita obteve protagonismo no alinhamento pelas liberdades civis. Nas palavras desse autor,

sem dúvida, o ponto alto deste processo foi a campanha das Diretas Já, em 1983 e 1984, que teve na Folha de S. Paulo um dos seus principais arautos, enquanto a Rede Globo escondia do público as grandes manifestações populares e ignorava o debate nacional pelas eleições diretas para Presidência da República (Azevedo, 2006).

A combinação de conflitos e de sinergias entre estes veículos de mídia nacional e o Estado durante os aproximadamente vinte anos de ditadura militar produziu um sistema de mídia peculiar na embocadura da redemocratização (Vieira; Guimarães, 1989, p. 232). Um dos fatores relevantes era que, desde 1946, as constituições brasileiras vedavam o controle de jornais ou emissoras por parte de estrangeiros, o que visava garantir a identificação dos donos dos meios e a soberania nacional (Lima, 2001, p. 104). Segundo Fernando Antônio Azevedo (2006), “o efeito indireto de tais restrições legais produziu a formação de

monopólios familiares no setor das comunicações de massas”. Nesse quadro, os mesmos autores apontam para a relevância da propriedade cruzada de meios nesses crescentes grupos empresariais e, no âmbito mais local, do controle, por parte de políticos profissionais, de emissoras e jornais, em especial fora do eixo Rio-São Paulo. Para isso, também se destacou uma determinada lógica de distribuição de concessões de rádio e de televisão para lideranças empresariais e políticas aliadas ao regime, como descreve Bernardo Kucinski (1998).

De perfil gradual, a redemocratização não reverteu tendências de preponderância da televisão e/ou de massificação e de concentração de propriedade na economia política da mídia brasileira, muito pelo contrário. Nesse período persistiu a expansão dos mesmos grupos empresariais que compuseram a constelação de meios de comunicação nos anos 1970, com destaque para a ação estatal na distribuição de concessões de radiodifusão em lógica similar ao visto no regime militar (Somma Neto; Caleffi; Dias, 2015). De outro lado, a transição para a Nova República modificou padrões de intervenção estatal, refreou a propaganda estatal direta, consolidou liberdades democráticas e deu ao jornalismo profissional um novo papel na cobertura de uma competição multipartidária. Na esteira de tais mudanças, a tendência da liberalização econômica e de abertura de mercados começa a criar as condições para uma nova fase no setor de mídia, marcada pela abertura de mercados, por privatizações na área de telecomunicações, e por inovações e convergências relevantes, como veremos adiante.

Desta forma, *é apenas a partir dos anos 1980 que ocorreu a coincidência entre representação eleitoral no sentido forte e meios de comunicação de massa*. Em um texto dos anos 2000, André Singer explicaria que,

de certo modo a democracia de massa no Brasil está sendo modelada – e não apenas mudada – pela mídia. Isso significa que a democracia brasileira provavelmente está sendo mais influenciada pela mídia do que as velhas democracias da Europa e dos Estados Unidos, que tinham tradições consolidadas antes da explosão dos meios de comunicação. (Singer, 2001, p. 60).

Para o *jornalismo* e a produção de *entretenimento* sobre temas políticos, essa coincidência engendra as primeiras versões brasileiras de padrões de comunicação política em democracias de massa descritos anteriormente, em um cenário que apresentava crescente autonomia relativa do campo midiático e prática jornalística mais robusta e

profissionalizada. No plano da propaganda eleitoral, isso ocorreu através do destrave gradual do fluxo da informação sobre a vida política, constituído a partir do protagonismo de sucessivas regulações aprovadas pelo Congresso Nacional desde 1985 (Albuquerque, 1999, p. 49) – tudo isso coordenado por meio da reposicionada autoridade da Justiça Eleitoral (Sadek, 1995, p. 41).

O marco dessa fase de interposição mais pronunciada de meios de comunicação de massa entre um sistema político já competitivo e aberto e a sociedade é a primeira eleição direta para presidente, em 1989. Nesse momento, a televisão já havia se consolidado como meio preponderante para o acesso à informação a respeito do debate político (Lima, 1996; Moisés, 1992). Como explicam Antônio Rubim e Fernando Antônio Azevedo (1998), esse pleito

aparece como acontecimento detonador de um *boom* imediato e posterior de reflexões sobre o enlace mídia e política. Pode-se afirmar que este acontecimento eleitoral, ao fazer emergir em toda sua potência estas novas conexões entre mídia e política, começa verdadeiramente a conformar um campo de estudos sobre comunicação e política no país, perpassado por olhares sintonizados com esta nova circunstância de sociabilidade acentuadamente midiaticizada.

Nesse processo, estudos brasileiros da área de comunicação e política debruçaram-se para explicar a ascensão e a queda midiático-política do candidato vencedor do pleito, Fernando Collor de Mello (Lima, 1996; Rubim; Azevedo, 1998). Notadamente, é no início da Nova República que essa literatura percebe a incidência de fenômenos como a profissionalização do marketing político-partidário, o uso das pesquisas de opinião, a prática de relações públicas e a efetiva cessão, nos termos de Pierre Bourdieu, de capital político por parte da mídia para determinadas facções do sistema político-partidário a partir de seu conjunto específico de lógicas e regras internas (Miguel, 2003b).

Assim, numa perspectiva midiática, o presidencialismo de coalizão e a governabilidade instauradas no pós-1988 se engataram na prevalência da televisão.⁷⁸ Operada por profissionais de marketing contratados pelas lideranças partidárias do período, a comunicação política de massa dos anos 1990 e 2000 passou a se fiar na negociação de tempo no horário político obrigatório (Abranches, 2018, p. 346-347), na criação e veiculação

⁷⁸ Esse engate foi modelado conforme a tutela da Justiça Eleitoral, conforme será aprofundado no capítulo 4.

de mensagens grandiloquentes para uma audiência de massa e na disputa pela definição de agenda e enquadramento dos órgão de imprensa. Contudo, três décadas depois, esse engate começou a apresentar um desempenho mais limitado, como veremos no capítulo 3.

1.3. O direito e as diferentes abordagens às campanhas políticas

A relação entre política e mídia é especificamente sensível nos contextos em que convivem democracias representativas e meios de comunicação de massa. Como vimos, a combinação da intermitência do fenômeno eleitoral (determinada pela duração dos mandatos dos representantes), sua efetiva competitividade – o que, nos termos de Adam Przeworski (2018, p. 6), quer dizer a incerteza *ex ante* a respeito dos resultados – e esses meios de comunicação (nas condições encontradas em diferentes contextos) enseja períodos de grande intensidade na comunicação política, aqui chamados de campanhas.

Tais períodos são marcados pelas expectativas e ações de uma multiplicidade de atores e pelos conflitos políticos que emergem quando elas se chocam. Da parte de partidos e candidatos, multiplicam-se incentivos como: ganhar atenção e visibilidade, manufaturar o convencimento dos tomadores de decisão em favor de determinado sentido, e influenciar linhas editoriais e roteiros de produções audiovisuais, buscando vantagens competitivas. Entre estes atores, destaca-se a tentação dos políticos incumbentes no sentido do “fechamento do mercado político” através da construção de barreiras à comunicação de seus desafiantes com possíveis consequências eleitorais. Para os meios de comunicação como atores *per se*, o cenário abre possibilidades de barganha política em nome de seus interesses com os representantes e com grupos de pressão, como corporações e empresas, além de propiciar significativos reservatórios de atenção a serem coletados e revendidos a seus anunciantes, na terminologia de Tim Wu (2016). Estes e outros grupos de pressão, da sociedade civil ou ligados ao poder econômico, por sua vez, podem dispor de recursos comunicacionais e financeiros para investir em determinados resultados eleitorais que se alinhem com seus interesses. A sensibilidade passa também por questões de soberania e/ou segurança nacional, ao passo que entidades nacionais podem almejar estrategicamente a intromissão nos pleitos, pelos mais variados motivos. Dessa forma, campanhas são períodos nos quais podem se manifestar as várias deficiências da representação eleitoral em democracias de massa já elencadas aqui, identificadas sob diferentes premissas normativas. *Na medida em que campanhas competitivas se apresentam como pedras-chave nestes*

sistemas políticos, a questão sobre como administrar estes conflitos e deficiências se torna crítica.

Nos vários exemplos citados nas páginas anteriores, essa questão foi formulada *juridicamente* diversas vezes, através de iniciativas que implicavam ações, omissões ou prestações do Estado. Dessa forma, a administração desses conflitos resultou na mobilização do direito e de instituições estatais para regular⁷⁹ a comunicação e a informação política. Dos exemplos citados, é possível extrair e tipificar alguns de seus elementos mais pronunciados como: o tratamento jurídico das liberdades de expressão, de imprensa e de associação em geral; as regras específicas sobre campanhas eleitorais; e a criação de instituições judiciárias ou administrativas encarregadas de interpretar e aplicar esse conjunto de normas. Em todos esses casos, uma análise sociojurídica pode organizar as justificativas (premissas) normativas publicamente adotadas para cada uma dessas abordagens, a estrutura jurídica a elas associada e, ainda, os possíveis efeitos de sua implementação, desejados por diferentes grupos de interesse, como os representantes incumbentes ou as autoridades/burocracias reguladoras.

Primeiramente, a garantia de *liberdades negativas e direitos individuais* é o tipo de abordagem jurídica da comunicação política que nasce junto com as experiências modernas de representação eleitoral. Para tanto, são ilustrativos o diagnóstico de Jürgen Habermas (1991) sobre a construção da esfera pública; o prognóstico de Norberto Bobbio (1986), segundo o qual “o estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático”; e a afirmação de Bruce Ackerman (2009), para quem “o primeiro grande tema do constitucionalismo moderno é a democracia; o segundo é a sua limitação”. A limitação do poder do Estado embutida na coincidência da defesa conjunta entre o liberalismo (direitos individuais) e a democracia representativa (direitos políticos) implicou, assim, a criação das primeiras expressões modernas de regulação da comunicação política – uma *desregulação*. Esse tipo de abordagem atravessou o século XX, estabelecendo um espaço no qual as formas econômicas, políticas e sociais da expressão política e dos meios de comunicação puderam se desenvolver; com a liberdade de associação para proteger existência dos partidos políticos e dos grupos de interesse, a liberdade de expressão e de imprensa, e, ainda, o direito à livre iniciativa, que lastreou o formato capitalista adotado pela mídia de massa durante este

⁷⁹ Nesses casos, reforça-se a ideia de que essa regulação pode se destinar à própria ação do Estado, como é o caso da garantia de liberdades de expressão, associação ou de imprensa. Conceito em constante disputa (Koop; Lodge, 2015; Baldwin; Cave; Lodge, 2010), definimos “regulação” neste trabalho como qualquer mecanismo de controle social ou intervenção que mire nas ações de determinado conjunto de atores sociais.

período (Fonseca, 2004, p.13). Dessa forma, esse tipo de mobilização do direito para regular a comunicação e a informação política delimita um espaço determinado para a competição pela maioria do voto popular e para as formas de expressão e associação política que nele se engatam. É a feição mais liberal da regulação da comunicação política nas democracias representativas, aparecendo como uma espécie de pré-condição para a sua realização.

Ao lado deste tipo de regulação, a emergência de direitos individuais não ligados à expressão, como *honra, propriedade (inclusive intelectual), autoria, intimidade e privacidade*, implica em restrições da comunicação política por parte de outros indivíduos. Em um segundo tipo de regulação, tais garantias liberais podem significar restrições ao espaço da comunicação política à medida que determinadas expressões não serão admitidas pelo Estado, ensejando responsabilização civil ou criminal. Em termos históricos, essa segunda modalidade coincide com a primeira, decorrendo da constituição de uma ordem jurídica liberal afinada com uma sociedade burguesa.

Em terceiro lugar, na reconstrução da relação entre mídia e política, observamos, em diversos momentos, restrições de conteúdos na comunicação política que derivam de princípios abertos, como *soberania nacional, segurança nacional, interesse público, ordem pública, moral e bons costumes*. Presente na lógica da intervenção estatal na comunicação desde antes mesmo do surgimento das liberdades negativas e direitos individuais, esse tipo de regulação se reorganizou a partir da estrutura do direito racional-formal e se faz presente mesmo em democracias com alto nível de tolerância à liberdade de expressão, como no regime da Primeira Emenda estadunidense (que veda a expressão quando ela implica em perigo eminente à ordem pública ou obscenidade, por exemplo). A justificativa nesses casos é que esse controle seria necessário para garantir a autoridade do Estado e dos valores constitucionais perante expressões de questionamento ou desafio, como a propaganda proferida por agentes identificados como “subversivos”.⁸⁰

Estabelecido um espaço de disputa pela representação eleitoral, surgem questões acerca de como momentos de campanha devem ser administrados especificamente. Assim, em quarto, o direito é mobilizado para a criação de regras específicas sobre processos eleitorais, sob a justificativa de lhes garantir determinadas condições de competição e de confiabilidade, constituindo a modulação de como deve ocorrer a comunicação política em

⁸⁰ Um exemplo clássico envolve a liberdade de expressão e associação de partidos comunistas nos Estados Unidos e nas democracias ocidentais durante toda a Guerra Fria (Fiss, 1996, p. 1-2; Barendt, 2005, p. 21). Com efeito, em períodos de expansão da intervenção estatal (sejam aqueles considerados democráticos, como o Estado de Bem-Estar Social, ou autoritários) ou de tensões geopolíticas, abordagens como essa foram vetores de repressão e de exclusão de determinadas expressões sociais, culturais e políticas.

sociedades que aplicam o *método eleitoral*. O constitucionalista John Hart Ely, por exemplo, justifica esse tipo de regra como um “reforço na representação”, argumentando que as cortes dos EUA deveriam colocar a revisão judicial a serviço de resolver “avarias” no “mercado político” (Ely, 1980, p. 102-103; Smith, 2014, p. 447-449). Em seu argumento, essa avaria na representação não se confunde com o dissenso ou o julgamento de valor sobre a atuação dos representantes – ela ocorre quando

o processo é indigno de confiança quando (1) os de dentro sufocam os canais de mudança política para garantir que eles continuarão no poder e que os que estão de fora continuarão alijados, ou quando, (2) [...] representantes devidos a uma maioria efetiva estão sistematicamente desfavorecendo alguma minoria por simples hostilidade ou recusa preconceituosa em reconhecer pontos em comum [mesmo que] de ninguém seja negada voz ou voto. (Ely, 1980, p. 103, tradução nossa).

No mesmo sentido, Eduardo Meira Zauli (2011) defende que essa regulação faz parte de um esforço que visa

garantir a *igualdade de chances* aos diversos participantes dos processos eleitorais. Isso é crucial do ponto de vista de se imunizar um sistema democrático contra a possibilidade de insurgência da minoria com relação à maioria e de se garantir sua livre submissão às decisões majoritárias [...] isso exige a adoção e o respeito às regras que preservem as perspectivas da minoria de hoje de tornar-se maioria no dia de amanhã (Zauli, 2011, p. 259, *itálico nosso*).

Conectado à leitura que se faz da ideia de igualdade política, a ideia de igualdade de chances foi apropriada por diferentes tradições teóricas mobilizadas nesse capítulo. Carl Schmitt, por exemplo, imbrica a defesa da igualdade de chances em uma defesa da própria legalidade em seu *Legalidade e Legitimidade* (1932). Segundo ele,

o Estado legiferante parlamentar, baseado no domínio de respectivas maiorias, somente pode repassar o monopólio de exercício legal de poder aos respectivos partidos majoritários e somente poderá exigir da minoria a renúncia ao direito de resistência, na medida em que a igualdade de

chances na obtenção de maioria realmente permaneça aberta e na medida em que esse pré-requisito do seu princípio de justiça de alguma maneira seja plausível (Schmitt, 2007 [1932], pp. 32-34).

Numa outra visão, Jack Knight e James Johnson apresentam um contraponto no marco da teoria da democracia deliberativa no artigo *What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?* (1997). Em seu argumento, defendem a ideia de “igualdade de oportunidades na influência política”:

Em um sentido, oportunidades iguais de influência exigem que as assimetrias não ofereçam vantagens injustas aos participantes. A igualdade implica que a participação e a tomada de decisões sejam voluntárias e não coercitivas. Da perspectiva de um participante individual, isso serve para garantir que ninguém mais poderá usar qualquer vantagem devido a assimetrias na distribuição de poder e recursos para fazer com que ela vote ou aja de qualquer forma contrária às suas preferências irrestritas. Isso destaca a necessidade de igualdade nos recursos que qualquer participante pode empregar no processo de deliberação. Em um segundo sentido, oportunidades iguais de influência exigem que as assimetrias não coloquem ninguém em posição de desvantagem injusta. A igualdade implica que a possibilidade de um participante influenciar as preferências de outros participantes seja aproximadamente a mesma para todos (Knight; Johnston, 1997, p. 293, tradução nossa).

Mesmo que sob diferentes entendimentos dos fundamentos da “igualdade de chances”, *essas formulações derivam regras que modulam os poderes de influência dos incumbentes e do poder econômico nos processos eleitorais*. Com o surgimento e a emergente centralidade dos meios de comunicação de massa nas campanhas, essas regras passam a incidir sobre suas atividades, tanto para garantir determinados espaços para a comunicação direta entre candidatos e votantes, como para limitar o poder dos proprietários desses meios de influenciar o processo eleitoral a partir das suas capacidades de definição de agenda ou enquadramento. Figuram também nesse conjunto, as normas de financiamento de campanhas e de delimitação do período eleitoral que incidam sobre práticas de comunicação político-eleitoral.

A associação desse possível corpo de regras com diferentes premissas normativas faz surgir os conceitos de *integridade*, *credibilidade*, *confiabilidade* ou *qualidade* eleitoral (Mozaffar, 2002). Nesses casos, esses conceitos adjetivam os processos eleitorais que proporcionam determinadas condições – eleições “íntegras”, “com credibilidade”, “confiáveis” ou “justas”. Para simplificar, usaremos “integridade eleitoral” para abarcar essas adjetivações. Ao realçar a competitividade ou a igualdade de chances como objetivo dessa regulação, essas formulações alinham-se a determinadas visões sobre o que é democracia – ou, ainda, sobre o que é a democracia *possível*.

Conforme argumenta Pippa Norris (2014, p. 7, tradução nossa), “estudiosos que aderem a noções mais ‘densas’ e robustas de democracia têm alertado contra a ênfase excessiva na competitividade eleitoral como condição necessária e suficiente para a democratização, um processo apelidado de ‘falácia do eleitoralismo’”. Assim, a ideia de que o ideal democrático se garante a partir de uma regulação mobilizada em nome da integridade eleitoral “é encontrada entre aderentes a concepções schumpeterianas ‘compactas’ de democracia” (Norris, 2014, p. 7, tradução nossa). Admitindo a ideia de que a democracia representativa é um fim em si mesmo, mas expandindo o conjunto de formalidades jurídicas que passam a dever constar nos fenômenos eleitorais, a “integridade eleitoral” é buscada em nome da preservação da legitimidade política do paradigma da representação – aferida a partir de medições da confiança pública nas instituições eleitorais e indicadores de satisfação com a performance da democracia –, e de seu efeito estabilizador, ao ter impactos mensuráveis na manutenção paz civil. (Miguel, 2014; Norris, 2014). Entre as preocupações com a integridade, figuram tanto a importância do livre fluxo de informação a respeito do processo eleitoral oriundo de uma mídia independente, quanto o impacto de vieses dos meios de comunicação em favor de candidatos (Norris, 2014).

Quadro 1 – Tipos de regulação estatal da comunicação política em democracias representativas de massa no final do século XX

Abordagens regulatórias da comunicação política	Premissas normativas	Estrutura jurídica	Possíveis efeitos
Garantias à liberdade de expressão, associação, iniciativa e imprensa	Autonomia individual em relação ao Estado e aos demais indivíduos; proteção da minoria [<i>liberal</i>]	Constituição de um espaço de comunicação livre de coerção estatal	Proteção de modelos de negócio capitalistas de meios de comunicação ou de partidos políticos específicos
Direitos individuais não ligados à expressão do pensamento ⁸¹ e direitos autorais		Restrição da comunicação a partir do direito de outros indivíduos	Controle da comunicação política em favor de determinadas populações
Restrições a conteúdos políticos e morais	Soberania/segurança nacional e manutenção de ordem pública e padrões sociais de costumes [<i>autoridade</i>]	Delimitar e vedar conteúdos que possam desafiar ou questionar a autoridade nacional-estatal ou valores com ela identificados	Repressão política, social e cultura; restrição de direitos individuais
Regras específicas para campanhas políticas	Exercício da soberania popular a partir do paradigma da representação eleitoral [<i>republicana</i>]; integridade eleitoral; [<i>estabilidade</i>]	Modulação da competição eleitoral; nivelamento da comunicação política e das chances eleitorais; Limitação de interferência do poder econômico ou comunicacional.	Fechamento da competição política; restrição de direitos individuais

Fonte: do autor.

Essa tipificação é esquematizada no quadro acima, que categoriza as diferentes modalidades que encontramos na análise da comunicação política em democracias representativas durante o século XX, identificando as suas premissas normativas, a tônica de sua estrutura jurídica e possíveis efeitos que podem levar a sua defesa por parte de grupos de interesse.

⁸¹ Nesse conjunto incluem-se os direitos à honra, à intimidade, à privacidade e à propriedade privada.

Cada uma dessas modalidades pode ser empregada por autoridades e instituições diferentes. As três primeiras, por não estarem somente identificadas com o fenômeno eleitoral, são comumente atribuídas a instituições judiciárias ou administrativas de atuação menos específica. Em nome da coexistência entre esses três tipos (ou seja, a proteção de direitos individuais e das liberdades negativas em face do Estado, em conjunto com a preservação da autoridade estatal e dos valores constitucionais diante do exercício dessas liberdades), regimes democrático-representativos apresentam mecanismos de garantia de independência dessas autoridades/instituições em relação aos políticos incumbentes e as submetem a determinadas normas constitucionais e legais.

A operação de regras sobre campanhas eleitorais costuma passar por mecanismos mais específicos. Com efeito, a ideia de *governança eleitoral* é o ápice de uma busca em tornar o fenômeno eleitoral (e a busca de qualquer outro adjetivo que lhe deva ser atribuído) administrável⁸² por uma burocracia estatal, contendo e limitando suas expressões mais peculiares dentro das ideias de estabilidade e manutenção da competição eleitoral. A expressão designa, segundo Mozaffar e Schedler (2002, p. 7), o conjunto “[d]as atividades envolvidas na criação e manutenção da estrutura institucional no interior da qual o voto e a competição política se desenvolvem”. Assim, essas estruturas institucionais passam a (i) legislar, (ii) organizar os pleitos e (iii) resolver disputas sobre eles, criando e operando as regras específicas para a administração das eleições. Como descreve Victor Marchetti (2008),

esses três diferentes níveis da governança eleitoral geralmente não são atribuições de um órgão apenas. Por exemplo, o *rule making* está definido quase sempre por normas constitucionais e pelo Código Eleitoral. Boa parte da governança eleitoral, porém, fica sob a responsabilidade de um órgão específico que trata, essencialmente, do *rule application* [organização] e do *rule adjudication* [contencioso]. Esse órgão é normalmente tratado como *Electoral Management Board* – EMB.

⁸² Contudo, isso não quer dizer que a gênese de um esforço burocratizante, racionalizante e formalista a respeito do fenômeno eleitoral surja somente com a invenção desta expressão. Se o conceito de governança eleitoral coincide com uma “terceira onda” de democratização apenas no final do século XX (Marchetti, 2008; e mais especificamente em Huntington, 1994), a prática do estabelecimento de regras e burocracias encarregadas dessas tarefas é muito anterior. Em verdade, a ideia de “governança” apenas coroa um processo próprio do século XX e que parece fazer parte de um processo mais amplo de juridificação das esferas da vida social, conforme descrito por Max Weber.

A partir deste ferramental teórico, uma ampla literatura⁸³ da ciência política classifica e discute a pertinência e a efetividade de modelos de governança eleitoral, sob a ótica de diferentes lentes de adjetivação do fenômeno eleitoral.

Ao longo da história da coexistência da mídia de massa com o paradigma da representação eleitoral, cada uma dessas modalidades encontrou formas e estruturas muito diferentes, gestadas em contextos sociais, políticos e econômicos peculiares. Nessas experiências históricas, essas abordagens formaram sistemas de regulação específicos que, por sua vez, interagiram com sistemas político-eleitorais e sistemas de mídia de seus contextos, fomentando o surgimento de fenômenos sociais, políticos e culturais específicos. Dessa forma, as condições de eficácia jurídica desses sistemas estiveram constantemente associadas a variáveis sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, o que os conectou mais ou menos com suas premissas normativas, com a estrutura jurídica feita para sua implementação, e com possíveis efeitos pretendidos por essas abordagens.

Mesmo dependendo fortemente de contexto, essa tipologia geral compõe uma espécie de mapa que pode ajudar a acessar as regras que incidem sobre campanhas políticas na internet no Brasil.

⁸³ Uma síntese dessa abordagem pode ser encontrada nos trabalhos de Rafael López-Pintor (2000) e nas publicações do IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (2014).

CAPÍTULO 2. A MÍDIA EM TRANSIÇÃO: O “FATOR INTERNET”

Inseridas em um processo de reestruturação do capitalismo,⁸⁴ significativas transformações acometeram a mídia nos últimos trinta anos. Conforme começam a se manifestar, seus sinais prometem minar relações previamente existentes entre mídia e democracia representativa, as mesmas que preencheram o quadro de preocupações regulatórias do final do capítulo anterior. Com adoção de outros meios de comunicação e informação, como a internet e as suas redes sociais, o sociólogo Daniel Innerarity (2012, p. 4, tradução nossa) escreve que o “fascínio” por elas provocado

revela que a única utopia que continua em vigor é a da desintermediação. A falta de confiança na mediação leva-nos a presumir automaticamente que as coisas são verdadeiras quando são transparentes, que a representação sempre falsifica e que todo segredo é ilegítimo. Não há nada pior que um intermediário.

Essa “utopia da desintermediação”, ou seja, de que a complexa intermediação realizada pela mídia pré-internet seria esfacelada em favor de arranjos *melhores e mais diretos* ganhou eco em projetos intelectuais otimistas com o papel dessas transformações para a democracia nos anos de virada para o século XXI. Ao mapear a literatura produzida sobre as relações entre internet e política, Nick Anstead e Andrew Chadwick (2009, p. 58-59) organizam este argumento.⁸⁵ Autores como Joe Trippi (2004) ou Dick Morris (1999), por exemplo,

postulam uma relação monocausal entre tecnologia e política: as instituições políticas existentes serão reformadas ou completamente substituídas sob o peso da mudança tecnológica. Isso se baseia em como as características da Internet difere de meios de comunicação política

⁸⁴ Este processo é o mesmo descrito anteriormente, de decadência do modelo do Estado de Bem-Estar Social nos países da América do Norte e Europa Ocidental, e de ascensão de outros modelos de estado e de mercados. Manuel Castells (1999) nos oferece um panorama preciso dos primeiros desenvolvimentos sociais e econômicos que abriram espaço para tais transformações e, numa outra chave, Yochai Benkler (2006) avança nos significados de tais processos para o campo econômico.

⁸⁵ O mapeamento de Anstead e Chadwick (2009) é mais amplo e contempla um campo oposto aos otimistas – que eles nomeiam de “normalizadores”. Para este outro grupo de autores, as variáveis “de sempre” (dinheiro, burocracia, redes de apoio ou o favorecimento de grandes conglomerados de mídia) continuarão a condicionar a política e as campanhas realizadas pela rede. Conforme argumentam Michael Margolis e David Resnick (2000), em *Politics as Usual*, a explicação a respeito do comportamento político continuará “normal”.

anteriormente dominantes, em sua maioria, notadamente, a televisão (Anstead; Chadwick, 2009, p. 59, tradução nossa).

Mesmo discordando da dimensão da reforma ou da substituição que será imposta, esses otimistas viram na internet um potencial positivo para superar o que viam como problemas das democracias representativas, como a influência do poder econômico e a apatia política.

Na segunda década do século XXI, os sinais de que a relação entre mídia e política estaria transformada tornaram-se vigorosos a partir de *campanhas políticas anômalas* – se comparados com suas antecessoras. Com efeito, a consolidação da internet como meio de comunicação parece já ter deixado impactos relevantes na formatação de campanhas políticas nas sociedades contemporâneas. Os exemplos são abundantes nos processos políticos mais dinâmicos e comentados da última década. Internacionalmente, podem ser citadas as eleições de Barack Obama (2012) e Donald Trump (2016) à presidência dos Estados Unidos, e a votação sobre a saída do Reino Unido da União Europeia (2016). Nacionalmente, é possível mencionar as jornadas de junho de 2013, a reeleição (2014) e o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2016), e, finalmente, a eleição presidencial de 2018. Em todos esses processos, a internet ocupou papel central.⁸⁶

Em face desses eventos, o cenário não passou a ser de otimismo, mas de preocupação. Ao traçar uma descrição ampla sobre esses processos, Yochai Benkler, Robert Faris e Hal Roberts (2018) encontram o que chamam de “crise epistêmica”:

A eleição presidencial dos EUA em 2016, vencida por Donald Trump, foi sucedida pelo sucesso igualmente chocante da campanha pelo voto *Leave*, para o Reino Unido sair da União Europeia. Ambos pareciam marcar uma *crise epistêmica* em sociedades democráticas contemporâneas. Quando 2016 estava chegando ao fim, muitos nos Estados Unidos e na União Europeia viam esses eventos como sinais de que a própria democracia estava em crise, cedendo sob a pressão de processos tecnológicos que sobrecarregaram nossa capacidade coletiva de distinguir a verdade da falsidade e da razão sua ausência. (...) Essa enxurrada de trabalhos [sobre o que havia ocorrido nestes processos] demonstrou uma sensação ampla de

⁸⁶ Reflexões sobre o papel da tecnologia em cada um desses processos podem ser encontradas em textos acadêmicos ou jornalísticos de maior profundidade, como Gomes et al (2009), Grassegger e Krogerus (2017), Gerbaudo (2012), e Magrani (2014).

que, como público, *perdemos nossa capacidade de concordar com modos compartilhados de validação quanto ao que está acontecendo e o que é simplesmente uma loucura*. As ameaças percebidas à nossa própria capacidade de distinguir a verdade da *ficção política conveniente*, se forem verdadeiras, atingem os próprios alicerces da sociedade democrática. (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 4 – 6, tradução nossa, itálico nosso).

Segundo os mesmos autores, a percepção pública expressa na imprensa ou pelas elites políticas foi que “algo fundamental estava acontecendo para ameaçar a democracia”, e que esse algo era, justamente, a internet e o conjunto de processos tecnológicos “além do controle de qualquer pessoa ou país” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. X, tradução nossa). Dentro dessa percepção, a emergência de tais tecnologias deslocou a “nossa capacidade de compreender o mundo e, com ela, nossa capacidade de nos governarmos como democracias razoáveis” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. X, tradução nossa). Nesse sentido, em artigo escrito após a eleição presidencial de 2016, Nathaniel Persily (2017), professor de direito da Universidade de Stanford e ex-diretor de pesquisas da Comissão Presidencial para Administração de Eleições dos EUA, indaga: “a democracia sobreviverá à internet?”. Extremamente crítico do impacto da “nova mídia”, Persily afirma que

diferentemente das instituições anteriores, estas novas firmas não foram criadas primordialmente para servir aos valores democráticos e não têm como estrela-guia o fomento de um eleitorado bem informado e cívico. Seria fácil culpá-los por isso, mas, até certo ponto, eles tropeçaram na escuridão da política e não conseguiram encontrar um caminho claro. (Persily, 2017, p. 74, tradução nossa).

Se não os valores democráticos, quais as “estrelas-guia” dessa “nova mídia”? Quais as premissas normativas, estruturas jurídicas e efeitos da regulação que são reforçados e quais são minorados pela sua arquitetura? A compreensão das condições de eficácia da regulação das campanhas políticas exige que examinemos melhor estas transformações, as dinâmicas de comunicação política que elas habilitam, e a relação de ambas com o direito.

A semente dessa “nova mídia” foi plantada no período “de ouro” do Estado de Bem-Estar Social: sua gênese técnica está ligada a uma série de inovações e invenções feitas a partir das décadas de 1950 e 1960, fruto de investimento militar significativo nas áreas das

tecnologias de informação e comunicação. De uma “fusão singular de estratégia militar, grande cooperação científica, iniciativa tecnológica e inovação contracultural” (Castells, 1999, p. 82), desencadeou-se uma mistura que, nas três décadas do pós-guerra, preparou um ambiente favorável a uma revolução científica sem precedentes. Segundo Manuel Castells (1999, p. 82), a revolução prosperou na medida em que conseguiu articular grandes programas de macropesquisa e mercados, em arranjos produzidos por governos e organismos internacionais, numa “inovação descentralizada” que permitiu sucessos meteóricos de empreendedores do setor.

Crescentemente aplicadas no âmbito comercial já entre as décadas de 1970 e 1980, essas inovações alinharam-se com as tendências globais sublinhadas por José Eduardo Faria (2010) para reestruturar a economia política da mídia *nos seus termos*, como parte de um só processo. Como explica Castells (2013, p. 71), “por conta de a mídia ser predominantemente um negócio, as mesmas tendências que transformaram o mundo dos negócios – globalização, digitalização, formação de redes e desregulação – alteraram radicalmente as operações de mídia”. Assim, a mídia transformou-se na técnica e na economia concomitante e radicalmente.

2.1. A internet e a nova cara da mídia de massa

A partir do final da década de 1970, deslocamentos sociais e econômicos começam a ser provocados por conta da “revolução tecnológica”, ou seja, pelo intenso ritmo de inovações e aplicações na área das tecnologias de informação e comunicação. Investimentos estatais científicos e militares na América do Norte, na Europa Ocidental e no Leste Asiático foram decisivos para ganhos de escala nas áreas de armazenamento e processamento de dados (reduzindo o gasto de energia, tempo e espaço necessários para que computadores pudesse executar programas ou tarefas) e de engenharia de redes de comunicação (que possibilitaram a comunicação massiva entre máquinas via comutação de pacotes de dados). Já nesse período, empresas e universidades desses países passaram a desenvolver interfaces, sistemas e dispositivos crescentemente mais acessíveis ao usuário doméstico e leigo. Nos dez anos seguintes, o computador pessoal, inclusive, passou a ser comercializado enquanto um produto, alçado à categoria de bem de consumo e de equipamento de trabalho.

Parte desses deslocamentos sociais e econômicos ocorreram a partir da aplicação dessas técnicas no setor privado, promovendo mudanças na estruturação de diferentes

atividades profissionais e corporativas que passaram a adotá-las. No caso dos meios de comunicação já existentes, como a televisão, o rádio e a imprensa escrita, descobertas e invenções desse período habilitaram processos de *digitalização* e de adoção de *redes de computação* (McNair, 2018, p. 21), que, antes de tudo, representaram um ganho de eficiência. No âmbito do jornalismo, por exemplo, esses processos foram responsáveis por alterar a forma como repórteres faziam seu trabalho, como o conteúdo informativo era editado pelos meios, e como era estruturada a organização de redações (Pavlik, 2000).

Sob uma perspectiva mais ampla, esses processos, por sua vez, encontraram engates com outros, como a concentração e monopolização dos meios de comunicação (Bagdikian, 1992; Lima, 1998), e a abertura e integração de mercados ao redor do globo (integração esta que haveria de conter componentes comunicacionais fortes). Do lado da televisão, por exemplo, as possibilidades de cabo e satélite trouxeram novos modelos de negócio possíveis em conjunção com as companhias de telecomunicação. Em um processo comumente denominado *convergência de modais*, diferentes companhias de telecomunicações, computação e de mídia começaram a encontrar afinidades entre seus negócios possibilitadas pelas inovações no plano dos chips, cabos, programas computacionais e redes (Castells, 2013, p. 56-80; Castells; Arsenault, 2008). Como descreve McChesney (1998, p. 12-13, tradução nossa):

Um mercado global de oligopólio que cobre o espectro da mídia está se cristalizando com barreiras muito altas à entrada [...]. O mercado de mídia global é dominado por um grupo de cerca de 10 grandes conglomerados de mídia: Disney, Time Warner, Bertelsmann, Viacom, Nerds Corporation, TCI, Sony, General Electric (proprietária da NBC), PolyGram (propriedade principalmente da Philips, da Holanda, gigante da eletrônica) e Seagram (proprietário da Universal). Essas empresas têm participações em vários setores de mídia e operam em todos os cantos do mundo.

Essas afinidades transformaram radicalmente a paisagem da mídia nos últimos trinta anos, desembocando no surgimento da internet – o meio que *é a síntese da convergência*.⁸⁷

⁸⁷ Na passagem mais clássica sobre o tema, em 1983, Ithiel Sola de Pool (1983, p. 23-24), identifica “um processo chamado de ‘convergência de modais’ [que] está borrando as linhas entre as mídias, mesmo entre as comunicações ponto-a-ponto, como o correio, o telefone e o telégrafo, e as comunicações de massa, como imprensa, rádio e televisão. Um único meio físico – seja fios, cabos ou ondas de rádio – pode transportar serviços que no passado foram fornecidos de maneiras separadas. Por outro lado, um serviço que foi fornecido

O trajeto da “rede de redes” é ilustrativo⁸⁸ em relação às demais inovações do momento – iniciou-se em uma agência governamental estadunidense ainda no período da Guerra Fria (Abbate, 1999); tornou-se objeto de pesquisa e artefato de comunicação no mundo universitário-acadêmico; e agregou-se à infraestrutura instalada no âmbito das telecomunicações, passando a ser cada vez mais percebida enquanto possibilidade comercial. A partir do caráter de rede aberta, a internet passou a incorporar aplicações e conteúdos produzidos por uma série de empreendedores e pioneiros. Em 1989, Tim Berners-Lee criou a *World Wide Web* e introduziu a ideia de que, a partir de um equipamento relativamente simples, os indivíduos poderiam conectar-se à internet via rede de telecomunicações para “navegar” em páginas criadas por usuários no mundo inteiro.

Durante os anos 1990, o tipo de ator econômico que se popularizou na internet foi o “portal”, uma estrutura que replicava na *web* o formato de publicação jornalística ou de entretenimento, e que se difundiu com o sucesso comercial do AOL (que mais tarde se juntou à TimeWarner e, depois, ao grupo econômico do gigante das telecomunicações Verizon). Como explica Tim Wu (2016, p. 213, tradução nossa),

em 2000 a mudança havia chegado; o presente era um que agora reconheceríamos. Milhões de pessoas – que em breve seriam centenas de milhões e, depois, bilhões – estavam agora gastando tempo de lazer *logando*, acessando e-mails, visitando negócios de terceiros ou conversando com estranhos. Na sua totalidade, o tempo de check-in online tornou-se um ritual de atenção diária, ou mesmo de hora em hora.

De fato, em menos de uma década, os usuários de internet no mundo todo pularam de alguns milhões – em 1995 – para a ordem do bilhão⁸⁹ – em 2005 -, o que ainda foi triplicado uma década depois⁹⁰ – em 2015.

Os portais foram apenas um dos formatos de mídia testados com algum sucesso. Com o aumento vertiginoso de usuários, cada vez mais conteúdos e aplicações passaram a ser encontrados na rede, oriundos de fontes diferentes. Nesse contexto de convergência e de concentração da propriedade de mídia, parte deles passou a ser oferecida por grandes

no passado por qualquer meio – seja a transmissão, a imprensa ou telefonia – agora pode ser fornecido de várias maneiras físicas diferentes”.

⁸⁸ Conforme organizado em Valente (2013, p. 22-31).

⁸⁹ Os dados podem ser consultados em: GLOBAL POLICY FORUM. Internet Users: 1995-2008. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/tables-and-charts-ql/27519-internet-users.html>>. Acesso em 17 dez. 2018.

⁹⁰ Os dados podem ser consultados em: <<http://www.internetlivestats.com/>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

conglomerados globais, que assimilaram a atração que esse novo modal exercia em novas audiências (Castells, 2013, p. 78-80). Em uma outra camada, novas companhias nativas⁹¹ do ambiente digital passaram a ganhar espaço. Sob a perspectiva da produção de conteúdo, diminuíram as barreiras de entrada, muito pronunciadas na radiodifusão (na qual há a disputa pelo espectro ou pela cara infraestrutura de antenas e cabeamento) e no impresso (que exige o investimento em parque gráfico e em logística de distribuição).

Dessa forma, com sua ascensão consistente em pelo menos trinta anos de uso comercial no mundo, a internet assumiu o papel de *mídia* tanto quanto os jornais, as revistas, a televisão ou o rádio. Após este período, já é possível aferir que ela é o meio que mais atrai investimentos de publicidade, o que sustentou os outros modais durante o século XX. Os gastos com publicidade em aplicações de internet, por exemplo, superaram aqueles feitos com a televisão no ano de 2017.⁹²

Na esteira dessa ascensão, durante a década de 2000, organizações “nativas digitais” surgiram e se consolidaram como competidores em potencial em face dos conglomerados de mídia “migrantes” nesse ambiente. Parte da história é que, entre os diferentes nichos que se abriram no negócio de mídia com a internet, o segmento de produção de conteúdo *não foi o único a se destacar*. Congregando forte componente tecnológico, a popularização da rede inaugurou outras oportunidades (que logo se mostraram muito lucrativas), como a confecção de mecanismos de busca (Google) e de redes sociais (Facebook) – com modelos de negócios que serão detalhados adiante. Essas oportunidades *não estavam naturalmente colocadas*, mas foram segmentos inventados a partir de ferramentas tecnológicas específicas. Por se apoiarem na organização, distribuição ou facilitação de geração espontânea de conteúdos por parte de usuários de todo o tipo, algumas dessas companhias que conseguiram adesão massiva passaram a ser chamadas de “plataformas de internet”, o que não ocorreu sem uma disputa narrativa pelo termo (Gillespie, 2010).

A coexistência de “nativas” e “migrantes” e a emergência de novos segmentos criados por “plataformas de internet” compuseram, assim, um novo quadro da economia política da mídia digital. Amelia Arsenault e Manuel Castells (2008) discutem as repercussões econômicas desse processo, incluindo as empresas de internet, no que

⁹¹ Neste trabalho a expressão “nativo digital” (e seu oposto, “migrante digital”) refere-se a fenômenos, indivíduos ou organizações que surgem dentro de um contexto de mídia digital.

⁹² A pesquisa é da ZenithOptimedia, do grupo Publicis, uma dentre as maiores agências de publicidade do mundo. ZENITHOPTIMEDIA. *Advertising Expenditure Forecasts December 2016*. Disponível em <<https://www.publicismedia.de/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-05-ae-executive-summary.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

descrevem como estrutura global de “corporações multimídia”, ao lado de conglomerados mais tradicionalmente vistos como os “gigantes da mídia”: “organizações baseadas no ambiente digital, como Google, Yahoo!, Microsoft e Apple têm empregado seus esforços para competir com os conglomerados multimídia mais tradicionais no acesso à audiência online e offline” (Arsenault; Castells, p. 716, tradução nossa).

Entretanto, a natureza de tais mudanças na paisagem da mídia de massa não se restringiu à dominância econômica de determinados conglomerados. Não se trata só de uma substituição de “suportes” para conteúdo jornalístico, de entretenimento e publicidade; ou de uma disputa de quem ficará com o investimento disponível para publicidade no final do dia. Da mesma forma que a adoção do rádio e da televisão incorreu em peculiaridades nos padrões de produção, circulação e consumo de informação (e, portanto, da informação política), não haveria de ser diferente à medida que a internet e essa nova geração de empresas se firmaram. Com elas, veio uma nova lógica de produção, circulação e consumo de informação, que lançou bases de uma série de novos padrões de: (i) identificação de tipos de conteúdo; (ii) legitimação ou capacidade para a sua produção (como o que é considerado jornalismo, entretenimento e propaganda); (iii) relacionamento entre mídias e audiências; (iv) entrega e curadoria de informações; e (v) funcionamento do mercado publicitário. Ao alterar todos os tipos de comunicação, esse conjunto de novidades impactou significativamente a comunicação política.

Essa nova lógica é esmiuçada conceitualmente por Manuel Castells (2007), que categoriza diferentes tipos de comunicação. Os dois primeiros são estabelecidos anteriormente à internet: a comunicação *interpessoal*, facilitada por meios como o telefone, é a comunicação de um para um (ou, no máximo, de um para poucos); e a comunicação *de massas*, simbolizada principalmente pela radiodifusão, é a comunicação de um para a muitos. O terceiro tipo, por sua vez, é nativo digital: a “*autocomunicação em massa*” (Castells, 2007, p. 248). Para o sociólogo, esse tipo nasce da “difusão da internet, da comunicação móvel, da mídia digital e de uma variedade de ferramentas de software social”, que habilita redes interativas de caráter horizontal (Castells, 2007, p. 246, tradução nossa). O acesso e a adoção em massa de tais redes subvertem a comunicação de massas tradicional, operada no formato *emissor > receptor*, fazendo com que “*as pessoas construíssem seu próprio sistema de comunicação de massa*” (Castells, 2007, p. 247, tradução nossa). O seguinte trecho esclarece o conceito:

O crescente interesse da mídia corporativa por formas de comunicação baseadas na Internet é, de fato, o reflexo do surgimento de uma nova forma de comunicação socialmente adotada: a autocomunicação em massa. É comunicação *em massa* porque atinge potencialmente um público global através das redes p2p e da conexão à Internet. É *multimodal*, pois a digitalização de conteúdo e a utilização de software sociais avançados, muitas vezes baseados em código aberto, que pode ser baixado gratuitamente, *permitem a reformatação de praticamente qualquer conteúdo em praticamente qualquer formato, cada vez mais distribuído via redes sem fio*. É autogerado em conteúdo, autodirigido em emissão e auto selecionado na recepção *por muitos que se comunicam com muitos*. Estamos de fato em um novo ambiente de comunicação e, finalmente, em um novo meio, cujo *backbone* é feito de redes de computadores, cuja linguagem é digital e cujos remetentes são globalmente distribuídos e globalmente interativos. É verdade que um meio – mesmo tão revolucionário como este – não determina o conteúdo e o efeito de suas mensagens. Mas torna possível a diversidade ilimitada e a origem largamente autônoma da maioria dos fluxos de comunicação que constroem e reconstroem a cada segundo a produção global e local de significados na mente pública (Castells, 2007, p. 248, tradução nossa, *itálico nosso*)

Assim, o caráter aberto da internet – ou seja, a característica que qualquer indivíduo pode se conectar, acessar conteúdos e desenvolver aplicações partir de um investimento cada vez mais reduzido – significa que todo cidadão pode, potencialmente, tornar-se emissor de comunicação de massa. Com a adoção desse novo meio de comunicação pelas populações, as três modalidades – comunicação interpessoal, comunicação de massa e autocomunicação de massas – passam a coexistir, interagir e se completar (Castells, 2013, p. 55). Não há substituição, mas diferentes arranjos conforme os padrões de uso e a predileção de mídias de cada contexto.

Com as redes sociais – como Facebook, Twitter e YouTube – as barreiras a esse potencial de comunicação foram continuamente diminuindo: elas suprimiram o obstáculo de alugar a hospedagem de um servidor e fazer um site ou um blog, substituindo-os por apenas preencher um formulário e colocar no ar um perfil pessoal. Mais do que uma potencialidade, a autocomunicação de massa já é uma realidade se considerados os dados de produção

espontânea de conteúdo escrito e audiovisual.⁹³ Da perspectiva técnica, também parece ter contribuído para tal ganho de escala: o barateamento de tecnologias de captura de áudio e vídeo; sua migração para dispositivos móveis; e o alargamento da capacidade de banda disponível para conexão de tais terminais à internet, isto é, a ampliação da capacidade de tráfego de pacotes de dados. Ficou exponencialmente mais barato o envio e o acesso a arquivos mais pesados de mídia (Castells, 2007, p. 247). As evoluções nos dispositivos móveis e no seu acesso à rede, por sua vez, agregam ainda mais uma camada de possibilidades.

2.2. Os novos intermediários e seus modelos de negócio

O mecanismo de busca do Google indexa páginas de terceiros como resultados de pesquisas por palavras-chave, varrendo toda a internet para isso. O Facebook, por sua vez, permite que qualquer pessoa obtenha um perfil e interaja com outras. É possível “postar”, “curtir”⁹⁴, “compartilhar” ou “comentar”, recebendo, em seu *feed de notícias*, as interações de suas conexões. No YouTube, qualquer pessoa munida de uma câmera de vídeo pode estabelecer um canal e, com tempo, produzir e transmitir para qualquer um ver. Com o Instagram, usuários podem publicar e ver aquilo que eles e seus amigos estão fazendo no último dia, em foto e vídeo. A rotina da abertura à produção⁹⁵ e disponibilização pública de conteúdo por usuários terceiros se repete com Twitter, LinkedIn, dentre outros.

Com essas e outras alternativas, a quantidade de conteúdo produzido por usuários de internet cresceu e hoje é massiva. Em termos comunicacionais, são muitos emissores e muitas mensagens para cada um dos receptores.

Assim, ao invés de produzirem conteúdo, essas companhias se abrem para que seus usuários produzam (figurando dentre eles as próprias empresas de mídia, bem como indivíduos e qualquer tipo de organização), garantindo que tudo nelas “postado” seja organizado e entregue. A relevância do seu negócio está nessa entrega e, portanto, na

⁹³ Bilhões de fotos e minutos de vídeo disponibilizados por dia, segundo o site *Internet Live Stats*. Os dados atualizados podem ser consultados em: <http://www.internetlivestats.com/>. Acesso em: 09 jan. 2019.

⁹⁴ Recentemente, a empresa sofisticou este mecanismo adicionando novas “reações” que podem ser escolhidas por seus usuários (Stinson, 2016).

⁹⁵ Fábio Malini e Henrique Antoun (2016) argumentam que a emergência de plataformas de internet borra a diferenciação entre produção e consumo de informação. Eles estão certos, mas a distinção ainda é útil pois nas comunicações ainda existem remetentes e destinatário das mensagens. Desta maneira, esses termos serão utilizados no trabalho, mas sob essa ressalva atinente ao meio digital.

maneira como esses serviços arquitetam a circulação da informação ali inserida de uma forma relevante.

Cada uma dessas plataformas apresenta uma combinação própria entre dois componentes importantes. De um lado, muitas delas (especialmente as redes sociais) dispõem de mecanismos de interatividade que tornam os seus próprios usuários vetores na disseminação de conteúdo. Diferentemente dos veículos de comunicação de massa “unidirecionais”, nos quais as organizações de mídia tinham poder de escolha e edição sobre quais informações circulavam, os usuários das redes sociais podem facilmente “compartilhar” quaisquer conteúdos que preferam – eles assumem um papel próprio na distribuição de informações com as quais se identificam (Sorj et al, 2018, p. 21).

Do outro lado, uma das inovações mais importantes foi o desenvolvimento de ferramentas automatizadas de “curadoria” dessas informações. A partir de sofisticados mecanismos de engenharia da computação, Facebook, Google e seus pares desenvolveram “algoritmos”⁹⁶ que apresentam aos seus usuários uma seleção do conteúdo que lhes possa ser “mais relevante” (Parisier, 2011). Dentre as variáveis consideradas para aferir a relevância e dotar informações de maior visibilidade pode estar, de alguma forma, o número de conexões daqueles usuários que compartilharam determinado conteúdo – mas esta é uma entre várias outras, como veremos adiante. Apesar das plataformas frequentemente rejeitarem o argumento de que desempenhariam a função clássica do editor de conteúdo (tal como em empresas de mídia como emissoras de televisão, jornais ou revistas), sob a justificativa de que não decidem *a priori* o que deve ser veiculado, é crescente a discussão acerca da função editorial desempenhada pelos algoritmos por elas desenvolvidos (Sorj et al, 2018, p. 27).

Diferentes plataformas cumprem diferentes funções para seus usuários, apresentando combinações que dão pesos específicos a determinadas variáveis na fórmula para determinar

⁹⁶ Conforme explicado em trabalho anterior, “algoritmo é o nome genérico de um conjunto de instruções, de uma sequência de passos com o objetivo de atingir determinado resultado. Nesse sentido, uma receita culinária é um algoritmo: há uma série de instruções (desde a seleção de ingredientes até o modo de preparo) com o objetivo de fazer determinado prato. Portanto, a noção de algoritmo é bem anterior ao surgimento e à popularização da Internet. [...] Todos os programas de computador precisam de instruções para funcionar. Eles conseguem fazer coisas automaticamente, mas têm de saber quais passos devem dar para que as tarefas sejam realizadas a contento. Essas instruções são chamadas de ‘código’ ou ‘programação’: elas são receitas de como tais programas devem funcionar. Todos os programas têm um código. Quando fazemos uma busca no Google, como ele sabe o que pode ser mais ou menos relevante? Engenheiros da empresa cuidam para indicar quais devem ser as instruções seguidas pelo buscador quando digitamos algo para pesquisar. Esse conjunto de instruções é o algoritmo desse mecanismo de busca. É importante destacar que tais programas são projetados por humanos. Assim, como a decisão de indicar se determinada casa terá ou não uma parede cabe ao projetista, a decisão sobre como algoritmos funcionarão está nas mãos daqueles que os programam e os disponibilizam.” (Sorj et al, 2018, p. 22-23).

o que é “mais relevante”. No caso de mecanismos de busca, a interação não é necessariamente considerada, pois não há um componente de interação social embutido no serviço; não obstante, no caso de redes sociais, a presença de determinadas palavras chaves nos conteúdos ganha outras dimensões. Assim, apresentar o que é “relevante” dentre uma cacofonia de conteúdos possíveis produzidos por milhões de usuários torna a plataforma mais atrativa, fazendo possível coletar atenção daqueles que a usam para postar e para receber informações – *commodity* que poderá ser revendida em nome da viabilização financeira destes serviços (Wu, 2016).

A viabilização econômica dessas plataformas é, em geral, caracterizada por modelos de negócios baseados em publicidade. Nesse sentido estas plataformas se transformam em mídia, disputando anunciantes e suas verbas e reconfigurando este mercado. Esses modelos de negócios têm marcadas diferenças se comparados com os praticados por emissoras de televisão, jornais ou revistas no passado. No plano das similaridades, plataformas de internet oferecem espaço para que anunciantes exibam publicidade de seus produtos, serviços, marcas ou ideais tanto quanto esses outros negócios. Ainda, é relevante aos objetivos dos anunciantes que as mídias conheçam as audiências que costumam assistir a certo programa ou ler determinada publicação, auxiliando-os a buscar pertinência: é difícil encontrar anúncios de absorventes em revistas masculinas, de produtos automobilísticos em programas infantis ou eventos populares em publicações de análise econômica. A diferença nasce, contudo, quando esse conhecimento sobre a audiência se agiganta e se torna a base do modelo de negócio das plataformas de internet – a publicidade dirigida ou comportamental (Antonialli, 2017).

O aumento do poder computacional e outras inovações de engenharia de computação e de redes favoreceram esse processo. Com elas, a capacidade de coletar, armazenar e analisar em grande velocidade e escala dados sobre os indivíduos no ambiente digital abriu espaço para que a publicidade pudesse ser muito mais direcionada e personalizada do que antes. As tecnologias de rastreamento, de estruturação de perfis lastreados em dados comportamentais e de segmentação tornaram fácil conhecer os hábitos, preferências e características dos consumidores (Hoofnagle et al, 2012) – com isso, eles podiam receber anúncios em momentos muito mais pertinentes ou próximos ao momento de tomar uma decisão de compra, por exemplo. A mudança foi sacramentada quando essas plataformas desenvolveram novos métodos de precificar os anúncios e mensurar seu sucesso, incrementando elementos de análise de performance para os anunciantes.

Pioneiro no segmento, o *AdWords* do Google (criado em 2000) estabeleceu um método de leilões por anúncios, que apenas seriam mostrados em páginas de resultados de pesquisas feitas a partir de determinadas palavras-chave. Nas palavras de Tim Wu (2016, p. 264), a ideia era como se a televisão pudesse saber seus interesses e lhe mostrar só aquele comercial que interessa – o que faria você gostar mais do canal. Nas palavras do autor,

o sistema de publicidade do Google finalmente se baseou em métricas que satisfizeram os anunciantes [...] Uma das várias razões para o *crash* das ponto-com⁹⁷ foi o fato de que, no final dos anos 90, a AOL e as demais empresas tiveram problemas para provar que os anúncios online funcionavam [...] Porém, com a comprovação direta de cliques e rastreamento de clientes do Google, os anunciantes puderam finalmente ver um link direto entre seus anúncios e eventuais compras. (Wu, 2016, p. 264, tradução nossa).

Depois do Google, vieram outros. Contando com muito mais métricas em tempo real para mensurar o sucesso de seus direcionamentos e com mecanismos de conhecimento dos clientes e aperfeiçoamento constante de seus perfis, a publicidade ficou muito mais eficiente e poderosa. O gasto com mídia foi, portanto, qualitativamente otimizado.

Como se viu, cada um desses passos só foi possível a partir da coleta de informações pessoais dos usuários – como suas preferências e hábitos registrados digitalmente – e da formação de imensos bancos de dados com elas, que servem de subsídio para que sejam feitas inferências sobre a personalidade dessas pessoas. Esses mecanismos passaram a embasar técnicas de segmentação e perfilização de audiência, que são guiadas por estas tecnologias de precificação de anúncios e performance e por critérios algorítmicos desconhecidos aos usuários. Neste sentido, multiplicaram-se as possíveis audiências dentro de um só serviço – pode haver um anunciante de nicho que prefira uma alta segmentação e outro que escolha critérios demográficos e territoriais mais gerais. Pela arquitetura da rede, todos esses anúncios podem ser vinculados ao mesmo tempo sem nenhum tipo de escassez de espaço: cada audiência recebe o seu, e cada indivíduo faz parte de quantas audiências forem convenientes à plataforma e ao anunciante.

⁹⁷ O *crash* das empresas ponto-com ocorreu com a desvalorização súbita de papéis de empresas “nativas digitais” nas bolsas de valores entre 1995 e 2000 após um intenso processo especulativo comumente chamado de “bolha do ponto-com” (Goodnight; Green, 2010).

Tudo isso depende que esses usuários escolham essas determinadas plataformas e que gastem nelas um tempo significativo, com alguma frequência. Quanto mais atenção atraírem, mais receita gerarão. A necessidade de manter essa base de usuários frequentes, por sua vez, está intimamente ligada ao desenvolvimento dos algoritmos de “curadoria” explicados anteriormente. Se eles são a ferramenta que define a “programação” personalizada, ou seja, quais os conteúdos serão revelados aos usuários frente a um oceano de informações produzidas, a sua calibragem é essencial para que tais indivíduos *permaneçam* nas plataformas, aumentando, portanto, o interesse dos anunciantes pelos espaços publicitários ali disponibilizados (Sorj et al, 2018, p. 27-29). A venda de espaços publicitários é então otimizada pela coleta de dados pessoais que, por sua vez, é potencializada pela permanência contínua de usuários conectados. Esse ciclo de retroalimentação foi chave para a construção da internet como hoje a conhecemos.⁹⁸ Nele, a perfilização dos usuários, a personalização do conteúdo que é visibilizado em cada pesquisa no Google, cada sequência de postagens no *feed de notícias* do Facebook, e cada vídeo sugerido no YouTube são faces da mesma moeda.

Considerada essas estruturas de funcionamento, plataformas de internet são organizações de mídia de um tipo bem especial. Ao falar da mídia pré-internet, Luís Felipe Miguel (2002, *itálico nosso*) escreve que

uma empresa de comunicação é um organismo *bifronte*. De um lado, obedece a seus imperativos profissionais específicos, que variam de acordo com o subcampo: a manutenção de determinados patamares de qualidade estética, no caso de programas de caráter ficcional ou cultural; fidelidade ao que é percebido como a realidade fática e busca da credibilidade, no jornalismo. De outro, a ampliação do faturamento e do lucro [tarefa dos departamentos de vendas de anúncios].

Entre a venda de anúncios e a redação, a ética jornalística constrói um *muro*, uma ficção que segue testada e contornada conforme essas organizações passam por processos de convergência digital e concentração.⁹⁹

⁹⁸ Adicionam-se a isso características econômicas de redes estudadas no campo econômico, como o efeito de “trancamento” (“*lock in*”) de usuários desses serviços, como explicado por Anderson (2001) e, ainda, o debate em torno de “jardins murados” (“*walled gardens*”) conduzido paradigmaticamente por Zittrain (2006).

⁹⁹ Como no famoso caso do Los Angeles Times que, em 1999, vendeu todo um caderno editorial a um anunciante privado e atraiu grande polêmica (Shaw, 1999).

A lógica “bifronte”, todavia, não funciona para as plataformas de internet, nas quais não há muro, não há redação ou qualquer tipo de imperativo profissional específico. O conteúdo é gerado pelos usuários, não pela organização. Sua razão de ser é fazer com que ele seja apresentado da maneira mais atrativa possível para conquistar usuários frequentes e tempo de tela e, assim, lhes direcionar anúncios. Atrofia-se a frente de produção própria de conteúdo, hipertrofia-se as ferramentas para os anunciantes. Sob uma retórica de neutralidade, esse novo arranjo técnico torna invisíveis aos usuários as escolhas dos proprietários das plataformas, suas cadeias de comando e seus critérios para definir o que será visibilizado (Tufekci, 2015, p. 208-209).

A atrofia da ideia de produção própria de conteúdo coincide com uma argumentação da função de “plataforma intermediadora” que funciona no plano jurídico. Nesse caso, defende-se modelos de proteção jurídica dessas plataformas em relação à responsabilização por danos potencialmente gerados pelos conteúdos produzidos pelos usuários.¹⁰⁰ Sob o argumento de que não há controle *a priori* do que é postado, essas organizações conseguiram convencer diferentes governos de que eles não haveriam de impor a elas mecanismos de responsabilização semelhantes àqueles aplicáveis a jornais, revistas ou programas de televisão. No lugar, deveriam ser estabelecidos outros modelos sensíveis ao fato de que se trata de conteúdo produzido espontaneamente por entes com os quais não há qualquer vínculo. A lógica embutida nesses arranjos é a da criação de incentivos para que as plataformas não removam sistematicamente conteúdo a partir de análises do risco que ele possa representar ou, ainda, a partir do mero pedido de partes interessadas.

Sob uma perspectiva de estruturação jurídica, arranjos com esse afinam-se com a garantia de maior liberdade de expressão nestas plataformas abertas, dentro dos limites estabelecidos previamente em seus “termos de uso”. Simultaneamente, essa ressalva dos termos de uso sintetiza a contradição carregada por estes arranjos de proteção das plataformas por danos causados por terceiros. Se, por um lado, esse discurso é baseado na ampliação da livre expressão de seus usuários; por outro, esse modelo reserva amplos poderes de “moderação de conteúdo” a tais corporações, justificados a partir de sua liberdade de iniciativa.

¹⁰⁰ A literatura da área de políticas de internet é profícua na discussão desses arranjos. Para uma visão detalhada dos interesses em jogo, ver Freiwald (2001), para os EUA, ou Leonardi (2005), para o Brasil. A discussão da compatibilização desses diferentes arranjos em tradições jurídicas nacionais – e a influência da cultura jurídica dos EUA – pode ser encontrada em Thompson (2012).

Nessas políticas, as plataformas incluem desde mecanismos de proteção de direitos e da integridade dos usuários (InternetLab; Coding Rights, 2017; Valente et al, 2018, p. 111-118) à remoção de direitos autorais (Valente, 2015), por exemplo. Frequentemente, essas disposições regulatórias são executadas a partir de uma combinação de ferramentas automatizadas (que identificam e possivelmente suspendem a publicação) e de trabalho humano (a partir da contratação de “moderadores de conteúdo” responsáveis pela aplicação de tais políticas), o que varia de companhia para companhia e de serviço para serviço. Um bom exemplo dessa prática pode ser encontrado nos *Padrões de Comunidade*¹⁰¹ “promulgados” pelo Facebook a seus usuários. Nesse documento, a empresa estabelece quais tipos de conteúdo podem ser retirados e em quais termos essa remoção ocorrerá.

Um outro ponto de crítica desses modelos de negócio é que os enormes bancos de dados confeccionados por estas empresas começam a se tornar ativos valiosos para práticas de investigação e vigilância estatal e privada¹⁰² – algo inimaginável para as organizações de mídia baseadas em negócios na televisão, rádio ou impresso. Essa característica estabelece outras dimensões de barganha possível, baseadas na cooperação, ou não, das plataformas com órgãos de justiça estatais ou outros entes que visem a obtenção dos rastros das atividades de usuários ou de suas métricas. No caso de atividades de comunicação política, muitas vezes serão elas as únicas a deter informações detalhadas em situações nas quais a regulação for atraída. Assim, essa face impõe que essas plataformas não só lidem com questões de liberdade de expressão de seus usuários (diante possíveis controles e regulações estatais), mas também com questões que envolvem interesses conflitantes como privacidade e proteção de dados pessoais (Zuboff, 2015).

Os dois pontos anteriores tornam-se mais complexos se considerado o fato de que muitas das plataformas que passaram a ser amplamente adotadas nas Américas, na África, na Europa (sem contar a Rússia) e em grandes mercados asiáticos, como a Índia, são, em sua grande maioria, companhias baseadas no Vale do Silício, na Califórnia. Com poucas representações fora dos Estados Unidos, essas companhias conseguem, por conta da arquitetura da internet, oferecer seus serviços a qualquer indivíduo que possua uma conexão com a rede, com consequências jurídicas relevantes. Mesmo que isso não possa ser

¹⁰¹ Os Padrões de comunidade do Facebook podem ser encontrados em: <<https://www.facebook.com/communitystandards/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

¹⁰² Para um exemplo destes conflitos, ver o relatório *Vigilância sobre as comunicações no Brasil* (InternetLab, 2017).

generalizado,¹⁰³ essa conjuntura amplifica um modo de realizar práticas de coleta e tratamento de dados e de gerir conteúdo de terceiros a partir de organizações de mídia nascidas e estruturadas no interior de um arranjo constitucional-regulatório específico dos EUA. No caso da regulação de conteúdo por parte do Estado, Dennys Antonialli (2017, p. 128) elenca casos nos quais as plataformas de internet estadunidenses entabularam “posturas de resistência¹⁰⁴” em relação “a legislações e/ou ordens judiciais estrangeiras que adotem graus mais restritivos da liberdade de expressão do que aquele conferido a esse direito nos Estados Unidos”. Para o autor,

Seria ingenuidade acreditar que as empresas atuaram dessa forma por terem sido influenciadas pelo movimento ciberlibertarianista. Há uma série de interesses conjugados nessa equação. O interessante é notar que, de certa forma, essas empresas parecem se sentir, de fato, independentes da regulação que lhes seria imposta por outros Estados nacionais, especialmente aqueles nos quais não estão sediados. Mais interessante ainda é pensar no que significa para as estruturas do direito constitucional – e do constitucionalismo – o fato de esses atores poderem tão claramente se opor às opções legislativas ou judiciais de Estados nacionais. (Antonialli, 2017, p. 128).

Para Antonialli (2017, p. 139) “[é] como se a Internet estivesse operacionalizando um movimento de ampliação da aplicação extraterritorial da legislação estadunidense sem precedentes”.

Assim, os modelos de negócios das plataformas e a própria arquitetura da internet impõem novas complexidades (e dificuldades) à regulação estatal *strictu sensu*, embutindo nesses desafios componentes geopolíticos, econômicos e técnicos transnacionais. Nessa leitura, as sociedades contemporâneas assistem à emergência de novas formatações regulatórias independentes do Estado-nação face a sua incapacidade de “regular a sociedade, gerir a economia e compatibilizar [...] lógicas [...] díspares e não lineares dos mercados e da vida comunitária” por meio dos padrões dicotômicos dos instrumentos jurídicos tradicionais (Faria, 2010). Encurralado na transição para a era da economia globalizada, o direito positivo

¹⁰³ Um extenso debate pode ser encontrado sobre a questão jurisdicional em Lessig (2006), Goldsmith e Wu (2006), Zittrain (2010) e Johnson e Post (1996). Para uma perspectiva que saia do debate norte-americano, Antonialli (2017).

¹⁰⁴ Em um plano político, a Declaração de Independência da Internet, de John Perry Barlow (1996) é o texto mais influente que sintetiza estes potenciais ciberlibertarianistas (Antonialli, 2017, p. 124-125).

perde a exclusividade na gerência de tais conflitos, abrindo espaço para atores privados e transnacionais como vetores de produção e aplicação de normas jurídicas.

Sob a perspectiva dos usuários, o papel de tais atores privados é particularmente importante à medida que todo o seu comportamento em plataformas de internet (ou seja, a navegação e *toda a geração e replicação de conteúdo que está no cerne desse modelo de negócios*) é mediado por decisões de programação de sistemas e programas computacionais.¹⁰⁵ Assim, é possível moldar condutas a partir de mudanças no “código”, obtendo enormes ganhos em efetividade.

Esta intermediação traz preocupações sobre transparência das decisões regulatórias (Lessig, 2006, p. 134-138). Passa a ser possível, por exemplo, forçar mudanças na arquitetura do código a partir do direito estatal, tornando o regulador original “invisível” ao olhar do regulado. Uma regra dirigida a uma empresa de internet que a obrigue a mudar o desenho de sua plataforma pode, por exemplo, constranger os seus usuários a determinados comportamentos, como não compartilhar conteúdos protegidos pelo direito autoral. Como argumenta Antonialli (2017, p. 129), esse “controle das estruturas normativas radicadas nas características tecnológicas que compõem a Internet, isto é, da camada do código” está também muito concentrado nos Estados Unidos.

2.3. A relação entre novos e antigos intermediários

Da perspectiva da comunicação política, essas novas plataformas tem o potencial de colocar em xeque o campo midiático construído durante o século XX e, dentro dele, tanto os modelos de negócio, como seus paradigmas normativos. Nesse plano de potenciais inscritos na internet, uma série de autores teorizaram sobre como isso significaria uma *força democratizante* na relação mídia e política, minorando a influência do poder econômico na interposição da mídia de massa entre a política e a sociedade criticada por Chomsky e Herman (1989), Bourdieu (1998) ou Habermas (1991). Emprestando o conceito de Daniel Innerarity (2012), esses trabalhos que enxergam o potencial de uma força democratizante percebem os contornos de uma “utopia da desinformação” simbolizada pela internet; e em um gradiente de visões “otimistas” a “normalizadoras” (Anstead; Chadwick, 2009), pendem

¹⁰⁵ Nas suas palavras, “no espaço real, nós reconhecemos como as leis regulam – através de constituições, leis e outros códigos legais. No ciberespaço nós precisamos entender como um diferente ‘código’ regula – como software e hardware (o ‘código’ do ciberespaço) que fazem o ciberespaço ser o que é também regulam o ciberespaço como ele é” (Lessig, 2006: 5, tradução do autor). Este debate chega ao Brasil com Lemos (2005) e, posteriormente, repercute em outras pesquisas como a de Valente (2013).

para o primeiro lado. Com o tempo e os processos eleitorais anômalos iniciados em 2016, todavia, esses autores deslocam-se, revalorizando características típicas da mídia de massa (em especial filtros próprios do jornalismo profissional e a busca por objetividade na produção de informação). Um panorama sobre alguns representantes desse debate teórico posiciona uma amostra dos dilemas dessa “nova cara da mídia de massa”.

Manuel Castells (2013, p. xx) destaca-se por inscrever esse tipo de potencial em seu conceito de *autocomunicação de massa*, no qual pode-se largamente “evitar o controle de corporações e burocracias”. A trajetória do entendimento do sociólogo sobre seu conceito ilustra como essa nova modalidade de comunicação baseada na internet tem aspectos extremamente ambíguos se considerados seus impactos na relação entre mídia e política. Em *Comunicação e Poder*, escrito em 2009, Castells argumenta que a ascensão da autocomunicação de massa poderia contribuir para corroer dinâmicas de concentração do poder econômico-midiático, tendo sinergias com novas experiências de cidadania e de política radical. Nesse sentido, o autor fornece exemplos de processos como a disputa de políticas de mudança climática por parte do movimento ambientalista, o ativismo antiglobalização corporativa e campanhas políticas inovadoras que utilizaram as novas mídias para mobilização da cidadania (tendo em mente a campanha vencedora de Barack Obama em 2008). Nesses casos, dinâmicas políticas que embutiram o uso de redes horizontais e da comunicação de muitos para muitos puderam reprogramar as dinâmicas de poder em rede, modificando relações e assimetrias, produzindo contra-poderes. Com elas, a “política do escândalo”, encenada nos meios de comunicação de massa como força estruturante das relações de poder na mente das audiências, ganha novos espaços de fala e participação contrapostos.

O entendimento que esse seria o sentido dos potenciais apresentados pela autocomunicação de massas foi contestado desde a publicação da obra. Em resenha do livro, o professor Jan van Dijk (2009, tradução nossa), da Universidade de Twente, escreve que o sociólogo catalão é “muito unilateral destacando o potencial libertador em vez de tendências opostas”. Para ele,

é inaceitável falar sobre o poder da comunicação em redes sem qualquer tratamento de questões de privacidade, segurança e vigilância [...] Além disso, Castells ignora completamente os problemas da exclusão digital e a falta de habilidades digitais entre pelo menos metade dos usuários da

Internet, mesmo em países de acesso alto. (Van Dijk, 2009, tradução nossa).

Com as ocorrências das eleições presidenciais dos EUA em 2016 e o voto do *Brexit*, essa visão menos otimista de van Dijk ganhou ainda novos adeptos, como o próprio Castells (Galloway, 2018). Além de Barack Obama, redes de autocomunicação de massa elegeram, também, Donald Trump. Em conferência proferida em agosto de 2018, o autor de *Comunicação e Poder* afirmou que “as redes sociais expandiram a participação dos cidadãos na política, mas todos também têm a capacidade de espalhar notícias falsas, levando a um aumento da incerteza” (Galloway, 2018).

Se a autocomunicação de massa reside no uso de redes horizontais para muitos falarem com muitos, seu *locus* por excelência é justamente as plataformas de internet. Essas plataformas, por sua vez, têm uma economia política própria e, pelo seu formato, implicam em uma interposição diferente entre suas audiências e o sistema político representativo. Na prática, a “utopia da desintermediação” (Innerarity, 2012) opera uma nova intermediação.

Evgeny Morozov (2013) é o representante de uma abordagem mais cética sobre esta intermediação. Em seu *To Save Everything Click Here*, o autor critica a ideia de que a chamada “era digital” caracteriza-se por uma “desintermediação”, defendendo, em contrário, que as plataformas de internet produzem uma “hiperintermediação”, de caráter robusto, mas “quase invisível”. Nesse argumento, o discurso da desintermediação (e, assim, da neutralidade técnica dos mecanismos de edição e curadoria) está tão eivado de intenções ideológicas quanto a retórica da objetividade, mas é vocalizado pelas plataformas, enquanto o outro é propugnado pelos meios de comunicação de massa tradicionais.

Uma visão mais ponderada pode ser localizada nos escritos de Yochai Benkler. Em 2006, o autor notou que a entrada das plataformas de internet na arena – ou seja, a emergência do que chama de “economia de informação em rede” – representou o surgimento de uma “esfera pública conectada”. Benkler (2006, p. 10, tradução nossa) coloca a força “democratizante” sob perspectiva ao dizer que “qualquer consideração dos efeitos democratizantes da Internet deve medir seus efeitos em comparação com a esfera pública ‘comercial’, baseada na mídia de massa, não em comparação com uma utopia idealizada que abraçamos há uma década atrás de como a Internet poderia ser”. Para ele, as plataformas de internet “permitem que qualquer pessoa, em qualquer lugar” passe a

observar o ambiente social através de novos olhos – os olhos de alguém que poderia realmente contribuir com um pensamento, uma crítica ou uma preocupação no debate público. Os indivíduos tornam-se menos passivos e, portanto, observadores mais engajados de espaços sociais que poderiam potencialmente se tornar sujeitos de conversas políticas; eles se tornam participantes mais engajados nos debates sobre suas observações [...] Os vários formatos da esfera pública em rede fornecem a qualquer pessoa um veículo para falar, investigar, sem precisar acessar os recursos de uma grande organização de mídia. (Benkler, 2006, p. 10, tradução nossa).

Se em 2006 o autor já considerava críticas possíveis¹⁰⁶ à ideia de “esfera pública conectada”, em 2018 diagnostica uma “crise epistêmica” como resultado do enfraquecimento dos filtros éticos ou normativos próprios dos meios de comunicação em massa, como vimos anteriormente. Se em 2006 escrevia sobre a ascensão comunicação menos corruptível pelo poder econômico ou pela propriedade dos meios de comunicação de massa (Benkler, 2006, p. 11), – ou seja, que deles se desviava – Benkler destaca, em 2018, os perigos para qualquer país em possuir porções de sua população “sistematicamente desengatada” de mecanismos de reprodução da objetividade jornalística, afirmando ser “um terreno fértil para a propaganda política” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 16, tradução nossa).

Revisitando o argumento anterior, Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 343, tradução nossa) afirmam que “a segunda década do século XXI nos ensinou que, embora a descentralização possa apoiar a democratização, ela é suscetível a cinco grandes tipos de fracasso”. Os tipos de fracasso (suportados por situações políticas desse período) seriam: (i) a dificuldade de conversão de “paixões descentralizadas” em esforços políticos sustentados, de longo prazo e com tradução institucional (como no caso das manifestações da Praça Tahrir, no Egito); (ii) o fracasso de traduzir institucional e politicamente em organizações políticas processos temporalmente restritos de mobilização descentralizada e aberta (como

¹⁰⁶ Entre os questionamentos dessa leitura, Benkler (2006) elenca que seus críticos defendem que este ganho não ocorre da forma por ele defendida pela superveniência de uma situação (i) de sobrecarga de informações (ou “a objeção de Babel”), ou, ainda, (ii) da concentração de audiência em algumas páginas. Na resposta da primeira crítica, o autor aponta para as ferramentas tecnológicas de filtro e afinidade dependentes de cooperação mútua criadas pelas plataformas (como a Wikipedia, por exemplo). Na da segunda, Benkler (2006, p. 13, tradução nossa) afirma – em 2006, antes do surgimento do Facebook – que o potencial permaneceria, pois a arquitetura da internet faz com que “a atenção no ambiente de rede seja dependente de ser interessante para um grupo de pessoas engajadas do que no ambiente de mídia de massa, onde o interesse moderado para um grande número de espectadores fracamente engajados é preferível”.

no caso das campanhas primárias de candidatos presidenciais estadunidenses como Howard Dean e Ron Paul, em 2004 e 2008); (iii) o fracasso de que “poderes centrais puderam ainda mais movimentar milhões, e não o contrário” (Benkler; Faris; Roberts, 2018 p. 344, tradução nossa), produzido a partir da combinação do poder informacional oferecido por grandes bases de dados (tal qual descrito acima) e estrategistas políticos (ilustrado pela máquina de campanha digital de Barack Obama, em 2012); (iv) a emergência de “turbas” que usam redes horizontais a partir de métodos ou objetivos que em si inibem a participação (como no caso de campanhas de difamação ocorridas nos EUA baseadas em discriminação de gênero e raça no universo dos *gamers*); e (v) o fracasso que essas redes horizontais e descentralizadas protagonizam ao vulnerabilizar a circulação da informação política a processos de desinformação e propaganda (localizados no processo da eleição de Donald Trump, em 2016).

Na descrição deste último fracasso, Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 347, tradução nossa) afirmam que “o ponto crítico a ser entendido é que a internet só democratiza por meio de sua interação com instituições e organizações preexistentes, trabalhando com elas e em torno delas, e criando novas alternativas que interagem com elas”. Para eles, essas instituições preexistentes carregam, por exemplo, o jornalismo profissional enquanto componente importante, passível de evitar que a esfera pública conectada se transforme num sistema de propaganda em rede.

Cada um destes possíveis fracassos implica em diferentes desafios da perspectiva da regulação da comunicação política. Antes de adentrar dinâmicas mais específicas de campanhas políticas – expressas nos quatro primeiros tipos elencados por Benkler, Faris e Roberts (2018)), é importante olhar para os fenômenos da “desinformação” e da polarização política na internet – expressos no quinto fracasso elencado pelos autores.

2.4. Desinformação e dieta de mídia

Essa tensão entre diferentes complexos econômico-políticos relacionados aos novos e antigos intermediários não resulta na aniquilação de nenhum dos lados. A chegada desses novos atores na arena dos meios de comunicação não destruiu completamente os arranjos anteriores, muito pelo contrário. Desde os anos 1990, instalaram-se vários processos simultâneos de coexistência entre (i) a internet e os outros meios (em constante convergência); e (ii) as plataformas de internet e outras organizações de mídia. Pelo seu

caráter de intermediação e curadoria de informação, as plataformas não produziram o conteúdo que passou a concorrer com essas organizações pela audiência do público, mas sim as tornaram potenciais usuárias de seus serviços à medida que se transformaram em gigantescas “fazendas de atenção” (Wu, 2016, p. 291-302).

Se, dentro dessa nova arena, as grandes organizações de mídia passaram a competir por essa atenção com todo o resto do conteúdo que lá está; o quanto isso pode ocorrer depende da transformação dos hábitos de consumo de mídia e de gasto de atenção de determinada população. Essa medida complicada de audiência realinha as posições de poder entre as empresas de mídia em determinados contextos, implicando em uma necessidade, ou não, de buscar mais ou menos audiência na internet ou, ainda, *dentro* dos ambientes das plataformas como Google, Facebook e Youtube. Em última instância, os fatores estruturantes dos termos dessa competição são a “dieta de mídia”¹⁰⁷ de determinada população e como ela se traduz em diferentes estratégias corporativas por parte de empresas intermediárias e produtoras de conteúdo. A “dieta de mídia” presente em cada contexto também tem implicações significativas, pois pode representar a predominância de determinados padrões de acesso a informações naquele momento – nesse caso, informações sobre o sistema político. A chegada da internet, seu desenvolvimento e a evolução do acesso à rede por parte de usuários e produtores de conteúdo possibilitou a diversificação do consumo de mídia, abrindo brechas em padrões estabelecidos previamente.

Esse argumento conecta-se ao último fracasso elencado por Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 77-79). Mudanças na dieta de mídia podem vulnerabilizar o que eles chamam de “ciclo de checagem da realidade”¹⁰⁸ posto em prática pelo jornalismo profissional. Nesse ciclo, uma espécie de versão do modelo clássico de autonomia do campo midiático já aqui explicada, empresas de mídia agem mais ou menos a partir de “normas organizacionais de busca da verdade, e buscam perspectivas mais ou menos centristas ou neutras para reduzir – na medida do possível – o desconforto que seu público experimenta quando notícias que buscam a verdade não são confirmadoras de suas identidades” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 77-79, tradução nossa). Nesse caso, a competição é pelo frescor das notícias, pelo

¹⁰⁷ Esta expressão refere-se à composição do *consumo* total de mídia de um indivíduo ou população dentro de determinado recorte temporal. Com alguma aderência nos campos de pesquisa da saúde mental, da psicologia social e do jornalismo, ela sintetiza de maneira simplificada essa combinação complexa entre padrões diferentes de atenção (incluindo, neles, a variável do tempo) de audiências dividido entre modais muito distintos (mais ou menos interativos, mais ou menos tradicionais, mais ou menos jornalísticos etc.) e fornece ao trabalho um conceito útil.

¹⁰⁸ Tipos ideais, esses modelos ajudam a entender diferentes interposições realizadas pela mídia na circulação da informação política.

primeiro furo, mesmo em termos sensacionalistas – o que pode entrar em tensão com esses mesmos imperativos ético-profissionais.

Não obstante, a estratégia pode ser diferente, com ênfase nas informações a partir de uma lógica partidária, relegando a busca da verdade para um segundo plano. Nesse modelo, as organizações de mídia ajudam um segmento “do público a reduzir o seu desconforto, dizendo-lhes que os veículos que fornecem notícias que não confirmam suas visões de mundo não são confiáveis” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 77-79, tradução nossa). Ao fazer isso, elas iniciam o que Benkler, Faris e Roberts (2018) chamam de “ciclo de retroalimentação de propaganda”. Nessa modalidade de interposição, a mídia, as lideranças políticas e o público se alinham na produção, circulação e consumo de informações que confirmam visões partidárias. A função mediadora presente no ciclo de “checagem da realidade” é minorada – mesmo que a mídia ainda seja vista como publicadora dos fatos e da verdade – a partir da deslegitimação política dos meios “desviantes” da cosmologia política da vez. Como explicam os autores,

uma vez posta em movimento, a mídia, as elites e o público participam de um ciclo de retroalimentação autorreforçador que disciplina aqueles que tentam sair com menos atenção ou votos e, gradualmente, aumenta o custo para todos de apresentar notícias que não confirmam a identidade política ou desafiam as narrativas do nicho e quadros partidários. (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 77-79, tradução nossa).

Retomando a tipologia de Daniel Hallin e Paolo Mancini (2004), o conceito relembra a ideia de elevação do *paralelismo político* em sistemas de mídia, sem travas ou contrapesos oferecidos pela implementação de ideais normativos ético-profissionais. Mesmo que essas características não sejam uma novidade, elas passam a coincidir e interagir com fenômenos sociais, políticos e econômicos completamente diferentes: segundo a tipologia de sistemas de mídia, a sociedade dos EUA era justamente aquela na qual *não havia* uma marcada incidência de paralelismo político. Ainda, Hallin e Mancini (2004) não estavam considerando populações com dietas de mídia *significativamente digitais*, dada a abordagem marginal da ascensão da internet em sua descrição. É de se lembrar, ainda, o efeito de aspectos contextuais: é possível que a figura clara e clássica do que a mídia e o jornalismo deveriam ser – ou mesmo do que eram – nos Estados Unidos deixe, para Benkler, Faris e

Roberts (2018), uma marcação mais forte da emergência de veículos alinhados com facções políticas, por eles rotulados de propaganda.

Mesmo que o paralelismo político, a crise epistêmica e de critérios ético-profissionais, e as práticas de propaganda política – diferenciada a partir de aspectos subjetivos ou intencionais e da emergência de técnicas de manipulação política nas organizações de mídia¹⁰⁹ – não sejam uma novidade histórica, a sua coincidência com processos de transformação da paisagem da comunicação política é.

É o encontro entre esses fatores que produz efeitos que foram politicamente rotulados de “notícias falsas” (*fake news*). Antes de prosseguir, contudo, acessar e contextualizar esse rótulo confuso é necessário, principalmente por sua politização (Wardle; Derakhshan, 2017).

A questão se popularizou a partir do conflito aberto entre o presidente eleito Donald Trump e setores relevantes da imprensa norte americana. Nesse conflito, *fake news* podiam ser tanto as mentiras contadas pelo presidente, a propaganda aberta ou camuflada emitida por seus apoiadores ou, ainda, as notícias publicadas pela imprensa crítica, na opinião de Trump. Ao adentrar a questão terminológica, Ethan Zuckerman (2017), nota que

é um termo vago e ambíguo que abrange tudo, desde falso equilíbrio jornalístico (que produz notícias ‘reais’ que não merecem nossa atenção), propaganda (discurso transformado em arma projetado para apoiar uma facção em relação à outra) e *disinformatzya* (informações destinadas a semear dúvidas e aumentar a desconfiança nas instituições).

Ainda, um estudo publicado por Tandoc et al (2017) demonstrou que a literatura usa a expressão *fake news* para se referir a fenômenos muito diferentes, como sátira, paródia, publicidade ou propaganda.

Para fins dessa tese, a definição escolhida foi cunhada em um trabalho anterior (Sorj et al, 2018). Assim, consideram-se “notícias falsas” os conteúdos que possuem um formato e um visual que assume a forma de matérias jornalísticas, mas que não são produzidos a partir dos protocolos e da lógica próprios do jornalismo profissional. *Essa definição ao menos desloca o conceito para a arena que ele pertence, a disputa sobre o que é jornalismo profissional, e não a disputa sobre o que é verdade.* Por trás deste formato, podem surgir

¹⁰⁹ De acordo com Benkler, Faris e Roberts (2018, tradução nossa), como já citado, propaganda é a “comunicação feita para manipular uma determinada população-alvo, afetando suas crenças, atitudes ou preferências com vistas a obter um comportamento de acordo com as finalidades políticas do propagandista”.

objetivos políticos (configurando propaganda política) ou econômicos (no uso de sensacionalismo para se beneficiar de audiências que possuem uma dieta de mídia no qual predomine determinados apetites¹¹⁰). Assim,

ainda que o termo “falso” sugira uma inverdade absoluta, a ‘falsidade’ tem gradações: pode ser uma falsificação simples, mas também um exagero, uma especulação, uma simples opinião ou uma distorção, sempre apresentada como se fosse um fato jornalístico apurado, de maneira a parecer uma matéria jornalística profissional. (Sorj et al, 2018, p. xx).

Esta é uma definição muito parecida com a utilizada pelos autores do já seminal artigo *The science of fake news*, publicado na revista *Nature* em 2018:

Definimos ‘notícias falsas’ como aquelas informações fabricadas que mimetizam o conteúdo da mídia na forma, mas não no processo organizacional ou na intenção. Os veículos de notícias falsas, por sua vez, não têm as normas editoriais e os processos da mídia para garantir a precisão e a credibilidade das informações. As notícias falsas se sobrepõem a outros tipos de desordens informacionais, como a informação incorreta [*misinformation*] e desinformação [*disinformation*] (informações falsas que são propositadamente divulgadas para enganar as pessoas”) (Lazer et al, 2018, tradução nossa¹¹¹)

Essa caracterização distingue esse fenômeno de outros, como o boato. Neste, “informações que não foram verificadas, têm origem desconhecida e, mesmo assim, circulam como se fossem verdadeiras” (Lazer et al, 2018, tradução nossa). Com efeito, esse tipo de fenômeno encaixa-se no que esses e outros pesquisadores chamam de *desordem informacional* (Wardle; Derakhshan, 2017, p. 5). Além do boato, notabilizam-se também informações que circulam por falhas no processo jornalístico tradicional.

¹¹⁰ Na eleição presidencial dos EUA de 2016 veio à tona a existência de um ecossistema de produtores de informações sem checagem e com manchetes sensacionalistas localizados fora do país. O objetivo desses produtores macedônios era obter ganhos financeiros com a venda de anúncios, buscando tráfego oriundo do interesse e da política presente durante a corrida presidencial. Toda a história pode ser encontrada na reportagem de Silverman e Alexander (2016).

¹¹¹ As traduções para o português dessas tipologias seguiram a tradução realizada pelo capítulo brasileiro do projeto *First Draft*, o *Comprova*. O *First Draft*, dirigido até 2018 pela pesquisadora Claire Wardle, é o consórcio de mídia que patrocinou a criação destas categorias, a tipologia mais completa e utilizada que se encontrou para este trabalho.

Apesar de nenhuma dessas tipificações serem aplicáveis apenas aos conteúdos que circulam na internet, o aparecimento dos conceitos e categorias faz parte de uma preocupação própria da era digital. A influência desse tipo de fenômeno em processos políticos contemporâneos foi reiterada por estudos mais abrangentes e já citados, todos eles reparando como constante as transformações da mídia em mídia digital (Allcott; Gentzkow, 2017; Lazer et al, 2017, 2018; Vosoughi et al, 2018; Wardle; Derakhshan, 2017). Como escrevem David Lazer et al (2018, tradução nossa), “os oligopólios locais e nacionais criados pelas tecnologias dominantes do século XX de distribuição de informações (impressão e transmissão) sustentaram essas normas [ético-profissionais, de busca de objetividade]”. Por outro lado, a “internet reduziu o custo de entrada de novos concorrentes – muitos dos quais rejeitaram essas normas – e minou os modelos de negócios de fontes de notícias tradicionais que tinham desfrutado de altos níveis de acesso público” (Lazer et al, 2018, tradução nossa). Assim, muda a paisagem e, então, a dieta de mídia. Em tempos de crise epistêmica, modalidades de desordem informacional aparecem nessa dieta, evidenciando (ou influenciando) determinados comportamentos políticos em relação à mídia.

O problema parece, então, combinar a arquitetura dessa nova intermediação (na qual usuários podem conferir impulsos à distribuição de informações, compartilhando-as) com fatores psicológicos, sociais e políticos referentes ao modo como os indivíduos se relacionam com informações. Em estudo mais recente, Soroush Vosoughi, Deb Roy, e Sinan Aral (2018) analisaram um conjunto robusto de postagens e padrões de comportamento de usuários no Twitter. Os pesquisadores rastrearam a disseminação de histórias falsas e verdadeiras, aferidas por agências de checagem de notícias. A conclusão foi que as falsas se espalham seis vezes mais do que as verdadeiras, principalmente a partir do impulso do compartilhamento humano. Entre as informações falsas, aquelas sobre política estão entre as que se disseminam mais rápido e mais amplamente.

Isso volta o olhar para entender quais tipos de informações sobre política ganham tração a partir do compartilhamento ou da geração de conteúdo espontâneos de usuários na internet. Mais do que um aspecto marginal, estudos como o de Vosoughi, Roy e Aral (2018) apontam que essa é uma das principais forças motrizes que condiciona a circulação de informações em pelo menos uma das principais plataformas (apontando para dinâmicas sociais e psicológicas de uso de redes sociais de uma maneira mais ampla), ao lado de, e interagindo com, fatores técnicos, como os algoritmos de curadoria. Por um lado, essa força motriz faz parte do diagnóstico de desordem informacional: meios de propaganda imitando

jornalismo podem ganhar visibilidade a partir do componente viral. Por outro, ela molda também o conteúdo que é oferecido pelas plataformas à dieta de mídia das populações que as acessam para se informar sobre política.

O impacto dessa nova intermediação da informação política incide em um momento no qual a confiança de populações nos órgãos de mídia de massa já se encontrava em trajetória descendente em vários países. As causas dessa trajetória são disputadas pela literatura especializada. Autores como David Fan et al (2001), por exemplo, notam que essa trajetória descendente da confiança pode ter relação com a repercussão de reportagens que retratam os problemas e vieses dos próprios meios de comunicação de massa (na tese do “mensageiro suicida”). Manuel Castells, por sua vez, localiza a mídia de massa em uma espécie de curto-circuito político com outras instituições, argumentando que a formatação da cobertura como “política do escândalo” e o sensacionalismos podem rescaldar no mensageiro: “noticiário negativo sobre instituições sociais em geral podem minar a credibilidade de todas as instituições, incluindo a mídia” (Castells, 2013, p. 292-293, tradução). É possível, ainda, que fatores como a polarização política incidam sobre o fenômeno, pressionando os meios a publicarem “informação de combate” e acrescentando à desconfiança uma frustração de que as notícias veiculadas estão em desacordo com narrativas de determinados polos políticos, conforme veremos adiante. Independentemente da explicação ou do culpado, Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 78) demonstram como esse declínio da confiança na imprensa e no jornalismo facilita a substituição de ciclos de checagem da realidade por ciclos de retroalimentação de propaganda.

2.5. A relação entre polarização política e redes sociais

Adotar uma dessas definições [de “notícias falsas”] não deve ser uma escolha arbitrária. A análise do que se convencionou chamar ‘sites de notícias falsas’ deveria orientar e informar a definição adotada. E se analisarmos o funcionamento destes sites, veremos que o que melhor os define não é publicar notícias falsas – o que só acontece ocasionalmente – mas produzir ‘informação de combate’ na forma de matérias noticiosas. (Ribeiro; Ortellado, 2018).

“‘Informação de combate’ na forma de matérias noticiosas” é, para este estudo, *propaganda*. Com efeito, a própria ideia de um “ciclo de retroalimentação de propaganda”

admite esse componente social e político – elites e populações fazem parte do ciclo e contribuem para que ele se reproduza. A proeminência desse ciclo depende, assim, de condições sociais específicas, em especial se considerada a comunicação política. Nesses casos, pesquisadores, no Brasil e nos Estados Unidos (Benkler; Faris; Roberts, 2018; Ribeiro; Ortellado, 2018), identificam que a “crise epistêmica” ou “desordem informacional” no âmbito da comunicação política coincidem com processos de robusta polarização política nas elites e na sociedade – a chamada “desordem informacional” é praticamente um epifenômeno de dinâmicas sociais e políticas mais profundas. Assim, se o vetor deste processo é a informação de combate, a dieta de mídia se transformará a partir do momento que existam combates a serem travados no seio da sociedade. Quando estes emergem, aumenta o apetite, ou melhor, a aderência, da propaganda, muitas vezes vestida de jornalismo ou de entretenimento (havendo quem chame isto de mídia “hiperpartidária”¹¹²). Esses veículos “são o resultado de um processo mais geral de rebaixamento dos padrões editoriais para atender um ambiente político polarizado” (Ribeiro; Ortellado, 2018).

Diferentes referências da ciência política apresentam um debate complexo sobre a definição de polarização política. Em diferentes países (como EUA¹¹³ e Brasil¹¹⁴), por exemplo, autores apresentam características contextuais importantes, que alinham as definições com os sistemas políticos em tela e distintas tradições intelectuais para guiar as investigações. Depurando características menos conjunturais, são associados à polarização política aspectos como: (i) o maior alinhamento político dos atores em questão em relação a todo um receituário de pautas e agendas que antes podiam não lhes ser comum – coerência/consistência, conforme Abramowitz e Saunders (2008); (ii) a produção de maior engajamento desses atores na vida política (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 301-302); e (iii) um maior índice de dissenso entre grupos políticos (Fiorina et al, 2008). Assim, para fins desse trabalho podemos dizer que “polarização” descreve a tendência de vertebrar um

¹¹² Nesse sentido ver: Ribeiro e Ortellado (2018). Os autores também apontam para Karolian (2018) e Silverman et al (2016, 2017)

¹¹³ Nos EUA, Yphtach Lelkes (2016) organiza as maiores referências, como Saunders e Abramowitz (2008) e Fiorina et al (2008). Como descreve, “para Abramowitz e Saunders, a polarização é coerência, enquanto para Fiorina e seus colegas, a polarização é divergência” (Lelkes, 2016, p. 394, tradução nossa).

¹¹⁴ Conforme o levantamento de Ribeiro e Ortellado, no Brasil, “literatura acadêmica tem abordado o problema da polarização política mais pelo ângulo da preferência partidária dos eleitores do que pelo alinhamento das opiniões políticas”. Neste sentido, aparecem os trabalhos de Borges e Vidigal (2018), Limongi e Cortez (2010), Nicolau (2010) e Reis (2014). Uma outra visão pode ser vista em Brugnago e Chaia (2015).

determinado processo político a partir da formação de polos cada vez mais coerentes que se contrapõem e se repelem. Entre eles, dá-se o combate.

Nesses trabalhos, há divergência sobre quais as populações sobre as quais o fenômeno pode incidir – se apenas nas elites partidárias, se apenas nelas e em segmentos da população interessados em política, ou em frações mais amplas da sociedade (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 302). Isso depende do que se considera polarizar, como se mede esse processo, do contexto observado e de como se entende a relação entre as elites políticas e a sociedade. Em alguns deles, é interessante observar como o fenômeno pode adquirir feições mais amplas do que as contingências partidárias, organizando a sociedade a partir de identidades políticas diferentes e polarizantes. Para Ribeiro e Ortellado (2018), “embora esses engajados e partidários sejam uma parcela pequena da sociedade, são justamente aquelas pessoas que mais interagem no debate político, o que a sociologia alemã convencionou chamar de esfera pública política”.

Sobressaem-se na polarização de segmentos da sociedade (e não só desse ou daquele líder partidário) que ocorre via identidade política uma série de processos sociais de hostilidade e de mobilização de elementos emocionais. Como explicam Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 306, tradução nossa),

o partidarismo expressivo tem um forte componente emocional, que fornece uma diretriz mais forte para engajamento e ativismo em comparação ao envolvimento baseado em fundamentos intelectuais. As pessoas escolhem os lados e se envolvem emocionalmente em promover seu lado e se opor ao outro lado. Esses títulos do grupo determinam então opiniões sobre questões e a interpretação de eventos políticos.

Esses elementos identitários e psicológicos dialogam com certas tendências identificadas pela psicologia social e política, notadamente o “viés de confirmação” e a “homofilia”. A primeira é a tendência de privilegiar, na busca e consumo de informações, aquilo que se coaduna com narrativas e visões de mundo pré-estabelecidas. A segunda refere-se ao impulso em reunir-se em grupos com características semelhantes, evitando o contato com “informações que não se encaixam no que sabemos e gostamos de ouvir confirmadas” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 290, tradução nossa). Nesse sentido, “como na polarização política as pessoas têm posições bem arraigadas e apaixonadas, o viés de confirmação colabora para a desinformação causada pela difusão de notícias falsas e boatos”

(Sorj et al, 2018, p. 51). Contando que a produção e o compartilhamento espontâneos compõem importante força motriz da mídia na era das redes sociais, em sociedades mais polarizadas é possível que estes impulsos estejam cada vez mais estruturando a circulação e o consumo de informação.

Esse engate deixa claro como a relação entre polarização e determinados arranjos tecnológicos é complexa, mas de possível afinidade. Ao mesmo tempo em que raízes e contornos de processos de polarização precisam ser atadas a análises mais detidas sobre diferentes realidades políticas – porque a polarização política não é um fenômeno que nasce com a internet -, existem fatores na arquitetura da mídia digital que merecem atenção. Mais do que uma discussão da causa da polarização política em sociedades contemporâneas – que carece de ser informada de uma maneira mais ampla com aspectos da teoria social e da ciência política -, analisar estes fatores pela chave da afinidade pode dar conta de incluí-los numa visão de tecnologia mais imanente à sociedade.

Estes fatores tecnológicos possivelmente “polarizantes” foram discutidos por autores como Cass Sunstein (2017), Eli Parisier (2011) e danah boyd (2002)¹¹⁵. Sunstein (2017), em *#Republic* (atualização do original de 2001, *Republic.com*), realiza conexões entre a arquitetura das redes sociais e experimentos comportamentais para identificar ameaças à experiência democrática. Segundo seu argumento, plataformas como o Facebook estariam inviabilizando o entendimento entre indivíduos com visões políticas diferentes e instando o convívio apenas entre “iguais políticos” (dentro do que o autor chama de “casulos informacionais”). Sunstein (2017), munido de estudos de psicologia social, defende que a forma como as redes sociais foram construídas mina as possibilidades de que os indivíduos façam descobertas por acaso (sintetizadas no conceito de *serendipity*, na língua inglesa).

Assim, o desenho de tais plataformas de internet alijaria seus usuários do contato com argumentos contrários e do convívio com o dissenso por estarem construídas a partir de um imperativo de personalização com base na “soberania do interesse do consumidor”. Estarem projetadas para a entrega de conteúdos “relevantes” significa, assim, aderir a uma noção de relevância que está colada à personalização. Por fim, Sunstein (2017) alerta que esse formato está em descompasso com uma ideia de praça pública ou mesmo com a prática de uma leitura de jornal – estruturas de informação e debate político nas quais o interesse coletivo prepondera se comparado às plataformas – e que essa fragmentação pode implicar no maior entrincheiramento de grupos com as mesmas visões de mundo e o solapamento da

¹¹⁵ A grafia do nome da autora é com minúsculas.

pluralidade de opiniões pela polarização política a partir da constituição de tais “câmaras de eco” (onde só se ouve o que se diz).

Ao descrever como algoritmos funcionam como filtros de bolhas informacionais, Eli Parisier (2011) destacou como escolhas tecnológicas de “curadoria automatizada” de conteúdo feitas pelas plataformas de internet implicaram em maior homofilia. Sintetizando seu argumento, Parisier (2011) aponta que escolhas de engenharia contidas nas ferramentas de curadoria automatizada e personalização programaram as dietas de mídia de usuários e redes sociais, fazendo com que eles sempre se “alimentassem” com o que já conheciam. De fato, dizer que há “maior relevância” do conteúdo apresentado nas ferramentas de curadoria automatizada é usar uma expressão socialmente construída em conjunção com imperativos econômico-políticos. Para estas empresas, o “mais relevante” muda com o tempo, podendo estar a serviço da otimização de diferentes métricas, como o tempo dedicado à navegação, o maior engajamento, ou a maior pertinência com atividades anteriores.

Outra abordagem relevante é encontrada no trabalho de danah boyd (2002). A autora identifica na arquitetura das redes sociais um efeito que chama de “colapso contextual”. Ao funcionarem em torno de um único perfil pessoal para cada usuário, redes como o Facebook promovem o achatamento de várias audiências diferentes para as quais normalmente um indivíduo performaria socialmente de forma diversa. Nesse argumento, a produção dessa única persona pública simplifica os indivíduos, aproximando os pares e distanciando os dissonantes, mesmo que eles possam ter algumas afinidades.¹¹⁶ Ainda, a ideia de “colapso contextual” também se conecta à vulnerabilidade que tais ambientes possuem à desinformação baseada na disseminação de informações descontextualizadas.

Uma leitura de que a polarização se afina com a arquitetura das redes sociais afasta a narrativa de que é a internet que polariza *per se*. Ingenuamente, essa explicação “subestima o grau em que instituições, cultura e política moldam padrões de adoção e difusão tecnológica” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 7, tradução nossa). Fenômenos políticos, econômicos e sociais de grande escopo (como a globalização, a abertura de mercados, a grande crise econômica de 2008 e rearranjos sociais e políticos deles decorrentes) ocorreram durante o período de gestação da internet e das redes sociais, e foram os dados pessoais dos seres humanos que passaram por estes processos que alimentaram seus algoritmos. Além disso, esse mesmo período assistiu à ascensão de determinadas temáticas na discussão

¹¹⁶ No mesmo sentido, “a uma única persona pública [...] que nos aproxima daqueles com quem concordamos e nos afasta de quem discordamos em geral, embora pudéssemos concordar em questões específicas. Tal descontextualização nos simplifica e nos dessensibiliza” (Sorj et al, 2018, p. 41).

política – como as questões LGBTQ, e sobre igualdade racial e de gênero, trazendo o tema do aborto e da violência doméstica – menos controláveis pela composição econômica típica do Estado de Bem-Estar Social. Ainda, foram empresas historicamente específicas que lhes deram *design* e forma. Cada uma das escolhas tecnológicas pode ser examinada a partir desse prisma, abrindo espaço para entender que, possivelmente, uma sociedade cada vez mais polarizada que elaborou, colocou em prática e adotou massivamente ferramentas como as redes sociais.

A afinidade entre polarização política e as formas de produção, circulação e consumo de informações nas redes sociais assenta a posição do fenômeno das “notícias falsas” em um diagnóstico mais amplo. Nele, o *paralelismo político* da mídia digital não se dá somente por escolhas editoriais ou ligações econômicas ou políticas de uns poucos proprietários de meios e de caciques partidários, mas numa calibragem tecnológica mais ampla de robustas estruturas sociais e construtos tecnológicos que se condicionam entre si.

Se em um contexto anterior haviam *poucos meios de comunicação que detinham grande escala* e se a aferição desse paralelismo poderia ser feita principalmente a partir de uma análise da linha editorial e do perfil do que era publicado pelas dezenas de emissoras e pelos impressos mais lidos, *em sociedades com dieta de mídia mais digital essa medida é diferente*. Ela passa pelo estudo de comportamento de redes nos quais se analise padrões de engajamento e leitura de usuários em links produzidos por diversas fontes na rede.

Além disso, uma análise do ambiente de mídia deve agregar ainda outros fatores, como índices de confiança nos meios de comunicação de massa e aspectos competitivos de várias faces. Como visto anteriormente, tendências decrescentes nos índices de confiança na imprensa podem abrir espaço para a instalação de ciclos de retroalimentação de propaganda em determinadas populações. Ainda, aspectos concorrenciais e incentivos econômicos condicionam a capacidade de investimento e de operação de determinadas organizações de mídia para reagirem a mudanças e adversidades. De um lado, deve ser considerada a competição por atenção de audiência e por investimento em publicidade com as grandes plataformas de internet; de outro, uma competição por esses mesmos ativos com pequenos e médios produtores de notícias nativos digitais.

2.6. O fator internet no caso brasileiro

2.6.1. A dominância da TV e da Globo

A análise do caso brasileiro requer um diagnóstico a respeito do consumo de mídia. Como visto anteriormente, as décadas de 1980 e 1990 representaram uma espécie de período de ouro da televisão, em especial da Globo. Após uma ascensão significativa associada a fatores como a função de integração nacional conferida ao sistema de radiodifusão durante o regime militar (com a formação de uma expressiva rede de afiliadas e um engate às políticas de concessão governamental) e a popularização do aparelho televisor em todas as classes sociais (chegando a mais de 90% de penetração nos domicílios em 2004, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009), o conglomerado chegou à transição entre eras econômicas em posição de participar ativamente dos processos globais de concentração de meios.

Mesmo que não figure entre os grandes conglomerados internacionais de mídia que Arsenault e Castells (2008) chamam dos “sete magníficos” (como a Viacom, a Disney ou a TimeWarner), a Rede Globo não fica de fora de seu mapeamento mais amplo, figurando em um “segundo nível”. Como explicam os autores, a empresa atravessa a virada do século já detendo fatias significativas de diferentes mercados de mídia, como TV aberta, TV a cabo, internet, cinema etc. (Arsenault; Castells, 2008, p. 725). No mesmo sentido, Venício Lima (1998, p. 4) identifica, em 1998, que os padrões internacionais do setor incidem no caso brasileiro, mas com “feições próprias” fortalecendo e consolidando “- através da expansão horizontal, vertical e cruzada da propriedade – a posição já hegemônica de um único grupo nacional – as Organizações Globo”.

Durante esse período (1980-2010), é notável a permanência de uma dominância do grupo no segmento da TV aberta, conduzida por uma grade nacional de programação extremamente popular baseada no tripé entretenimento-esporte-jornalismo (ou seja, novelas, futebol e Jornal Nacional) e por uma rede de afiliadas que atingia mais de 90% dos municípios brasileiros (Albuquerque; Pinto, 2013). Se em 2005 quase 60% do montante de compra de mídia no Brasil ia para este segmento, aproximadamente 76% dessa fatia ia para a TV Globo, proporção que guarda um paralelo com os índices de audiência da emissora (Azevedo, 2006). Como no argumento de Lima (1998), a expansão do conglomerado para outros segmentos e a propriedade cruzada de meios favorecia iniciativas de retroalimentação de conteúdos, o que fez recrudescer o monopólio.

Além da Globo, outros cinco ou seis grupos empresariais nacionais são elencados como coadjuvantes em um nível abaixo, mas ainda com algum grau de concentração e propriedade cruzada, disputando diferentes fatias de mercado, como a Abril, o Grupo Estado, o Grupo Folha (em segmentos mais ligados à mídia impressa), o Bandeirantes e o SBT (na radiodifusão). No plano regional, afiliadas da Globo, como a RBS no sul do país, aparecem também com posição privilegiada em um contexto de mídia local. Nesse sistema, que perdura durante as primeiras décadas do século XXI, notabiliza-se a propriedade familiar e, em alguns casos, a propriedade dos meios de comunicação por políticos ou por suas famílias (Azevedo, 2006; Lima, 1998). Durante a década de 1990, ainda, somou-se a esse padrão a presença da mídia tele evangelista, com a entrada das igrejas neopentecostais no segmento da radiodifusão, em especial no caso da Rede Record (Mesquita, 2008, p. 78). Em todos esses grupos há uma importante incidência das práticas de jornalismo profissional, mesmo que questões sobre a cobertura apareçam em críticas de analistas e acadêmicos.

Essa posição privilegiada de um só conglomerado faz com que nesse trabalho denominemos esse momento, no âmbito da mídia de massa brasileira, de período “*Globo*”. Para ilustrar o argumento, faz sentido retomar estudos sobre dois processos eleitorais separados por mais de dez anos (1989 e 2002), exemplos da centralidade da cobertura da empresa no âmbito da comunicação política.

No caso de 1989, a dominância da Globo foi discutida principalmente por conta de uma série de analistas políticos criticarem aspectos da sua linha editorial, defendendo que a empresa havia tomado o lado do candidato Fernando Collor de Mello (que, curiosamente, pertencia à família proprietária da afiliada da Rede Globo no Alagoas). O maior alvo da polêmica foi a edição do Jornal Nacional, telejornal líder de audiência da emissora, na véspera da eleição, que apresentou um compilado do debate presidencial do segundo turno. Segundo críticos (e conforme admitiram depois os próprios jornalistas da emissora¹¹⁷), a forma de apresentação dos candidatos e de seus discursos privilegiou um dos lados – o de Collor, que já vinha sendo apresentado de forma mais favorável pelos outros meios de comunicação também¹¹⁸ – que acabou vencendo a eleição.

¹¹⁷ Um relato detalhado do caso pode ser encontrado no *Observatório da Imprensa*, escrito por Alexandre Goulart, com depoimentos dos jornalistas participantes: GOULART, Alexandre. A mais polêmica edição do Jornal Nacional. *Observatório da Imprensa*, 19 fev. 2008. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/entre-as-pas/a-mais-polemica-edicao-do-jornal-nacional/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

¹¹⁸ Sobre a questão ver: SEREZA, Haroldo Ceravolo. Relação com a Globo 'ajudou bastante', lembra Collor; senador diz ter pensado, na véspera, que perderia a eleição. *UOL*, 15 nov. 2009. Disponível em:

Comentando esse episódio, autores disputam que a edição ou outros atos da emissora (como o enquadramento de determinadas temáticas em novelas e a edição de biografias de candidatos em outros programas) tiveram o condão de determinar a vitória de Collor. Para Venício Lima (1993), por exemplo, a Globo claramente influenciou a eleição. Carlos Eduardo Lins e Silva (1993), por outro lado, discorda. Entretanto, subjacente à divergência sobre qual foi o real papel da mídia na formação do voto (Lins e Silva defende, por exemplo, que fatores na recepção das mensagens políticas devam ser considerados com maior força¹¹⁹), não resta dúvida a nenhum dos analistas quanto à força exercida pela Globo em termos de comunicação política. A dúvida é qual seria o efeito de um meio de comunicação de massa tão disseminado e central na dieta de mídia – e não se ele seria disseminado e central.

Além disso, esse processo evidenciou o meio “televisão” como um dos mais importantes na dieta de mídia do brasileiro, o que rebate em outras searas da comunicação política. Ao analisar a relação entre telejornalismo, o Horário Político Eleitoral Gratuito (HPEG) e o conteúdo dos programas em diversos processos eleitorais, Luís Felipe Miguel (2004) notou como 1989 é “o principal exemplo da efetividade política do HPEG. Os dois candidatos que chegaram ao segundo turno [...] foram exatamente aqueles que apresentaram programas de televisão mais inovadores, revolucionando a linguagem da propaganda política no país”. Nessa linha, os diferentes discursos e usos do horário foram destrinchados em uma série de estudos (Albuquerque, 1999; Miguel, 2004).

Mais de dez anos depois, a cobertura do processo eleitoral de 2002 reiterou esse estado de coisas – a importância enorme da televisão (e, nela, da Globo), que estruturava as campanhas, a cobertura concentrada de outros meios e o uso do HPEG na radiodifusão como ferramenta de comunicação política direta. Contudo, nesse processo eleitoral a rede dedicou muito mais tempo de sua grade a esse assunto se comparado aos pleitos anteriores, incidindo pesadamente nas campanhas políticas realizadas naquele ano (também por motivos regulatórios que serão tratados a seguir). Segundo Fernando Antônio Azevedo (2006), “a opção da Rede Globo de investir fortemente na cobertura eleitoral, como fez em 2002, poderá ser uma tendência irreversível induzida pela competição comercial e jornalística entre

<<https://noticias.uol.com.br/especiais/eleicoes-1989/ultnot/2009/11/15/ult9005u10.jhtm>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

¹¹⁹ Na síntese de Nuno Coimbra Mesquita (2008, p. 81): “Uma maior exposição na mídia não se traduz automaticamente em uma maior vantagem. [...] [Lins e Silva] concluiu que Collor conseguiu captar o sentimento de muitos eleitores (como o desejo de lutar contra a corrupção, por exemplo) e que estavam sendo transmitidos pelas novelas da época”.

os veículos eletrônicos e pela consolidação da nossa cultura democrática”. Sobre este processo, Luís Felipe Miguel escreve o seguinte:

A grande presença das eleições no noticiário não significou sua abertura para o agendamento ou enquadramento temático proposto pelos partidos e candidatos no espaço da propaganda eleitoral gratuita. A Rede Globo construiu para si própria um papel de "regente" das eleições de 2002. Isso ficou transparente nas entrevistas em estúdio e, sobretudo, nos debates. [...] Ficava expressa, portanto, a ideia de que cabia ao jornalismo pautar os candidatos. Em 2002 – e esta foi a novidade mais importante em relação às campanhas presidenciais anteriores – todos os principais candidatos optaram por deixar inquestionada a primazia da mídia na construção da agenda e também em seu enquadramento. Isto é, perceberam que aumentavam a efetividade potencial de seu discurso, caso aderissem às temáticas já dadas pelos veículos de comunicação. O movimento de adequação das esquerdas (e, sobretudo, da candidatura Lula) aos padrões dominantes do jogo político, com a ampliação do arco de alianças em direção ao flanco direito do espectro ideológico, completa profissionalização do marketing e pasteurização do discurso programático, foi também um movimento de capitulação na luta pela produção da agenda e dos enquadramentos da realidade. (Miguel, 2004).

Esses exemplos ilustram traços gerais da comunicação política que navega nas três décadas da Nova República brasileira, com atores protagonistas e coadjuvantes. Assim, até meados da década de 2010, a literatura discutiu com base em determinados padrões de consumo de mídia e de articulação de campanhas políticas que giravam em torno da televisão e dos furos de reportagem e cobertura intensa da mídia escrita (Aldé, 2003; Belmonte, 2011; Gomes, 2007), divergindo sobre os diferentes efeitos de determinadas estratégias, sobre seu entrelaçamento com os resultados eleitorais e sobre a posição assumida pelos diferentes meios em relação à competição eleitoral. Nesse plano, alguns estudos destacaram, por exemplo, um crescente paralelismo político observado na mídia escrita, principalmente no segmento de revistas semanais (Carvalho; Cervi, 2018), apesar de outros identificarem “critérios de noticiabilidade aceitáveis” nos principais jornais do país durante eleições como 2002, 2006 e 2010 (Mundim, 2018, p. 38). No plano regional, a propriedade dos meios de comunicação por políticos (Azevedo, 2006) foi apenas uma entre as várias discussões sobre

jornalismo local, que ganharam impulso com os primeiros passos da digitalização da mídia – como na coletânea organizada por Cervi (2010).

Esses padrões, todavia, estão em transformação. A centralidade da televisão e esses engates da mídia escrita com campanhas eleitorais estão em xeque a partir do momento que o país começa a sentir efeitos mais fortes de processos de convergência digital e da nova intermediação feita por plataformas de internet.

2.6.2. Utopia da desintermediação à brasileira

Com os primeiros passos desse processo em curso, determinados intelectuais e ativistas brasileiros assumiram a prática e a defesa da “desintermediação” a partir de um jornalismo digital mais engajado “que procura realizar a crítica do conteúdo publicado nos grandes jornais do país” (Darbilly, 2014, p. 216). Entre as várias iniciativas, uma das mais importantes foi a conduzida sob alcunhas como “blogosfera progressista”, “blogueiros progressistas” ou mesmo “blogs sujos” (Darbilly, 2014; Guazina, 2013; Silva et al, 2014). Alinhadas ao campo político da esquerda (com destaque para o Partido dos Trabalhadores e o Partido Comunista do Brasil), essas iniciativas foram em sua maioria encampadas por egressos de grandes redações que buscavam confrontar, criticar e produzir discursos alternativos às linhas editoriais dos principais meios de comunicação de massa (Darbilly, 2014; Guazina, 2013; Silva et al, 2014). Nesse sentido, a “utopia da desintermediação” brasileira ocorreu como uma versão do discurso já mais antigo da “democratização dos meios de comunicação” ou, ainda, do “controle social da mídia”. Entre os maiores focos de crítica desse grupo estavam pautas como a concentração do gasto com publicidade governamental em veículos de mídia de massa (o que evidenciaria uma aderência entre poder político e econômico) e o viés político imprimido na linha editorial desses meios. Durante a administração petista (2003-2016), a pauta de redistribuição das verbas de publicidade ganhou repercussão,¹²⁰ com o destino de uma fatia inédita (porém proporcionalmente pequena) do gasto governamental para iniciativas como essas, a partir de determinados

¹²⁰ Segundo dados obtidos pelo jornalista Fernando Rodrigues (2015) através da Lei de Acesso à Informação, essa política perdurou durante algum tempo, irrigando uma comunidade de veículos que não compartilhavam da linha editorial dos maiores jornais e emissoras do país e que era fundamentalmente nativos digitais, como a Revista Fórum, o site Brasil 247 entre outros.. A verba disponibilizada para esses veículos recebeu duro corte a partir de 2016 (Netzel, 2017).

critérios (Darbilly, 2014, p. 249-254) – o que retrocedeu com a saída do PT do Poder Executivo.¹²¹

Como descreve Leonardo Darbilly (2014, p. 236), a organização desse “movimento” estruturou-se de forma horizontal e distribuída, o que se conectava com aspectos da arquitetura da internet. Surgido ainda antes do aparecimento de plataformas de redes sociais, o trabalho desse autor revela que a chegada de tais atores reforçava a visão da desintermediação e da ascensão de uma mídia alternativa:

As redes sociais como o Twitter e o Facebook também foram mencionadas nos posts como estando diretamente relacionadas à blogosfera política alternativa. Isso decorre do fato de que os textos produzidos pelos blogueiros são disponibilizados não apenas em seus blogs, como em tais redes sociais quase que simultaneamente, e também de que diferentes leitores e ativistas digitais costumam nelas compartilhar esses conteúdos em seus próprios perfis. Isso acaba por potencializar o número de pessoas que a eles têm acesso. (Darbilly, 2014, p. 144).

Se no plano da crítica política a chegada da internet profetizava um possível declínio do poder de grandes conglomerados de mídia – em especial a Globo – e a ascensão de uma comunicação política mais plural e independente do poder econômico, os “blogs progressistas” disputavam, nesse período, apenas um nicho da audiência da internet na época. No ranking Alexa, utilizado para a medição deste tipo de audiência na Web, suas posições não faziam frente nem às plataformas de internet, nem aos portais e sites dos grandes veículos de mídia (Guazina, 2013, p. 83).

2.6.3. O “fator internet” em dados

A trajetória dessa audiência é um dos aspectos mais importantes em nossa análise, por demonstrar o tamanho do componente digital – e, dentro dele, a sua composição – em relação aos outros meios de comunicação. Nesse sentido, é relevante retomar dados quantitativos que ilustrem a evolução desse quadro no Brasil.

¹²¹ Sobre a questão ver: AGÊNCIA PT DE NOTÍCIAS. Temer corta R\$ 11 mi de blogs anti-golpe; Globo recebeu R\$ 565 mi. *Agência PT de Notícias*, 15 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/temer-cortar-11-mi-de-blogs-anti-golpe-globo-recebeu-r-565-mi/>>. Acesso em 16 dez. 2018.

Mesmo que não reflita exatamente os padrões de consumo de mídia, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) caracteriza a penetração de dispositivos com acesso à internet na população brasileira e alguns padrões de uso. Nesses índices, a PNAD confirma a consolidação desse modal em todos os setores da população brasileira, com uma maior série histórica. Em 2005, a PNAD apontava que 20,9% dos brasileiros haviam acessado a internet nos três meses anteriores – número que saltou para 34,8% em 2008, e 69,8%, em 2017. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, 2018, 2018b)

Nos últimos anos, a pesquisa também indicou uma acelerada transição do acesso à internet feito por computadores pessoais para os telefones celulares: em 2013, 88,4% dos domicílios com utilização de internet usavam computadores, enquanto em 53,6% o acesso também era realizado por celulares. Em 2017, o uso via computador pessoal foi para 52,3%,¹²² sendo ultrapassado de longe pela utilização de internet em telefones celulares, que disparou para 98,7%. A mesma pesquisa demonstrou que em dez anos também dispararam as taxas de usuários que acessaram à internet via banda larga (47,9% do total de domicílios nos quais havia utilização de internet em 2005, para 99,7% em 2016) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, 2016, 2018, 2018b)

Essa e outras pesquisas (como as produzidas pelo Cetic.br, do Comitê Gestor da Internet no Brasil) apontam uma permanência relevante de desigualdades regionais, de gênero, etárias, de escolaridade e de renda nos números de acesso internet. Como demonstra a TIC Domicílios 2016, pesquisa conduzida pelo Cetic.br, a maior parte dos indivíduos que nunca acessaram a internet concentra-se nas classes D e E, nas pessoas de maior idade e de menor escolaridade (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br, 2017). Como escreve Alexandre Barbosa, do Cetic.br,

os padrões de desigualdade da série história persistem: apenas 23% dos domicílios das classes DE estão conectados à Internet e, nas áreas rurais, essa proporção é de 26%. [...] O principal motivo para falta de Internet nos domicílios são o preço da conexão (25% dos domicílios desconectados) e a falta de interesse (18%) (Barbosa, 2017, p. 26).

¹²² É de se notar que apesar do percentual de uso de computador pessoal ter caído, a proporção de domicílios com acesso ascendeu vertiginosamente (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009, 2016, 2018, 2018b).

Essas desigualdades também se refletem no uso que se faz da internet. À medida que determinadas populações têm menos acesso a conexões mais robustas ou menos tempo livre, a forma como navegam também muda, imprimindo padrões diversos de navegação e consumo de informação, como veremos adiante. Entretanto, apesar desse enorme conjunto de abismos, é importante lembrar que a tendência em ambas pesquisas analisadas (PNAD e TIC Domicílios) é de aumento na conectividade em todos os segmentos da população. Segundo a pesquisa F/Radar, encomendada pela agência de publicidade F/Nazca ao Instituto Datafolha,¹²³ entre 2013 e 2015 o acesso à internet cresceu mais nas classes D e E do que nas demais, puxado pelo acesso via telefone celular (que também cresceu mais nesses segmentos).

Entretanto, conforme demonstra a série histórica da PNAD, a presença da televisão nos domicílios se manteve estável em mais de 95%.¹²⁴ A mera presença da aparelhos que podem se conectar à internet ou de conexões de internet banda larga são apenas a porta de entrada para uma competição entre meios, tornando-se decisivo perceber como a população se comportou em termos de hábitos de consumo de mídia nos últimos anos.

Os resultados da “Pesquisa Brasileira de Mídia” (PBM), realizada pelo Governo Federal, tem apontado o crescimento consistente da internet como “meio de comunicação mais utilizado”. No ano de 2016, o meio alcançou a segunda colocação geral e a primeira em indivíduos até 24 anos. Comparada com a PBM de 2014, o levantamento de 2016 demonstra que a preferência pela internet dobrou (de 13% para 26%), enquanto que a televisão oscilou para baixo (76% para 63%) (Ibope Inteligência, 2013, 2016). Em relação aos jornais e revistas, a pesquisa “Mapeamento da Mídia Digital no Brasil”, produzida em 2014 pela Fundação Getúlio Vargas, demonstra um declínio consistente nas tiragens dos veículos impressos nesse mesmo período (Mizukami; Reia; Varon, 2014, p. 40-41), o que indica uma queda no quadro já circunscrito a nichos exposto por Fernando Antônio Azevedo em 2006. A queda do impresso e a ascensão do digital para a mídia escrita é também demonstrada pelos números do Instituto Verificador de Circulação¹²⁵ (IVC).

¹²³ A pesquisa pode ser acessada em: <www.fnazca.com.br/index.php/2015/10/20/fradar-15a-edicao/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

¹²⁴ As séries históricas da PNAD podem ser consultadas em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=2&vcodigo=PD282&t=domicilios-particulares-permanentes-posse-televisao>>. Acesso em 17 dez. 2018

¹²⁵ Dados da pesquisa podem ser consultados em: PODER360. Tiragem impressa dos maiores jornais perde 520 mil exemplares em 3 anos. *Poder360*, 31 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/tiragem-impressa-dos-maiores-jornais-perde-520-mil-exemplares-em-3-anos/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

Um dos pontos mais significativos para perceber as diferenças entre o consumo de televisão e de conteúdo na internet é o tempo dedicado pelos indivíduos a cada um desses meios. O consumo médio diário da televisão e da internet foi medido pela PBM de 2016, conforme a tabela abaixo – e neste indicador a audiência de internet bate a da televisão. Destaca-se também a disparidade de tempo que faixas mais jovens (16 a 24 anos) da população dedicam à rede – os índices chegam a ser por volta do dobro do tempo dedicado à televisão. (Ibope Inteligência, 2016).

Tabela 1 – Consumo médio diário de televisão e internet em 2016

	Televisão	Internet
Dias de semana	3h21min	4h44min
Final de semana	3h39min	4h32min

Fonte: Pesquisa Brasileira de Mídia 2016 (Ibope Inteligência, 2016)

Outro indicativo importante é se existe uso concomitante entre os meios – pela mesma pesquisa, 28% das pessoas que assistem televisão utilizam simultaneamente o celular, enquanto 19% das pessoas que utilizam o celular dizem assistir TV ao mesmo tempo. (Ibope Inteligência, 2016).

Nos últimos anos, pesquisas de audiência encomendadas no ramo da publicidade trazem, ansiosamente, o anúncio de que a audiência da televisão teria sido superada pela da internet. É o caso, por exemplo, de pesquisa publicada pelo *Interactive Advertisement Bureau* (IAB), uma associação de classe de anunciantes de mídia digital, em 2014. Segundo o levantamento do IAB,¹²⁶ feito apenas com pessoas já conectadas à rede, a internet seria um meio “muito importante” para 83% da amostra, enquanto a televisão seria para 54%. Como reporta o jornalista Nelson de Sá (2018), da *Folha de S. Paulo*, os indicadores de audiência seriam em si um novo campo de rivalidade entre plataformas e emissoras, devido à sua incidência perante os possíveis anunciantes.

Jornalista veterano da mídia especializada em telecomunicações, Samuel Possebon assinou, em agosto de 2017, o artigo “Quando o Google e o Facebook passarão a TV Globo em publicidade?”. Nele, Possebon discute os dados de investimento em publicidade

¹²⁶ Dados da pesquisa podem ser consultados em: O GLOBO. Audiência da internet já supera a da TV no Brasil, diz estudo. *O Globo*, 12 mai. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/audiencia-da-internet-ja-supera-da-tv-no-brasil-diz-estudo-4883350>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

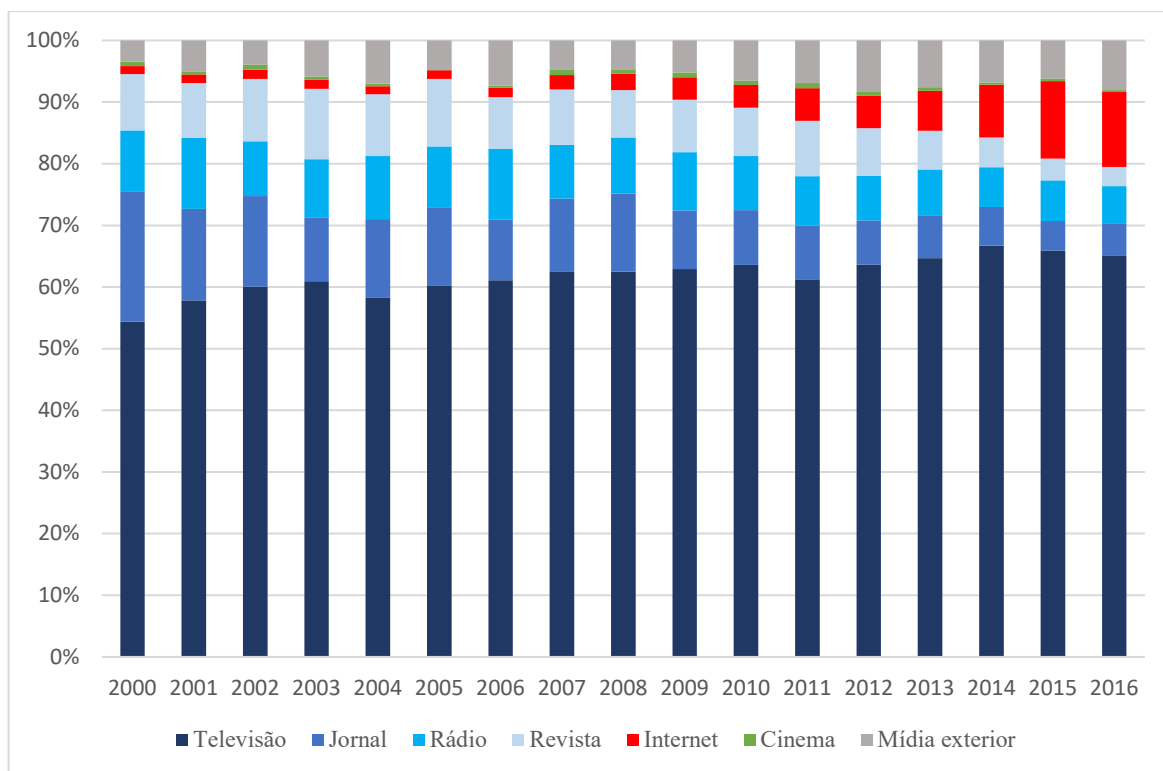
divulgados pelo Ibope em mídias como televisão, rádio e o impresso, de um lado, e conjecturas sobre o faturamento das plataformas, de outro:

A estimativa do mesmo grupo de comunicação que calculou o mercado de mídia em 2016 em R\$ 37 bilhões é de que em 2016 o Google tenha tido uma receita com publicidade no Brasil de R\$ 6,5 bilhões e o Facebook de R\$ 2,2 bilhões. Somados, os dois teriam tido nada menos do que 23% do bolo publicitário. Para se ter uma ideia, o faturamento do Grupo Globo no ano passado foi de R\$ 15,33 bilhões, o que inclui as receitas com TV por assinatura. Olhando-se apenas a TV aberta e os negócios de Internet do grupo Globo, a receita foi de R\$ 10,25 bilhões, conforme o balanço financeiro de 2016. Ou seja, se as contas estiverem certas, Google e Facebook estariam muito próximos de alcançar a receita da maior emissora de TV do país, a depender do crescimento do mercado de TV e do mercado de Internet. (Possebon, 2017).

Do lado da televisão aberta, a audiência parece ter se pulverizado um pouco mais. Segundo dados do Ibope obtidos pela coluna do jornalista Ricardo Feltrin (2018), a audiência da TV Globo em São Paulo representava 50,1% da sintonia das televisões ligadas no ano 2004. Em trajetória consistentemente descendente desde então, o índice chegou a 33,7% em 2017. Assim, mesmo no modal que concentra maior monopólio, aspectos de competitividade tem se acentuado.

Por sua vez, o aumento da competitividade da mídia digital em relação a outros modais – especialmente impressos – pode também ser visto da perspectiva das verbas de publicidade. O gráfico abaixo, elaborado a partir dos gastos com publicidade de um dos maiores compradores de mídia do Brasil – o Governo Federal – delinea essa tendência, mostrando como o investimento em publicidade na internet ultrapassa a soma do investimento em rádio, jornais e revistas.

Gráfico 1 – Gastos com publicidade do Governo Federal (2000-2016)



Fonte: do autor, a partir de dados do Instituto de Acompanhamento da Publicidade (IAP) obtidos pelo site Poder360 (2016).

Ainda, neste mesmo contexto, emergem conflitos entre as plataformas e veículos de imprensa escrita. Em 2018, a *Folha de S. Paulo*, jornal com maior circulação impressa e digital do país segundo o IVC, decidiu parar de publicar suas notícias no Facebook, sob o argumento de que mudanças no algoritmo do *feed* realizadas pela empresa¹²⁷ diminuiriam “a visibilidade do jornalismo profissional”¹²⁸. Endossando argumentos de críticos da plataforma – como da formação de bolhas e aumento da desinformação – o jornal apresentou

¹²⁷ Segundo o Facebook, essas mudanças foram resultado de uma recalibragem no algoritmo com o objetivo de aumentar a interação com amigos e família. Numa espécie de discurso de “volta às raízes”, a visibilidade de páginas de todos os tipos foi afetada, em favor de conteúdo compartilhado ou interagido pelos contatos próximos, segundo observadores. Sobre essas mudanças, ver: FACEBOOK. Bringing People Closer Together. Facebook Newsroom, 11 jan. 2018. Disponível em: <<https://newsroom.fb.com/news/2018/01/news-feed-fyi-bringing-people-closer-together/>>. Acesso em: 17 dez. 2018; CRISCUOLO, Isaque; PACETE, Luiz Gustavo. O impacto da mudança de algoritmo do Facebook. *Meio e Mensagem*, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2016/06/30/o-impacto-da-mudanca-de-algoritmo-do-facebook.html>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹²⁸ O anúncio da Folha de S. Paulo pode ser consultado em: FOLHA DE SÃO PAULO. Folha deixa de publicar conteúdo no Facebook. *Folha de S. Paulo*, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/folha-deixa-de-publicar-conteudo-no-facebook.shtml>>. Acesso em 17 dez. 2018. Essa mudança nas políticas do Facebook será abordada mais uma vez adiante, no ponto 3.3.

números próprios de como teria sido prejudicado; disse, também, que a importância do Facebook como canal de distribuição já vinha diminuindo.

No interior da audiência digital, o domínio das plataformas de internet (Google, YouTube e Facebook) é consistente – isso mesmo só se considerada a audiência na Web (ou seja, desconsiderando acessos feitos via aplicativos). A tabela abaixo mostra os cinco *sites* mais acessados do Brasil em 2013 (setembro) e em 2018 (novembro) segundo o ranking Alexa.¹²⁹

Quadro 2 – Websites mais acessados do Brasil em 2013 e 2018

	2013 (setembro)		2018 (novembro)	
	URL	Categoria	URL	Categoria
1	Google.com.br	Mecanismo de busca	Google.com.br	Mecanismo de busca
2	Facebook.com.br	Rede social	Google.com	Mecanismo de busca
3	Google.com	Mecanismo de busca	YouTube.com	Vídeos online
4	YouTube.com	Vídeos online	Facebook.com.br	Rede social
5	Uol.com.br	Portal online	Globo.com	Portal online

Fonte: do autor, a partir dos dados de Alexa.com e Mizukami, Reia e Varon (2014).

A preponderância da audiência está, assim, em sites que não produzem nenhum conteúdo, mas que atuam como intermediários do tráfego online e plataformas para conteúdos gerados por usuários. Nas pesquisas mais recentes, as atividades preferidas pela grande maioria da população que usa internet são troca de mensagens e o uso de redes sociais. Essa tendência é corroborada tanto pelos dados da PBM 2016, como pela TIC Domicílios 2016. Nessa última, mandar mensagens e redes sociais aparecem com 89% e 78% da proporção dos usuários, respectivamente – ler notícias online atinge a marca de 50% dos usuários (incidindo mais em populações mais ricas) (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br, 2017).

A tendência de uso via telefone celular adiciona alguns elementos de complexidade à análise. Em primeiro lugar, a TIC Domicílios 2016 demonstra a preponderância de uso de planos pré-pagos no acesso à internet móvel – 73% contra 23% de usuários com pós-pago (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br, 2017). Em segundo, o mercado de

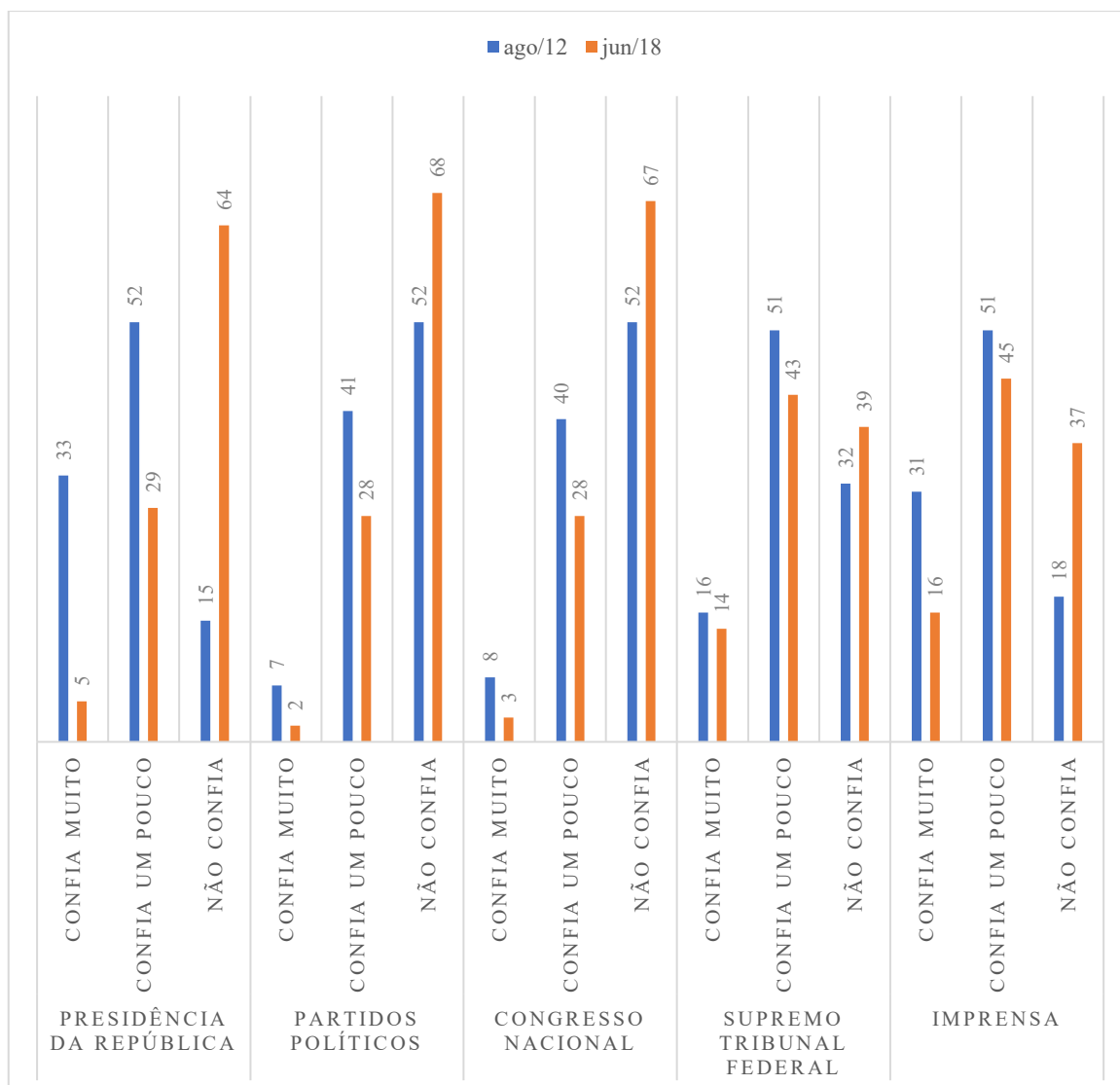
¹²⁹ Os dados podem ser consultados em: <<https://www.alexa.com/topsites/countries/BR>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

planos de internet móvel no Brasil tem grande incidência de ofertas de aplicações “*zero-rated*”, ou seja, de aplicações que não consomem a franquia de dados do usuário caso sejam acessadas por conta de uma oferta do provedor de conexão (Ramos, 2015). Fruto de arranjos entre provedores de aplicações (plataformas) e provedores de conexão (companhias de telecomunicações), esse tipo de plano é geralmente oferecido em contextos nos quais o preço médio dos pacotes é alto se comparado a países ricos, a penetração da internet está em desenvolvimento, mas o número de linhas por habitante é elevado (Ramos, 2015, p.156). A sua característica está em facilitar e recrudescer a audiência desses *players* maiores e mais consolidados, que conseguem oferecer ativos ou diferenciais para os proprietários da infraestrutura de telecomunicações. Ao oferecer “alguma” internet em contextos no qual o tráfego é mais caro, “selecionam” padrões que condicionarão os usuários, que terão dificuldades em navegar fora dos “jardins murados” dos *feeds*. Em terceiro, mesmo com planos de maior qualidade, o uso de internet via celular tem características específicas em si – como o favorecimento de determinados tipos de conteúdo interativo, a utilização de aplicativos (e não da web, o que implica em um maior enclausuramento do usuário em termos de design) e a potencialidade de uso em trânsito – o que pode “coletar” momentos de atenção diversos, como explica Tim Wu (2016, p. 309-312).

2.6.4. *Confiança na imprensa brasileira*

Ao mesmo tempo em que o país se tornou mais conectado e mais usuário da internet – tudo isso com um forte componente do telefone celular –, os índices de confiança da população em instituições como a Presidência da República, os partidos políticos e o Congresso Nacional declinaram na década de 2010. Entre esses índices, figura o da imprensa, em trajetória mais suave. O quadro pode ser observado no gráfico abaixo. Ao passo que a confiança em outras instituições despencou no período medido, é notável como o índice da imprensa trocou de padrão, declinando de maneira menos abrupta. A maioria da população brasileira passou de confiar pouco ou muito para confiar pouco ou não confiar. Em 2012, a soma percentual de “confia um pouco” e “não confia” era de 69%. Em 2018, chegou a 82%. Nesse período, a única resposta que subiu foi o “não confia”, de 16% para 37%. Os índices mais altos de desconfiança e a baixa confiança concentram-se nos mais jovens (16 a 24 anos) – em 2018, 49% disseram que não confiam na imprensa e 42% que confiam pouco.

Gráfico 2 – Confiança nas instituições no Brasil entre 2012 e 2018



Fonte: pesquisa de “Grau de confiança nas instituições”, Datafolha, Junho/2018.

Dentro da imprensa, disparidades regionais são significativas, como demonstra o *Atlas da Notícia*, produzido pelo Instituto Projor.¹³⁰ Segundo o levantamento, a cobertura de imprensa local é desigual no país, com o pior cenário encontrado em municípios menores e nas regiões Norte e Nordeste, e com menor IDH.

2.6.5. Polarização nas redes sociais no pós-2013

Os padrões de compartilhamento e audiência nas redes sociais demonstram que esse período (década de 2010) assistiu a uma transformação importante na circulação da

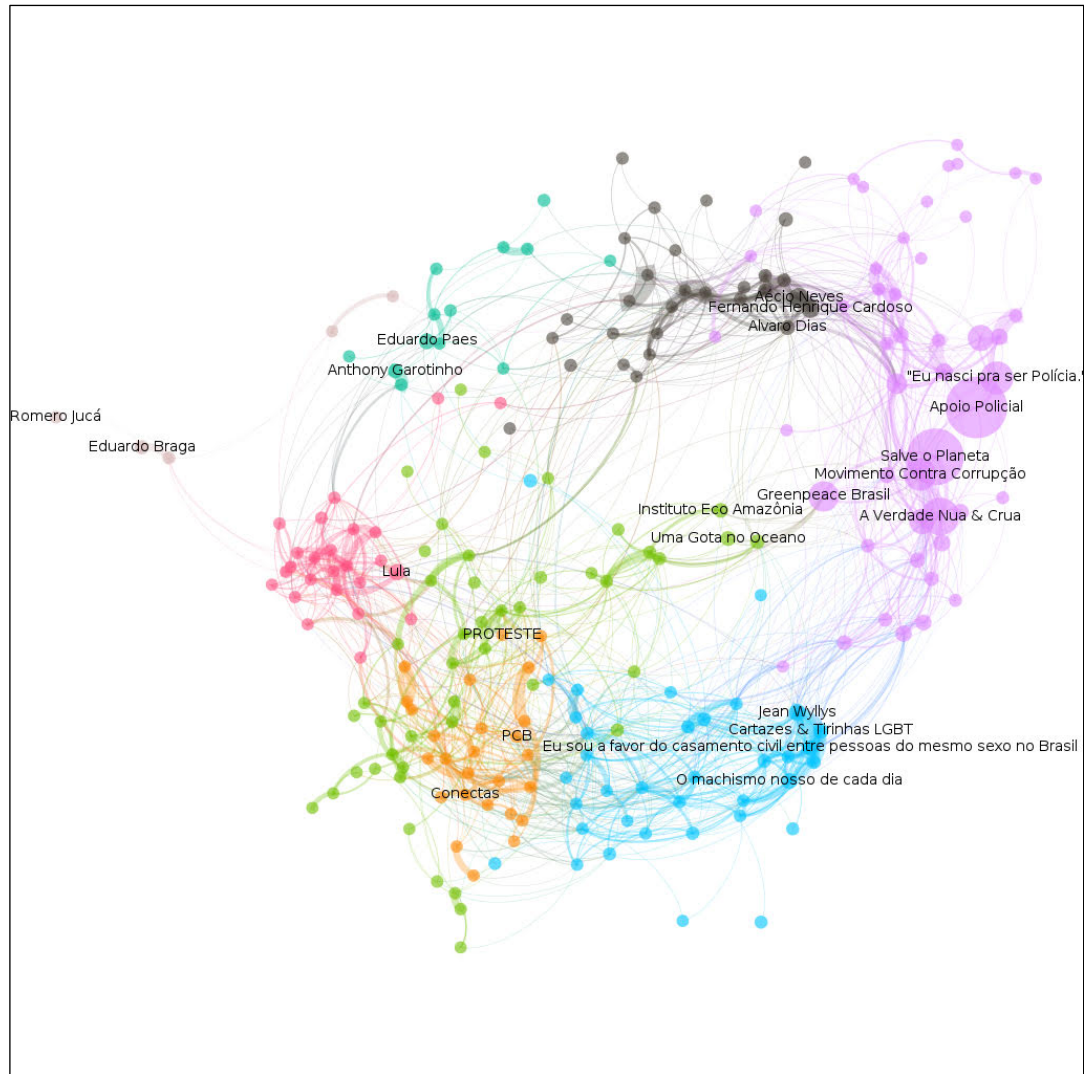
¹³⁰ Os dados estão disponíveis em: <<https://www.atlas.jor.br/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

informação política – a polarização da circulação da informação política na rede. Esse tipo de análise informa como tem ocorrido a circulação de informações nesses espaços, explicitando como eles impactam na audiência de diferentes veículos online e, ainda, projetando padrões mais gerais de consumo de informação. Considerando que o Facebook foi a plataforma de internet mais utilizada pelos brasileiros no período,¹³¹ os mapeamentos que nela se focaram fornecem uma boa ilustração.¹³² Entre estes, encontram-se abaixo os grafos de estrutura de debate político produzidos pelo *Monitor do Debate Político no Meio Digital* a partir de dados do Facebook, que explicitando o fluxo da comunicação política direta e interativa entre diferentes atores políticos e a audiência da plataforma.

¹³¹ Essa afirmação desconsidera serviços de mensagem instantânea (que serão vistos adiante) e está baseado tanto em medições feitas pela própria empresa (até 2018), a pesquisa F/Radar (até 2015) e pesquisas na área de publicidade digital (até 2017). Em 2018, uma estimativa menos entusiasmada do número de usuários é de 125 milhões, o que representaria por volta de 60% da população brasileira, se considerada a população mensurada pelo IBGE no mesmo ano. Entre os usuários de internet, a predominância em relação às outras plataformas parece ser decisiva – segundo *survey* comissionado pelo site estadunidense Quartz, especializado em notícias de tecnologia, em 2017, 55% dos brasileiros concordariam com a afirmação de que “a internet se resumia ao Facebook”. Os dados podem ser consultados em: OLIVEIRA, Filipe. Facebook chega a 127 milhões de usuários mensais no Brasil. *Folha de S. Paulo*, 18 jul 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/tec/2018/07/facebook-chega-a-127-milhoes-de-usuarios-mensais-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 dez. 2018; STATISTA. Leading countries based on number of Facebook users as of October 2018 (in millions). *Statista*, 2018. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/>>. Acesso em: 17 dez. 2018; KEMP, Simon. Digital in 2017: Global Overview. *We are Social*, 24 jan. 2017. Disponível em: <<https://wearesocial.com/special-reports/digital-in-2017-global-overview/>>. Acesso em: 17 dez. 2018; FACEBOOK. 45% da população brasileira acessa o Facebook mensalmente. *Facebook para Empresas*, 20 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.facebook.com/business/news/BR-45-da-populacao-brasileira-acessa-o-facebook-pelo-menos-uma-vez-ao-mes>>. Acesso em: 17 dez. 2018; MIRANI, Leo. Millions of Facebook users have no idea they're using the internet. *Quartz*, 9 fev. 2015. Disponível em: <<https://qz.com/333313/millions-of-facebook-users-have-no-idea-theyre-using-the-internet/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹³² Descobertas semelhantes podem ser encontradas no Twitter a partir do trabalho de Recuero, Zago e Soares (2017).

Figura 1 – Estrutura do debate político no Facebook em 2013



Fonte: *Monitor do Debate Político no Meio Digital* (Sorj et al, 2018).¹³³

A figura 1 inicia uma sequência de grafos produzidos essa lógica. Elaborado a partir de dados correspondentes a 2013, ele representa a estrutura de circulação da informação sobre política no Facebook nesse ano. Para sua confecção, pesquisadores do *Monitor* elencaram por volta de 500 páginas mais relevantes sobre assuntos políticos no Facebook a partir de determinados critérios (Solano; Ribeiro; Sorj et al, 2018; Ortellado, 2017; Ribeiro; Ortellado, 2018) que, em sua estimativa, interagem com aproximadamente 12 milhões de usuários. A partir de dados obtidos junto ao próprio Facebook, as páginas foram organizadas como pontos: quanto maior o ponto, maior a quantidade de posts feitos pela página que

¹³³ O gráfico também está disponível na página no Facebook do Monitor do Debate Político no Meio Digital, disponível em: <<https://www.facebook.com/monitorordodebatepolitico/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

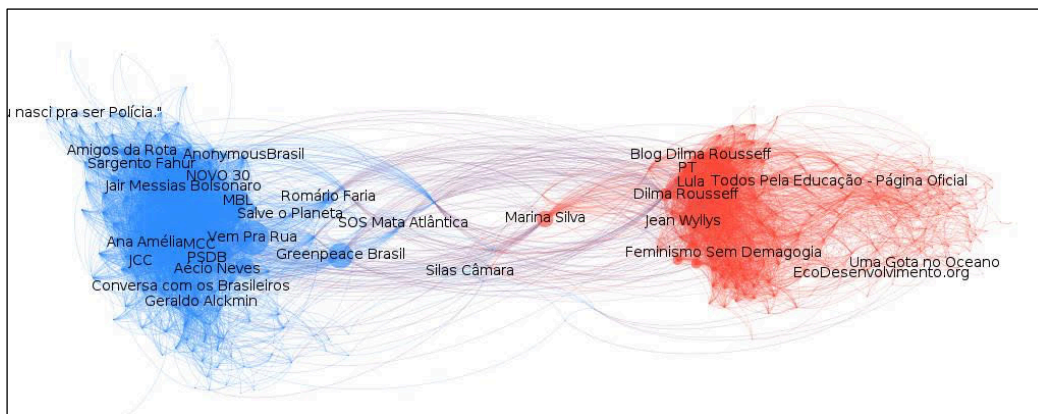
foram “curtidos” por pessoas diferentes; e quanto mais próximos dois pontos, mais pessoas em comum “curtiram” as duas páginas, demonstrando uma proximidade política entre elas.

O grafo de 2013 demonstra uma estrutura mais ou menos circular:

[A] parte superior à esquerda estão as páginas dos partidos e parlamentares ligados ao PT; na parte superior à direita, os partidos e parlamentares ligados ao PMDB e ao PSDB. Todo esse campo da política institucional está em contraposição ao campo inferior da sociedade civil, em que à esquerda estão os ambientalistas (em verde) e os movimentos sociais (em rosa), e à direita, os grupos que apoiam a polícia e os militares (em azul-claro) (Sorj et al, 2018).

Essa estrutura se transforma nos levantamentos feitos no primeiro semestre de 2014 e durante os anos seguintes. Em 2016, o grafo gerado a partir da análise do mesmo tipo de padrão de compartilhamento é bastante diferente, como visto abaixo.

Figura 2 – Estrutura do debate político no Facebook em 2016



Fonte: *Monitor do Debate Político no Meio Digital* (Solano; Ribeiro; Ortellado, 2017; Sorj et al, 2018).¹³⁴

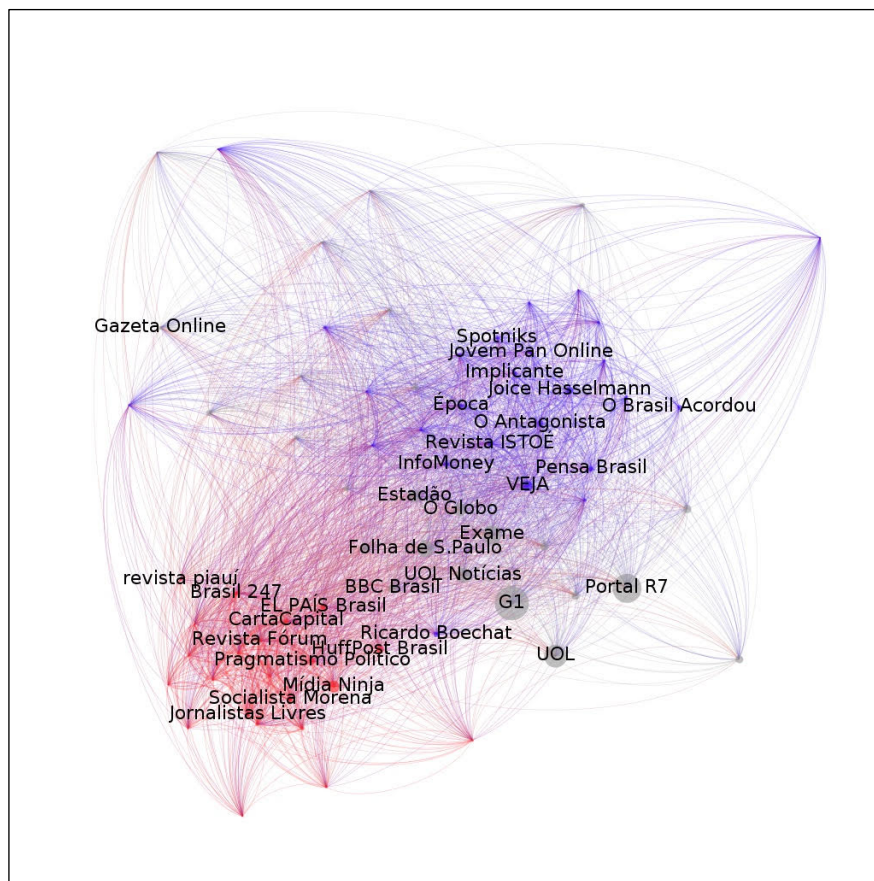
Como se vê, a audiência que compartilhava e curtiava as principais páginas políticas do Facebook do país se polarizou entre 2013 e 2016. Segundo uma análise dos conteúdos com maior tração nessas páginas, os autores apontam que esse processo ocorre lastreado por uma disputa de narrativas “que se enclausuram” a respeito “do significado do papel histórico

¹³⁴ O gráfico também está disponível na página no Facebook do *Monitor do Debate Político no Meio Digital*, disponível em: <<https://www.facebook.com/monitorordodebatepolitico/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

do Partido dos Trabalhadores (PT) e sobre o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff” (Ribeiro; Ortellado, 2018).

Esse cenário de polarização das páginas coincide com uma polarização na circulação de notícias no Facebook, notado pelos mesmos pesquisadores. Na figura 3, os pontos representam as 120 páginas de notícias políticas mais relevantes do Brasil em termos de audiência; o tamanho dos pontos representa o engajamento da audiência das postagens; as linhas e a proximidade entre elas indicam quantas pessoas em comum comentam as postagens das páginas, ou seja, quanto mais próximos os pontos, mais audiência as páginas têm em comum (Sorj et al, 2018, p. 45).

Figura 3 – Estrutura de circulação de notícias no Facebook em 2016



Fonte: *Monitor do Debate Político no Meio Digital* (Sorj et al 2018).¹³⁵

¹³⁵ O gráfico também está disponível na página no Facebook do *Monitor do Debate Político no Meio Digital*, disponível em: <<https://www.facebook.com/monitorordodebatepolitico/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

Na análise feita na obra “*Sobrevivendo nas redes: Guia do Cidadão*”, o grafo demonstra uma importante presença de páginas hiperpartidárias na circulação de informação sobre política no Facebook, que povoam os seus dois polos. Dessa maneira,

o consumo de notícias também está polarizado. Embora exista uma espécie de centro composto pelos jornais diários e pelos grandes portais, há basicamente dois circuitos de leitores, cada um ligado a um dos lados da polarização política entre esquerda e direita. A disseminação de boatos ou memes que procuram desmoralizar o opositor ocorre com mais facilidade a partir do engajamento de cidadãos comuns na disputa política. Em uma perspectiva mais abrangente, constata-se o fato de que a polarização contemporânea não se restringe a uma elite de políticos profissionais e militantes partidários, mas se amplia a parcelas mais amplas da população (estima-se que o percentual de pessoas engajadas gire em torno de 10% a 15%). Não são todos os usuários de Internet que fazem parte desse processo, porém tampouco se trata de uma pequena elite militante profissional. (Sorj et al, 2018, p. 45-46).

Nesse sentido, o “centro” composto pelos meios de comunicação pertencentes aos tradicionais conglomerados não escapa de alguma polarização. Conforme o *Monitor*, mesmo que esses veículos (Folha de S. Paulo, O Globo e O Estado de S. Paulo, e os três grandes portais de internet, G1, R7 e UOL) obtenham engajamento de ambos os polos, “quando indivíduos de polos opostos compartilham notícias desses veículos, as notícias são diferentes. Cada um dos polos compartilha apenas as que corroboram seu ponto de vista, notícias que podem ser ‘armas’ em sua missão” (Sorj et al, 2018, p. 45-46).

Escorados empiricamente, esses grafos apontam a possibilidade de que *a força motriz humano-tecnológica presente nas plataformas de internet tenha sido calibrada para uma disseminação polarizada de informações sobre política no Brasil*. Ao observar os produtores de informação envolvidos e o perfil dos conteúdos que geraram mais engajamento, essa figura se completa com a constatação de que os sites que podem ser identificados como “hiperpartidários” competem *de igual para igual* com veículos que produzem notícias mais alinhadas com os padrões de ética e profissionalismo do jornalismo brasileiro. Em repetidas ocasiões nas quais publica medições de posts com maior

engajamento (curtidas/compartilhamentos) no Facebook,¹³⁶ o *Monitor do Debate Político no Meio Digital* demonstra que o ranking dos veículos mais bem colocados sempre traz um componente relevante daquilo que seus pesquisadores chamam de “mídia hiperpartidária”.

É importante notar que entre esses novos atores não estão somente veículos de mídia hiperpartidária. A diversidade de veículos disponíveis nas plataformas pode ser esquadrinhada sob diversas perspectivas, como o perfil de audiência/engajamento nas redes, a auto declaração e aparência dos veículos (alguns se colocam como sites de notícias, outros tem perfil declaradamente mais partidário), os critérios de credibilidade do conteúdo jornalístico (quando os meios publicam conteúdo com a forma de notícias), seu tamanho e estrutura, os formatos de conteúdo mais compartilhado (vídeos, áudio, texto etc), ou as temáticas mais enfatizadas. Nesse conjunto, figuram – além dos grandes jornais e portais – outras iniciativas de jornalismo profissional nativas do meio digital (investigativo ou de checagem), filiais brasileiras de grandes veículos de mídia internacionais (como El País Brasil, BBC Brasil etc.), a blogosfera progressista e sites noticiosos apócrifos (como os muito acessados Papo TV, Notícias Brasil Online, Imprensa Viva e Plantão Brasil, segundo os levantamentos de audiência do *Monitor do Debate Político no Meio Digital*). Entretanto, como se pode ver na figura 3 e nos reportes do *Monitor* durante os anos de 2017 e 2018, as manchetes que ganharam maior tração são aquelas que se coadunam com a dinâmica da polarização, aderindo às narrativas dos dois campos em jogo.

Por fim, há uma discussão sobre o retrato da audiência interativa dos veículos com diferentes perfis. Como demonstra levantamento conduzido em parceria do *Monitor do Debate Político no Meio Digital* com a ESPM-Rio e a Agência Pública, a audiência que mais interage com páginas de notícia “engajadas” (à direita e à esquerda) no Facebook tem maior faixa etária do que a que interage com páginas da “grande imprensa”, representada por veículos mais tradicionais (Ortellado; Ribeiro, 2018e). Mesmo que os resultados tenham sido contestados por proprietários de sites como a Revista Fórum (encaixada, na pesquisa, como “engajada de esquerda”) – que afirmaram que sua base de curtidas era mais diversa¹³⁷

¹³⁶ O *Monitor do Debate Político no Meio Digital* publica regularmente em sua página no Facebook medições sobre o engajamento dos usuários da plataforma em publicações relacionadas a determinado tema, como pode ser observado em: <https://www.facebook.com/monitordebatopolitico/posts/1792262984168490?__tn__=R>. Acesso em 17 dez. 2018. A página do projeto está disponível em: <<https://www.monitordigital.org/>>, acesso em 17 dez. 2018; e seu perfil no Facebook está disponível em: <<https://www.facebook.com/monitordebatopolitico>>, acesso em 17 dez. 2018.

¹³⁷ Sobre a declaração da revista, ver: ROVAI, Renato. Uma matéria “isenta” e com base “em estudo” de A Pública e a história do diabo que mora nos detalhes. *Revista Fórum*, 12 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/blogdorovai/2018/03/12/uma-materia-isenta-e-com-base-em-estudo-de-a-publica-e-a-historia-do-diabo-que-mora-nos-detalhes/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

– é certo que a pesquisa lidava com engajamento e com uma percepção relacional desse engajamento, e não com a base de usuários que curtiram a página. A despeito do que se possa criticar da cobertura realizada pelos veículos da “grande imprensa”, ela não interage apenas com um dos lados da audiência brasileira, como é o caso deste tipo de veículo.

Tomada a partir de diferentes pontos de vista (como da ciência política e dos estudos da comunicação), a discussão sobre polarização política no Brasil pode ter muitas facetas. No âmbito do sistema partidário, por exemplo, autores discutem a trajetória de uma estrutura bipolar do sistema partidário brasileiro, aferida na história da competição eleitoral entre PT e PSDB durante as décadas de 1990 e 2000 (Limongi; Cortez, 2010; Nicolau, 2014). No plano do ativismo, pesquisadores como Breno Bringel e Geoffrey Pleyers (2015) apontam como a conjuntura de energização e de catarse em termos de mobilização social ocorrida com as chamadas “jornada de junho” de 2013 trouxe para arena política novos atores engajados em diferentes campos políticos.

Como não poderia deixar de ser, essas diferentes perspectivas enraízam o fenômeno em uma complexa discussão sobre engajamento político e comportamento eleitoral no país. Para esta tese, o que mais importa é que esse fenômeno social tem consequências do ponto de vista da circulação e disseminação de informações nas plataformas de internet: a interatividade de redes como o Facebook abriu espaço para novos atores na dieta de mídia, vetorizados pelos algoritmos de curadoria e pelo compartilhamento espontâneo, e, nos últimos anos, programados para a polarização política.

2.6.6. *Consumo de mídia e apps de mensagens instantâneas*

Um outro aspecto importante para caracterizar o “fator internet” na produção, circulação e consumo de informações no Brasil no final da década de 2010 tem a ver com a ascensão de um tipo específico de aplicação de internet – os apps de mensagens instantâneas, em especial o WhatsApp.

Criado em 2009, o app foi popularizado no país em meio aos altos preços para envio de SMS e às práticas de *zero-rating* adotadas por várias companhias de telecomunicações.¹³⁸

¹³⁸ A história dessa popularização pede por uma agenda de pesquisa mais robusta, mas não há dúvida que o aplicativo ocupava uma boa posição do ponto de vista concorrencial ao SMS das operadoras, o que gerou conflitos e sinergias. Sobre esses conflitos é possível consultar as seguintes histórias: SOPRANA, Paula. WhatsApp foi de alternativa a SMS a máquina de fake News. *Folha de S. Paulo*, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/whatsapp-foi-de-alternativa-a-sms-a-maquina-de-fake-news.shtml>>. Acesso em: 17 dez. 2018; LOBO, Ana Paula. "O WhatsApp de voz é um serviço pirata", diz Amos Genish. *Convergência Digital*, 4 ago. 2015. Disponível em:

O WhatsApp galgou um número altíssimo de usuários no país em poucos anos, comparado apenas ao de grandes plataformas (como o Facebook, seu proprietário). Em 2017, a empresa afirmou ter chegado no número de 120 milhões de usuários no país, número que triplicou em três anos.¹³⁹ Por esses dados, a empresa é dominante na atividade que, segundo a PNAD 2016, é a preferida pelos usuários de internet brasileiros¹⁴⁰ – 94,2% deles responderam que uma de suas principais atividades na rede é “trocar mensagens por aplicativos”, seguido por 76,4% de “assistir vídeos” e 73,3% de “conversar por chamadas de voz” (Corrêa, 2018; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018). Em pesquisa do Instituto Datafolha de outubro de 2018, o WhatsApp aparecia como a rede preferida dos eleitores brasileiros – 65% afirmaram ter conta no app, que foi seguido por Facebook (57%), Instagram (35%) e Twitter (13%) (Datafolha, 2018).

Entre os conteúdos que circulam no aplicativo, muitos são notícia. Segundo estudo comissionado pelo *International Center for Journalists* em 2018, um em quatro brasileiros respondeu que recebe regularmente notícias nesse canal (Spagnuolo, 2018). Na pesquisa do Instituto Datafolha realizada em outubro desse mesmo ano, 46% dos respondentes disseram que usam o aplicativo para ler notícias “sobre política e eleições”, percentual que empata com o do Facebook e é bem superior ao do Twitter (8%) e Instagram (20%) (Datafolha, 2018).

<<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infol=40280&sid=8>>. Acesso em: 17 dez. 2018; AMARAL, Bruno do. Vivo diz que WhatsApp trabalha de maneira absurda. *Exame*, 30 out. 2015. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/vivo-diz-que-whatsapp-trabalha-de-maneira-absurda/>>. Acesso em: 17 dez. 2018. Sobre as sinergias ver: CONVERGÊNCIA DIGITAL. Oi amplia zero rating para WhatsApp e Messenger no pré-pago. *Convergência Digital*, 19 out. 2018. Disponível em: <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile&infol=49259&sid=17#.XALqDuhKjIU>>. Acesso em: 17 dez. 2018; ESTADÃO. Claro retoma práticas de 'zero rating' com WhatsApp; Facebook e Twitter. *Link Estadão*, 15 jun. 2015. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/noticias/geral,claro-retoma-praticas-de-zero-rating-com-whatsapp-facebook-e-twitter,10000029247>>. Acesso em: 17 dez. 2018; AGRELA, Lucas. TIM dá acesso grátis a WhatsApp, Instagram e Facebook. *Exame*, 3 mai. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/tim-da-acesso-gratis-a-whatsapp-instagram-e-facebook/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹³⁹ Sobre esses dados ver: ESTADÃO. WhatsApp chega a 120 milhões de usuários no Brasil. *Link Estadão*, 29 mai. 2017. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,whatsapp-chega-a-120-milhoes-de-usuarios-no-brasil,70001817647>>. Acesso em: 17 dez. 2018; DIAS, Roberto. WhatsApp diz ter 38 milhões de usuários no Brasil. *Folha de S. Paulo*, 26 fev. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/tec/2014/02/1418158-whatsapp-diz-ter-38-milhoes-de-usuarios-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹⁴⁰ Em reportagem, Corrêa (2018), pesquisador do IBGE, corrobora a tese da popularização do WhatsApp exposta acima. Segundo ele, “basta estar num guarda-chuva de WiFi que você resolve sua situação. Esteja onde estiver, em outro estado, em outro país. Isso aproxima as pessoas que estão distantes” (Corrêa, 2018).

Assim como as demais plataformas de internet,¹⁴¹ como Facebook e YouTube, o WhatsApp confere mais um canal para a circulação e consumo de informações sobre política. Porém, diferentemente delas, o aplicativo possui algumas características próprias, mais alinhadas com a comunicação realizada anteriormente por email. Primeiramente, o WhatsApp não possui qualquer mediação algorítmica: o fluxo de informações é determinado cronologicamente apenas pelos contatos que enviam mensagens a cada usuário, individualmente ou em grupos. Em segundo lugar, a empresa proprietária do aplicativo não vende anúncios publicitários para sua base de usuários – toda a publicidade que é veiculada aparece como *spam* não autorizado (e coibido pela empresa) ou a partir do uso controlado do WhatsApp *Business*, que é, na verdade, uma ferramenta de relacionamento com o cliente disponível para grandes usuários da plataforma, e não propriamente um produto de mídia. Terceiro, o WhatsApp é caracterizado pela comunicação privada, protegendo o conteúdo das mensagens por criptografia de ponta-a-ponta, ou seja, por um mecanismo que franqueia o acesso apenas ao emissor e ao receptor. Contudo, isso não quer dizer que o aplicativo não disponibilize ferramentas que ampliam a disseminação e a “viralização” de mensagens. Assim, em quarto lugar, o WhatsApp se caracteriza por disponibilizar funções que suportam centenas de conversas em grupo para milhares de pessoas simultaneamente e de encaminhamento e retransmissão de mensagens. Segundo o já citado levantamento do Datafolha de outubro de 2018, 78% dos indivíduos que usam o app participam de grupos. Como já mapeado por Yasodara Córdova (2016), os padrões de uso do WhatsApp no Brasil estão repletos de inovações que favorecem uma alta interação de usuários a partir destas funções.

A arquitetura do aplicativo já abriu margem para muitas discussões a respeito da disseminação de boatos ou de informações não verificadas – como veremos adiante no caso da campanha eleitoral de 2018. Nesse mesmo ano, a companhia restringiu o limite de encaminhamento de mensagens e rotulou as mensagens encaminhadas aos usuários que as recebem, testando uma nova combinação dos aspectos de comunicação privada com funções de “difusão¹⁴²” de base humana após casos de linchamentos ocorridos na Índia ligados com a disseminação de rumores pelo aplicativo (Daniels, 2018).

¹⁴¹ O WhatsApp é comumente chamado de “plataforma de internet”, mas neste estudo será chamado, para fins didáticos, de “canal”, “aplicativo” ou por outros termos, para que não se confunda seu funcionamento de app de comunicação privada.

¹⁴² O debate sobre essa combinação tem um forte componente de ação humana, como foi argumentado no seguinte ensaio, publicado no *New York Times*: MANJOO, Farhad. The Problem With Fixing WhatsApp? Human Nature Might Get in the Way. *The New York Times*, 24 out. 2018. Disponível em:

2.6.7. *Mais híbrido, aberto e polarizado*

Os aspectos acima analisados apontam para um cenário diferente da mídia brasileira duas décadas após a chegada do “fator internet”. De forma sintética, é possível definir o ecossistema¹⁴³ de mídia brasileiro como mais híbrido, aberto e polarizado. Esses três aspectos incidem diretamente na dieta de informações da população brasileira e nas posições de mercado ocupadas pelos meios de comunicação de massa, pelos novos veículos de mídia digital e pelas plataformas de internet.

O maior *hibridismo* ocorre pelo declínio da televisão e ascensão da internet. Segundo os dados mais atualizados, nenhuma mídia ocupa a posição de preponderância que a TV ocupou entre os anos 1970 e 2000. Mesmo que os dispositivos conectados não tenham ultrapassado a penetração dos aparelhos de televisão e a cobertura de banda larga ainda não seja maior que a cobertura da radiodifusão, outros indicadores mostram que a internet é muito competitiva quando está presente – especialmente nos hábitos dos segmentos mais jovens. Nesse sentido, o país passa pela versão nacional do processo de convergência digital, que impõe a presença digital de todos os meios de comunicação de massa.

Isso não quer dizer que meios de comunicação de massa perderam totalmente a importância. Além de modais não-digitais ainda atraírem alguma audiência, a digitalização desses veículos é uma realidade importante. Mesmo com a mídia de massa em transformação, não se deve desprezar a continuidade de capacidades de enquadramento e definição de agenda do que se chama comumente de “grande mídia”. Essas capacidades podem tanto incidir no cotidiano político como serem dilatadas no tempo, estruturando a apresentação de questões, personagens e acontecimentos durante décadas a partir de gramáticas próprias, como a “política do escândalo” (o que faz frente à maior volatilidade no surgimento de veículos novos e nativos digitais). Nesse sentido estão estudos como os de Miguel (2018), Miguel e Máximo (2015), Biroli e Mantovani (2014), Biroli e Miguel (2013) e Barros e Lemos (2018) – trabalhos que, de uma maneira ou de outra, consideram a

<<https://www.nytimes.com/2018/10/24/technology/fixing-whatsapp-disinformation-human-nature.html>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹⁴³ O termo “ecossistema de mídia” tem sido recorrentemente utilizado por analistas e pesquisadores da área de mídia digital para tratar de todo o conjunto de veículos presentes em determinados contextos, respeitando seus diferentes modais, posições, importâncias, laços e equilíbrios. É neste sentido que o termo é utilizado neste trabalho.

importância dessas capacidades no cenário brasileiro a despeito da ascensão de outros modais.

A maior *abertura* do mercado de mídia ocorre na esteira desse hibridismo. Com ele, é notável uma maior diversidade na dieta de informação política dos brasileiros estimulada pelas redes sociais, deslocando a posição de preponderância da Globo e dos demais grupos empresariais de mídia de massa de segundo nível (Arsenault; Castells, 2008, p. 725). Ainda, mesmo nos segmentos mais monopolistas, dados apontam para um aumento de competitividade. Dessa forma, a depender da população enfocada, é possível a incidência de hábitos muito diferentes no consumo de mídia. A análise de audiência interativa nas redes sociais corrobora esse cenário, apresentando índices de engajamento semelhantes para “páginas de notícias” muito diferentes. Simultaneamente, os veículos ganharam mecanismos muito eficazes de medição de audiência e de monitoramento dos temas que geram mais tráfego.

As possibilidades de autocomunicação de massa trazidas pela arquitetura da internet e por suas plataformas são um atributo fundamental dessa abertura. Além de fornecerem espaço para maior diversidade e competição para vários produtores de conteúdo, esses novos intermediários fizeram com que a audiência adquirisse um papel completamente novo. Ao usarem essas aplicações e suas ferramentas de compartilhamento e interação, indivíduos tornaram-se verdadeiros vetores para a circulação de informações.

Por sua vez, como se viu anteriormente, esse processo é mediado e condicionado por interfaces tecnológicas e mecanismos de personalização e curadoria que foram resultados de escolhas humanas e que lastreiam modelos de negócio. Nesse sentido, essa nova intermediação pode ter mais afinidade com determinados aspectos comportamentais, o que condiciona esse vetor humano de circulação de informações. Entre os aspectos mais significativos, viu-se que há laços entre essas condicionantes tecnológicas e fenômenos como a produção de homofilia e o consumo de informação a partir de um viés de confirmação.

Afinado com esses aspectos do “fator internet”, um último fenômeno completa o quadro – a maior *polarização* no consumo e na disseminação de informações políticas nessas plataformas. Fenômeno enraizado na conjuntura social e política do país, a sua expressão pelas ferramentas de autocomunicação de massa envolve um ativismo midiático crescente e não exclusivo das elites políticas (Ribeiro; Ortellado, 2018; Sorj et al, 2018). Por mais que o caráter da relação entre a maior polarização política e uso intensivo de plataformas de

internet seja intenso objeto de discussão, os dados apontam para um panorama no qual a circulação e o consumo de informações sobre política no país nesses espaços foram calibrados segundo a contraposição de duas macronarrativas colidentes.

Esse último atributo impôs um cenário complexo para os meios de comunicação de massa. De um lado, o jornalismo profissional ficou à mercê de uma guerra de informações, passando a ter que produzir “informação de combate” para ser competitivo nos nichos ocupados pela mídia hiperpartidária. O cenário se agrava na medida em que esse conjunto de protocolos está concomitantemente no meio do tiroteio, assistindo à queda nos índices de confiança na imprensa. Do outro lado, o surgimento da demanda por esse tipo de informação aumentou a tração de conteúdos de propaganda, mesmo que vestidos de notícias. Assim, essa última transformação sinaliza que o país detém aspectos apontados anteriormente como coincidentes à incidência de fenômenos antes descritos neste capítulo como a “desordem informacional” e o “ciclo de retroalimentação de propaganda”.

No final da década de 2010, os aspectos descritos semeiam novos formatos de campanha política possíveis no Brasil. O próximo capítulo se dedicará a descrever esses novos formatos e o seu encaixe no país, a partir das características descritas neste ponto.

3. NOVOS FORMATOS DE CAMPANHAS POLÍTICAS E SEUS DILEMAS

Como quaisquer esforços dirigidos de comunicação política em democracias representativas, as campanhas estarão nos meios de comunicação que a sociedade ocupar. Em situações nas quais a dieta de informações políticas da população muda, vimos que mudam os padrões de intervenção dos diferentes atores políticos para controlarem ou influenciarem a definição de agenda e o enquadramento e, assim, o comportamento eleitoral. Assim, as novas formas de produção, circulação e consumo da informação política inscritas na internet são condições postas para um processo de reprogramação de campanhas políticas para uma paisagem mais digital e interativa. Neste capítulo, a ideia é compreender a trajetória dessa transição em campanhas políticas na internet, especialmente no Brasil, considerando o diagnóstico sobre o ambiente de mídia brasileiro exposto acima.

3.1. Campanhas políticas em transição digital

Campanhas possuem formatos já delineados em sociedades nas quais a televisão ocupa o centro gravitacional da dieta de mídia: o de espetáculo visual e encenação. Antes de adentrar tendências da reprogramação que as campanhas passam ao se digitalizar em democracias ocidentais, analisar esses contornos fornece um primeiro retrato da comunicação política nessas sociedades, em um momento no qual essa dieta passa por um processo de saturação, marcado por um forte componente televisivo, uma alta concentração dos meios de comunicação de massa e uma convergência digital. Nesse sentido, podem ser elencados três aspectos, presentes na descrição de Manuel Castells (2013) sobre a comunicação política contemporânea a partir de inúmeros exemplos midiáticos¹⁴⁴ (em diferentes países democráticos ocidentais). Esses aspectos ecoam tensões já estabelecidas anteriormente, e servem como um ponto de partida para que novas tendências apareçam.

Primeiro, em um plano mais abstrato, Castells (2013) nota a minoração do debate racional em favor de moldes informativos mais afeitos à emoção e à crença. Assim, na descrição do autor, meios de comunicação de massa continuavam a imprimir dificuldades para que fundamentos do debate democrático calcados em ideais iluministas, como

¹⁴⁴ Ecos desses aspectos da complexa relação entre mídia e política na era da televisão podem também serem encontrados em vários trabalhos já citados, como Rubim e Azevedo (1998); Miguel (1999, 2002, 2013); Sartori ([1997] 1998).

“verdade” e “debate racional” fossem formas efetivas para o convencimento entre os cidadãos. Nessa chave, se “emoção” e “crença” eram condutores mais eficazes para decisões políticas, a competição política, por sua vez, passava pela disputa por capacidades de influência nas funções de enquadramento, priorização e definição de agenda desempenhadas pela mídia de massa e o seu condão de modular narrativas e imagens de apelo emocional. Como argumenta Castells (2013, p. 201, tradução nossa), ideais normativos de democracia deliberativa baseados na “exposição profunda sobre os temas” e em “trocas civilizadas sobre questões substantivas” não encontraram ressonância “nas tendências culturais de nossa época”.

Dessa forma, o segundo aspecto deriva do fato de que a estruturação da cobertura política pelos meios de comunicação de massa passava por tais fatores. Nela, a percepção das informações políticas através de gatilhos emocionais traduzia a comunicação *sobre* o sistema político para uma outra linguagem, o “infoentretenimento”. O sensacionalismo, a relevância dos escândalos políticos, o recrudescimento de aspectos personalistas da propaganda política e a simplicidade das mensagens são questões compreendidas nesse escopo. À medida que recrudescia o papel de audiência, essa “tradução” reforçava a ideia de que a política é uma espécie de esporte, uma competição entre especialistas distante do engajamento cívico, e, ainda, promovia o municiamento de seus membros com o ferramental do marketing político (Castells, 2013, p. 229).

Por fim, o terceiro argumento de Castells é que interessava às campanhas políticas conhecer os seus interlocutores para fins estratégicos e de controle. Quando “criada” a audiência, restou à propaganda política coordenar o direcionamento das mensagens políticas. A função de tais mensagens não era a informação política, mas servir a uma estratégia que visava a competitividade eleitoral. Isso aconteceria a partir da identificação e perfilização dos cidadãos pertencentes a esse “público” e do reconhecimento das narrativas que neles poderiam despertar as emoções e crenças pertinentes (Castells, 2013, p. 210-216).

A reconfiguração de aspectos fundamentais da comunicação política estabelecida pela internet – como a coexistência entre formas de autocomunicação de massas e meios de comunicação de massa estabelecidos previamente, e as transformações trazidas pelos modelos de negócio e pela arquitetura das plataformas de internet à circulação de informação política – abriu novas possibilidades e formatos. Desde a década de 1990, uma extensa literatura já trata das apropriações e efeitos de tais inovações para a organização de

movimentos sociais¹⁴⁵ e para a política institucional. Nesse último caso, são trabalhos interdisciplinares que enfrentam a relação entre internet e política por diferentes abordagens e graus de abstração.¹⁴⁶

Um panorama dos estudos brasileiros (Aggio, 2010; Braga, 2010; Braga et al, 2013; Braga; Carlomagno, 2018; Fernandez, 2005; Gomes et al, 2009) ajuda a ilustrar essa trajetória,¹⁴⁷ da qual fazem parte processos simultâneos de evolução tecnológica, de implementação de novos modelos de negócio e de transformações em termos da dieta de mídia. Camilo Aggio (2010), por exemplo, mapeia diferentes momentos da história de contato entre campanhas e plataformas de internet. A evolução parece ter ido a reboque do crescimento exponencial de serviços de mídia social ocorrido após a popularização de ferramentas de interatividade (congregadas em torno da ideia de web 2.0¹⁴⁸).

Quadro 3 – Questões relevantes para a literatura científica sobre campanhas online (1990-2009)

Período	Principais questões
1990-1999 [proto-web]	O impacto eleitoral da internet, as primeiras configurações das campanhas “virtuais”; e a tese sobre a ausência de interatividade nos websites de campanha de candidatos e partidos.
2000-2003 [web]	As possibilidades de maior paridade de disputa: as hipóteses da normalização e inovação, e o esforço para mobilização do eleitorado.
2003-2009 [pós-web]	A ênfase nos potenciais de mobilização das campanhas online através de e-mails, websites e mídias sociais.

Fonte: do autor, a partir de Aggio (2010) e Gomes et al (2009).

Assim, a rápida evolução das campanhas deixou estudos empíricos realizados no meio da década de 2000 como retratos obsoletos a cada novo ciclo eleitoral – tanto nos EUA,

¹⁴⁵ Uma seleção não exaustiva desses estudos pode ser vista em Dahlberg (2001); Lievrouw e Livingstone (2002); Donk et al (2004); e Ruggiero e Montagna (2008). Para o início desse diagnóstico ver Bimber (1998).

¹⁴⁶ Uma organização mais sistemática e ilustrativa das diferentes abordagens teóricas possíveis sobre o tema pode ser encontrada em Bragatto (2011) e Dahlberg (2011).

¹⁴⁷ De uma maneira mais ampla, levantamentos como os de Sampaio et al (2016), Aldé et al (2013) e Chadwick e Howard (2009) demonstram evolução consistente na produção acadêmica sobre o assunto na última década. Definido o recorte das campanhas políticas no Brasil foi feita, se optou por reconstruir esta trajetória a partir da bibliografia nacional. Outras perspectivas poderiam ser adotadas, como os estudos de Strommer-Galley (2014), Howard (2005 e 2006) e Klotz (2007).

¹⁴⁸ “Web 2.0 é um termo que indicaria uma mudança no comportamento de usuários e provedores de aplicações na Web. Enquanto a versão 1.0 da Web teria como mote a conexão entre computadores para maior disponibilidade de informação, a versão 2.0 estaria suplantando esta vocação para também ‘conectar pessoas e estabelecer novas formas de colaboração’” (Brito Cruz, 2015, p. 46).

como no Brasil. Como destacam Gomes et al (2009, p. 32), a literatura sobre campanhas *online* “é pouco sustentada empiricamente porque a velocidade das transformações técnicas [...] desencoraja os altos investimentos em pesquisas empíricas consistentes”. Assim como no mundo da publicidade comercial, o marketing político incorporou, aceleradamente, as ferramentas tecnológicas e a internet, passando por muitas fases em um curto período de tempo (Gomes et al, 2009, p. 32). Entretanto, esses mesmos trabalhos demonstram como, pelo menos até 2008, fazer campanha política na internet era uma atividade acessória ou embrionária nas máquinas estabelecidas pelos candidatos e partidos (Gomes et al, 2009, p. 39; Braga, 2010, p. 18) – estado que coincidia com uma proporção ainda tímida da internet nos hábitos de consumo de mídia em países como o Brasil (Fernandez, 2005, p. XIII).

A eleição presidencial dos Estados Unidos de 2008 representou um ponto de virada nessas leituras. A campanha vitoriosa de Barack Obama marcou uma passagem entre os analistas devido a seu forte componente digital, expresso na máxima de que “sem internet não haveria Obama”¹⁴⁹. Nas palavras de Wilson Gomes et al (2009, p. 39), a novidade consistiu em acoplar “uma rota considerada acessória em campanhas políticas – o universo das trocas de informações digitais e on-line” nas campanhas, utilizando-a como “via alternativa à campanha mediada pelos meios de massa”. Segundo os mesmos autores, destacaram-se nessa campanha uma série de novas práticas, como: o uso mais intenso de ferramentas interativas e de mobilização; a publicidade no meio digital em suportes inovadores (como em jogos eletrônicos); o envio de mensagens de texto; a estratégia de propaganda em mecanismos de busca (incorporando elementos da publicidade comercial, como as técnicas de “otimização”), entre outros. Para eles, a campanha se notabilizou por aderir a aspectos da cultura jovem e popular do período (que envolviam ou derivavam do uso da internet).

É possível notar nos trabalhos consultados como esse processo eleitoral de 2008 produziu uma importante expectativa com relação aos potenciais oferecidos pela internet para “energizar” ou “dinamizar” as campanhas políticas. A partir dele e de outros pleitos eleitorais mais digitais do período (Braga, 2010, p. 10), a perspectiva era de que a digitalização facilitasse processos mais interativos nas máquinas de campanha, com maior mobilização popular em face das opacas e profissionalizadas engrenagens do marketing político. Como sintetiza Sérgio Braga (2010), as perguntas da vez eram duas: (i) “quais os

¹⁴⁹ A frase é de autoria do cientista político Michael Cornfield e foi retomada no trabalho de Gomes et al (2009, p. 29).

potenciais das NTICs de tornarem mais participativas as instituições-chave das democracias parlamentares [...] abrindo novos espaços de deliberação política para a opinião pública e de engajamento cívico dos cidadãos?"; e (ii) qual será, no Brasil, a “campanha da internet” (como foi a de Obama para os EUA, em 2008)? Em seguida, o próprio Braga (2010) discute os limites enunciados pela literatura da época para que esta “campanha da internet” acontecesse ou, ainda, para que seus resultados fossem semelhantes aos observados no caso Obama, como diferenças de cultura política e desigualdades no acesso à rede.

Ao mesmo tempo, o início do século XXI também foi um período de percepção sobre tendências mais preocupantes. Um bom ponto de partida para reconstruí-las é o trabalho de Bernardo Sorj (2006). Seu olhar sobre as campanhas na internet realizadas na ocasião do referendo sobre o desarmamento de 2005 faz uma espécie de adiantamento de questões que ganhariam muito mais atenção à medida que os processos de intermediação por plataformas de internet se intensificaram.

O tipo de estratégia que foi objeto da preocupação de Sorj (2006) era o uso de *spam*¹⁵⁰ para disseminação de boatos via email. Segundo seu levantamento, a campanha do “não” (ou seja, pró-comercialização de armas de fogo) abusou da temática conspiratória, “da desqualificação, da desinformação, da ofensa pessoal e da mobilização de temores”. A profusão desse tipo de estratégia e a sua aparente eficiência projetou um olhar pessimista do autor sobre suas repercussões sobre valores democráticos como o pluralismo e a tolerância à divergência de opiniões.

A partir de um diagnóstico de erosão da organicidade e autoridade dos partidos políticos no final do século, Sorj (2006) argumenta que “a internet parece ser uma contrafase da política oficial” e que “no lugar de aglutinar, polariza, pela desmoralização do outro e pelo *character assassination*”. Sua conclusão, articulada a partir do trabalho de Cass Sunstein (2001), profetiza um processo que parece ter se intensificado na década seguinte. Sorj (2006) entende que a emergência de tal “agonia moralista” estaria cominada com o solipsismo¹⁵¹ identificado por Sunstein, que ficaria favorecido “pelas novas técnicas de

¹⁵⁰ De acordo com a Cartilha de Segurança para Internet do Cert.br, “*Spam* é o termo usado para se referir aos *e-mails* não solicitados, que geralmente são enviados para um grande número de pessoas”. A cartilha pode ser consultada em: <https://cartilha.cert.br/spam/>

¹⁵¹ Essa é uma primeira formulação sobre a ideia de homofilia e câmaras de eco mais tarde retomada por Sunstein (2017), em *#republic*. Em *Republic.com*, Sunstein (2001) argumenta que a internet pode fomentar a emergência de uma tendência solipsista, ou seja, de que pessoas apenas queiram ter contato com opiniões e argumentos com os quais possuem afinidade. Nas palavras de Sorj (2006), “a internet favorecerá a propensão das pessoas a navegar somente em sites cuja informação e recorte temático são selecionados *a priori*, em razão dos interesses individuais, o que radicalizaria ainda mais suas posições, devido à falta de conhecimento, contato ou interação com outras posições e informações”.

publicidade (comercial e política) orientadas para públicos-alvo (por idade, posição social, etnia, crenças religiosas) e que, nas campanhas políticas, levam a uma fragmentação temática que dissolve o discurso político centrado numa visão de conjunto da sociedade”. Apesar de moderar a conclusão reconhecendo “dimensões positivas” desse instrumento de comunicação, o autor preocupa-se que tal tendência poderia levar “a uma maior deslegitimação das instituições políticas e a uma perda da qualidade do debate democrático” (Sorj, 2006).

Mesmo que Sorj (2006) reconheça que “as campanhas políticas travadas na internet aumentam potencialmente a participação ativa dos cidadãos”, ele aponta para a iminência de vulnerabilidades que podem ter como consequência uma “maior deslegitimação das instituições políticas e a uma perda da qualidade do debate democrático”¹⁵² (Sorj, 2006). O autor identifica, assim, uma continuidade transformada do diagnóstico de Castells, posicionando as práticas das campanhas políticas como antípoda dos potenciais democráticos abertos num contexto de convergência digital.

Entre o “otimismo” impregnado na leitura dos potenciais da campanha de Obama e o “pessimismo” advindo de uma observação do caso do referendo do desarmamento há muita coisa. Ainda que uma parte da literatura (Marques, 2012; Marques et al, 2011) traga à baila exemplos de expansão da participação cidadã na comunicação política nativa digital, ela não deixa de reconhecer os problemas localizados pelos autores mais céticos. Os contextos histórico-políticos parecem condicionantes importantes: analisar experiências de engajamento em orçamentos participativos realizados pela internet indaga qualidades democráticas, enquanto que refletir sobre o trabalho de marqueteiros em campanhas eleitorais traz aspectos relevantes do papel manipulador que a comunicação política pode exercer.

Claudio Penteadó (2011) tenta localizar esses novos formatos a partir de exemplos da campanha presidencial de 2010. Em primeiro lugar, Penteadó reitera a indagação de Sergio Braga (2010), destacando que o Brasil *ainda* não tinha assistido a nenhuma “campanha da internet”. Porém, secundariamente, chama a atenção para uma transformação

¹⁵² Extrapolando o argumento de Bernardo Sorj, interpreta-se “qualidade do debate democrático” a partir de diversas noções, como a construção coletiva da opinião dos cidadãos (Sunstein, 2017), a legitimidade (Castells, 2007) e o envolvimento dos cidadãos no processo político democrático (Strommer-Galley, 2014). Quase dez anos depois do artigo de Sorj, Jennifer Strommer-Galley (2014) utiliza a expressão “peões em um tabuleiro de xadrez” para descrever o diminuto papel dos cidadãos em campanhas presidenciais estadunidenses realizadas na internet. Em entrevista, a autora defende que “a tecnologia não é usada de maneira emancipatória, pois eles (os candidatos e as campanhas) não estão interessados em envolver os cidadãos no processo político de forma genuína” (Rossini; Strommer-Galley, 2015).

importante, “a formação de um debate espontâneo entre simpatizantes, apoiadores e militantes dentro dos diferentes fóruns da Internet” (Penteado, 2011, p. 21). Nesse sentido, retoma uma ambivalência presente no argumento de Bernardo Sorj (2006) sobre a emergência do “fator internet” e suas ferramentas de autocomunicação de massas:

A circulação de virais (e-mails, vídeos, etc.) alimentou um intenso debate entre os internautas. Dentro das comunidades virtuais e na blogosfera também houve um caloroso embate entre as diferentes posições políticas. Contudo, o conteúdo dessas mensagens se caracterizou por ter um teor pejorativo contra os candidatos, disseminando boatos e visões preconceituosas, gerando uma troca de ofensas. Por ser um espaço ‘livre’, as mensagens que circulam não seguem um padrão específico, cria-se espaço para a produção e a divulgação de informações que representam visões moralizantes sobre o universo político-social. Os ‘virais’, que geralmente são anônimos ou apócrifos, podem promover visões paranoicas e deturpadoras da realidade, alimentando um clima de acirramento dos ânimos entre os eleitores. Por outro lado, a Internet também serviu como ferramenta mobilizadora e fonte alternativa de informações, principalmente para a candidatura petista de 2010, que sofreu vários ataques da mídia tradicional. (Penteado, 2011, p. 21).

O argumento de Penteado (2011) é que à medida que a internet era adotada, novos fóruns de debate políticos surgiam para canalizar a comunicação política das candidaturas, “mas esses espaços são caracterizados pela ‘liberdade de ação’, muitas vezes fugindo ao controle do comando da campanha” (Penteado, 2011, p. 21). Assim, se as campanhas “tradicionais” e baseadas na radiodifusão eram mais centralizadas, as que ocorrem na rede tem caráter oposto, ascendendo um tipo de comunicação que não é ou não consegue ser controlada. Além disso, assim como Sorj (2006), Penteado (2011) reparou como os “virais” (ou seja, os conteúdos espontâneos gerados por usuários no âmbito das campanhas) possuíam um importante componente moralista.

O próximo acontecimento que marcou essas perspectivas sobre campanhas na internet foram as manifestações de rua de junho de 2013. Como argumentam Fabrício Brugnago e Vera Chaia (2015), esse foi um momento de virada na percepção social do poder da rede, o que programou todo um novo ativismo político digital. Como se viu anteriormente, esse momento foi o berço da polarização política observada nas redes sociais – estruturada

a partir da ascensão de uma nova e energizada militância conservadora que deu as caras em manifestações de rua a partir de 2014 – e um ponto de virada nos discursos sobre imprensa e plataformas de internet. Nas palavras dos autores,

De repente, a informação que todos estávamos acostumados a receber no dia a dia pelos nossos televisores passou a não ser mais a informação na qual realmente confiávamos. Um sentimento de fraqueza, por ter ouvido por tanto tempo apenas mentiras, deu lugar a um sentimento de empoderamento pela Internet. Qualquer um tinha o poder da informação. Da mesma forma que as pessoas poderiam ser seguidas com um vídeo viral, elas poderiam ser seguidas realmente no mundo real em manifestações. Encontros massivos podiam ser arranjados com o poder de parar as cidades e, até mesmo, como culminou, parar o país (Brugnago; Chaia, 2015, p. 122).

A experiência de 2013 evidenciou uma feição disruptiva da internet em relação à política representativa no Brasil (Bucci, 2016) e trouxe todo um novo repertório de confronto (Abreu; Leite, 2016). Em texto de 2016, Bernardo Sorj usa a expressão “contrademocracia”¹⁵³, descrevendo que o uso da internet teve feições de “catarse social”, mas que não foram “capaz[es] de transformar as instituições democráticas e as políticas dos governos” (Sorj, 2016, p. 35). Retomando um diagnóstico de ambivalência, Sorj (2016, p. 13-14) defende que, ao mesmo tempo em que constituiu um vetor de mensagens de indignação, a comunicação política na internet apresentou aspectos com baixo componente cívico (ou seja, privado de facilitadores de um debate democrático de argumentos entre os cidadãos), manipulativos (pois com baixa transparência de quem são os emissores das mensagens), moralistas e simplistas.

As primeiras após esta demonstração de força do “fator internet” (e, mais profundamente, da emergência à superfície de processos importantes de mudança social e política), as campanhas políticas de 2014 marcaram-se por uma maior atenção às redes sociais por parte das candidaturas e dos cidadãos, mas ainda em caráter complementar à televisão (cobertura e o HPEG) e sem elementos de grande interatividade articulados pelos

¹⁵³ Criada pelo historiador Pierre Rosanvallon para caracterizar mecanismos que complementam a competição eleitoral expressando uma “desconfiança saudável dos políticos e das instituições”, mas que “que podem resultar num distanciamento do sistema político, expresso em um cidadão ‘apolítico’ ou ‘impolítico’, levando à estigmatização do sistema representativo e, por fim, ao populismo destrutivo” (Sorj, 2016, p. 35).

seus centros de coordenação. Se é verdade que “candidatos e partidos políticos tiveram de se adaptar a um novo tipo de campanha, a feita pelos próprios eleitores” (Brugnago; Chaia, 2015, p. 124), é também notável que “a eleição de 2014 não mostrou um uso estratégico das plataformas e ferramentas da web” (Oliveira; Coimbra, 2016) por parte das campanhas “oficiais”. Nesses canais, as campanhas que se mostraram mais competitivas à Presidência apenas complementaram o discurso passado na televisão e não implementaram muitas ferramentas de interatividade.

Entretanto, sob uma perspectiva mais geral, os processos eleitorais de meados dos anos 2010 consolidam tendências importantes para campanhas políticas na internet. Em estudo longitudinal sobre a trajetória desses fenômenos no país, Sérgio Braga e Márcio Carlomagno (2018) apontam tendências nesse processo, como a apropriação de ferramentas digitais por todo o espectro político (apesar de com uma “normalização” de assimetrias de recursos pré-estabelecidas), o crescente uso de mídias sociais (a partir de diferentes padrões e plataformas, dependendo da preferência do eleitorado ou custo de manutenção por parte das campanhas) e, ainda,

uma associação positiva entre a presença *on-line* dos candidatos e percentuais de votação, o que pode ser considerado um indicador indireto do potencial preditivo das interações *on-line* no tocante aos resultados eleitorais, embora essa associação não seja idêntica para todas as categorias de candidatos, nem tenha evoluído de maneira uniformemente positiva ao longo dos anos (Braga; Carlomagno, 2018).

Com efeito, pesquisas sobre esse processo prenunciavam a gestação de novas formas que se agravariam à medida que a mídia brasileira se digitalizava e transformava. Cada vez mais, as novas características e atores da comunicação política trazidos pela internet *batiam à porta das campanhas, mesmo que elas não estivessem “preparadas” para tanto*. Na rede, usuários cada vez mais praticavam campanhas com “liberdade de ação”, e boatos e propaganda negativa circulavam de maneira apócrifa (Brugnago; Chaia, 2015, p. 184). Nas palavras de Fabrício Brugnago e Vera Chaia (2015, p. 125), “houve uma grande mudança na figura de quem eram os principais agentes que faziam campanha política, passando dos partidos e da mídia para a base eleitoral que usa a Internet”.

Como se viu anteriormente, essa base eleitoral que usa a rede havia se polarizado na produção e disseminação de duas grandes macronarrativas que, nesse momento, foram

traduzidas na disputa pelas candidaturas de Dilma Rousseff e Aécio Neves. Representantes dos dois polos partidários (PT-PSDB) que estruturaram todas as competições eleitorais desde 1994, os dois capitanearam “grandes massas de opinião pela Internet”, constituindo um alinhamento, no sistema partidário, com este “novo tipo de militância, em que qualquer um pode militar e mobilizar, sem precisar se utilizar da máquina do partido político” (Brugnago; Chaia, 2015).

Em 2018 esse quadro de paralelismo entre militância nas redes e grandes e tradicionais estruturas partidárias (alimentadas com os recursos de sempre – tempo de TV e maiores fatias de arrecadação de campanha) se alterou significativamente, como se verá no final deste capítulo. Porém, antes disso, se examinará alguns novos formatos de campanha que ascenderam com importância nos processos eleitorais anômalos iniciados em 2016 e permitidos pela consolidação da convergência digital e a nova intermediação realizada por plataformas de internet. Ao final do capítulo, se verá como eles se manifestaram no processo brasileiro de 2018, retomando os aspectos já descritos dessa intermediação da comunicação política digital à brasileira.

3.2. Aspectos das novas campanhas digitais e da propaganda em rede

De eleição em eleição, as campanhas políticas na internet foram gestando e testando elementos de autocomunicação de massas e de redes. De Obama a Trump, as dinâmicas de comunicação política ocorridas nesses termos colocaram em xeque a formatação “tradicional” das campanhas¹⁵⁴ e, conseqüentemente, os arranjos regulatórios realizados à sua imagem e semelhança. Após ter percorrido um panorama da trajetória destas campanhas em algumas décadas de transformação na mídia, alguns de seus novos aspectos podem ser elencados.

3.2.1. Abertura de espaço para novos atores na comunicação política

Em período que imperava a comunicação de massas, por exemplo, a “visibilidade midiática” (Brady; Johnston; Sides, 2006) era definida por um conjunto diminuto de tomadores de decisão editorial. Com a iminência da autocomunicação de massas, todavia, a

¹⁵⁴ Retomando, conforme a definição de Brady, Johnston e Sides (2006), são características que definem as campanhas políticas como tais: (i) a concentração de esforços de lideranças políticas; (ii) a visibilidade midiática e (iii) a proximidade de um processo de tomada de decisão política real pelos cidadãos.

relação entre os fatores se transforma. Essa visibilidade midiática é definida cada vez mais segundo combinações complexas e *ad hoc* de elementos humanos e tecnológicos, gerando novos espaços de conexão entre os meios de comunicação, a militância e os estrategistas de campanha. Em suma, ocorre uma abertura do espaço para novos atores relevantes na comunicação política.

No rearranjo das dietas de mídia em tempos de convergência digital, a definição dos termos dessa visibilidade fica à mercê desses novos personagens. Como se viu anteriormente, eles podem obter capacidades de definição de agenda e de enquadramento das questões políticas que podem não se identificar com as normas ético-profissionais ou com as estruturas corporativas mais comuns do campo midiático pré-digital.

Essa abertura para novos atores ocorre em diversos níveis. Em primeiro lugar, as plataformas de internet e demais entidades privadas e estatais que oferecem a infraestrutura e as aplicações de internet a partir das quais a comunicação política digital ocorre são atores essenciais, cujos *standards* decisórios estabelecem limites e condicionantes importantes. Sobre esse tabuleiro, outras entidades aparecem, como veículos de mídia digital hiperpartidária, “influenciadores”¹⁵⁵ de todo tipo, páginas de teorias da conspiração, ecossistemas de produção de notícias sensacionalistas em busca de tráfego para a revenda de anúncios (chamados comumente de caça-cliques) e, ainda, redes espontâneas, ou não, de perfis em redes sociais.

Yochai Benkler, Robert Faris e Hal Roberts (2018, p. 20-22) esquadriam esses diferentes atores em seu estudo sobre as eleições presidenciais estadunidenses de 2016, propondo algumas tipificações. Para eles, os atores envolvidos na “crise epistêmica” podem ser divididos como mais ou menos centralizados (tendo do lado da centralização plataformas como o Facebook, e do lado da descentralização movimentos de base ou pequenos negócios de nicho); mais orientados por motivos comerciais ou para finalidades políticas; ou, ainda, mais explicáveis por mudanças tecnológicas ou por dinâmicas institucionais. Diferenciações como essas evidenciam a multiplicidade de entidades envolvidas em campanhas que ocorrem em contextos com forte consumo de mídia digital – e esclarecem nuances dessa

¹⁵⁵ A expressão “influenciadores” é usada para definir indivíduos que passam a povoar redes sociais e que detêm elevadas métricas de engajamento e audiência entre os demais usuários. A depender da plataforma de internet no qual atuem, ganham nomes diferentes, como *youtubers*, *instagrammers*, *twitteiros* etc. Assim, esses indivíduos (e suas organizações das quais fazem parte) obtêm um significativo poder comunicacional nas redes que participam, o que abre espaço para a profissionalização dessa atividade e para o estabelecimento de modelos de negócio baseados na oferta de sua visibilidade para anunciantes (o chamado “marketing de influência”). Além disso, agregam importante capacidade de intervir nos ciclos de notícia, na agenda de discussão pública e no enquadramento conferido às questões.

pluralidade. Todas essas iniciativas têm maiores ou menores pontos de contato entre si, com poderes de influenciar etapas da comunicação política em diferentes dimensões, e com disposições e indisposições políticas, econômicas e corporativas próprias para se alinhar ou não na busca de objetivos políticos.

Mas como as campanhas – fenômenos protagonizados por lideranças *com determinados objetivos políticos* engatados em processos decisórios institucionais – vão se relacionar com as plataformas de internet, as novas audiências engajadas e essa nova gama de atores de comunicação política? As máquinas de campanha terão de decidir, em cada contexto, se articularão estratégias de comunicação em modais e plataformas diversas e como se relacionarão com as variáveis tecnológicas das plataformas dominantes entre suas audiências mais cobiçadas. Terão que decidir, ainda, como seus canais de comunicação se relacionarão com uma nova pluralidade de entidades e redes de entidades que podem ocupar posições diferentes e estratégicas nas estruturas do debate político que ocorre nas plataformas, impulsionado pelas brechas proporcionadas pelas ferramentas de autocomunicação de massa e pela arquitetura das redes sociais. Nessas decisões, terão que lidar com o fato que essa nova safra de comunicadores políticos detém acesso à comunicação direta com audiências e “liberdade de ação”.

Em um esforço explicativo para deixar este quadro mais claro, é possível esquadrinhar as diferentes formas a partir das quais essas interações poderão ocorrer. Com muitas diferenças contextuais, propõe-se que a interface entre os centros de coordenação das campanhas (compostos pelos quadros da máquina partidária dedicados a organizar a competição eleitoral e pelos profissionais por eles contratados) e os demais atores presentes na comunicação política na internet ocorrerá segundo alguns padrões de relacionamento. Decorrentes de decisões mais ou menos conscientes dos envolvidos e compondo uma estratégia de redes da campanha, esses padrões de relacionamento podem ser categorizados em alguns tipos, como veremos adiante.

Assim, a partir da intermediação da internet e de suas plataformas, aspectos importantes e novos de campanhas políticas *podem ser identificados por meio de uma chave de análise que compreenda que esses fenômenos podem abarcar uma constituição de redes com alinhamento político e variados padrões de relacionamento entre os seus “nós”*. Isso é uma diferença de qualidade na comunicação política de campanhas digitais.

3.2.2. Campanhas em lógica de rede

Essa diferença tem repercussões significativas na sua interação com a regulação. Assim, antes de apresentar uma categorização dos diferentes padrões de relacionamento em redes de campanhas, é importante entender zonas de incerteza que uma lógica de rede estabelece para os arranjos jurídico-institucionais instalados para regular a comunicação política.

A principal questão é que, em muitos casos, no enquadramento regulatório de padrões de relacionamento entre atores de campanha (especialmente nos quais há alinhamento político), incide a difícil questão sobre a extensão da “coordenação” da máquina “oficial” de campanha sobre as atividades realizadas por terceiros. Sob uma perspectiva jurídica, em diferentes países a configuração de “coordenação” pode gerar consequências importantes, como a violação de regras de campanha. Nos Estados Unidos, por exemplo, diferentes regimes regulam as contribuições, em dinheiro ou serviços, que ocorrem coordenadas com as campanhas ou não (nos chamados *SuperPACs*) – o que fica ainda mais complexo se considerada a existência de uma liberação para comunicações na internet a favor de candidatos que não envolvam a compra de anúncios (Federal Election Commission, 2008). Como discutem Phil Howard, Ryan Calo e Samuel Woolley (2018), este conceito de coordenação tem encontrado cada vez mais dificuldades em ser aplicado:

Historicamente, os esforços para fiscalizar essa linha de coordenação / independência tiveram sucesso ambíguo. Recentemente, as autoridades governamentais pararam de gozar até mesmo desse sucesso limitado, com um comentarista argumentando que a distinção “essencialmente entrou em colapso” nas eleições de 2012 (Briffault, 2013). O colapso deveu-se, em parte, à evolução da doutrina da Suprema Corte (que desmantelou uma regulamentação significativa nessa área) e, em parte, à forma como as campanhas políticas são conduzidas (Howard; Calo; Woolley, 2018, p. 90, tradução nossa).

O exemplo do limite coordenação/independência na regulação estadunidense é um dentre vários possíveis. No Brasil, a ideia de coordenação também aparece, mas a partir da ideia de “prévio conhecimento”, por exemplo. Presente em dispositivos da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), o instituto jurídico é condicionante para a responsabilização de

candidatos e coligações em relação a uma série de condutas vedadas.¹⁵⁶ De jurisdição em jurisdição, variando por regulamentos e a governança eleitorais, limites como esse encontrarão versões e testes doutrinários diversos. Como argumentam Howard et al (2018), com a chegada e o uso massivo da internet, a aplicação desse tipo de instituto regulatório se complica, pois as análises do quê e de quem deve ser regulado pelo direito estatal em campanhas e de como deve ser a extensão de sua responsabilização passam a ter que enfrentar formatos imprevisos e ocultos por camadas de tecnologia. Sob o paradigma da comunicação centralizada de massa, a coordenação entre atores pode significar uma coisa e ser delimitada de formas mais consolidadas; todavia, em um cenário de redes, isso pode não ficar tão claro. Neste sentido, pelo aumento do número e da diversidade de atores envolvidos e de modais de comunicação, e pelos véus tecnológicos e demais atributos desse novo cenário, cravar conceitos de coordenação ficou mais complexo do que antes.

Assim, essa categorização de padrões de relacionamento não se destina a argumentar por sinais de verificação de determinados conceitos de coordenação, jogando com limites pré-estabelecidos. Pelo contrário, o objetivo é demonstrar que há diversos graus de variação entre os centros políticos das campanhas e os atores importantes para a comunicação política em tempos de convergência digital – e que as fronteiras entre esses tipos são bastante borradas, o que opera como um obstáculo a olhares regulatórios que tentam encaixar esses padrões em contornos herméticos.

O presente esforço de categorização utilizou como exemplos-guia uma série de estudos empíricos, análises e reportes de jornalismo investigativo sobre os processos eleitorais ocorridos na segunda metade da década de 2010.¹⁵⁷ A partir desses trabalhos, buscou-se identificar diferentes situações nas quais o núcleo político-partidário das campanhas se relacionou com outras entidades que incidiam em diferentes etapas da comunicação política; em seguida, da análise dessas interações, surgiram padrões gerais de relacionamento entre esses atores. Como são generalizações, os tipos aqui descritos ilustram uma miríade de relações possíveis, mas em casos concretos podem ser bem mais difíceis de

¹⁵⁶ Essa discussão encontra maiores complexidades em casos específicos (como aqueles de desvios e abusos do poder econômico ou dos meios de comunicação social, conforme a Lei Complementar nº 64/1990), nos quais o Tribunal Superior Eleitoral admite sanções robustas – como a perda de mandato – independente de “prévio conhecimento”. Isso seria justificado não para punir individualmente o candidato, mas para reestabelecer a legitimidade do pleito. Neste sentido, elencam-se casos como os seguintes: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Decisão Monocrática no Agravo de Instrumento nº 7209 – Filadélfia/BA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 11 set. 2008. Essa discussão será retomada no capítulo seguinte.

¹⁵⁷ No plano das referências, elecam-se os trabalhos de Sorj et al (2018); Benkler, Faris e Roberts (2018); Wardle e Derakhshan (2017); Castells (2013); e Bradshaw e Howard (2017). Os trabalhos de jornalismo investigativo, por sua vez, são elencados em notas e citações nas próximas páginas.

serem encontrados em “forma pura”. Após apresentar cada um deles, é proposto um exemplo trazido da campanha presidencial de Donald Trump nos EUA, em 2016, para fins de ilustração.

Primeiramente, as campanhas podem *controlar* determinados canais de comunicação política na web ou nas plataformas de internet, sobre os quais terão ascendência total. Esse controle tanto pode decorrer do acesso direto dos membros da coordenação de campanha (com um assessor direto da liderança política possuindo a senha desse canal/perfil), como da contratação de profissionais a partir de verbas controladas por esses membros, declaradas ou não. Ainda, essa ascendência pode se dar de maneira transparente (como no caso dos perfis em rede social que podem estar no nome do candidato) ou velada (em casos de perfis e veículos que não declaram ser de propriedade ou contratados pelas campanhas). Nas eleições presidenciais dos EUA (2016), a campanha de Trump controlava diretamente seus perfis em redes sociais, suas inserções publicitárias e, ainda, a atuação da empresa de consultoria política *Cambridge Analytica*, que produzia anúncios microdirecionados na internet para determinadas audiências segmentadas.¹⁵⁸ No caso da empresa, o trabalho continha elementos mais velados, estruturados a partir do uso de dados pessoais, o que será detalhado em alguns pontos adiante.

Em outros casos, não há ascendência, mas algo mais próximo de uma *aliança*. Esses são os casos nos quais há conversação entre os centros de coordenação da campanha e os controladores dos canais, perfis ou páginas em questão para a persecução de um objetivo comum sem transferência de recursos financeiros. Uma aliança pode se dar a partir de afinidades ideológicas e instrumentais, mas não consiste em uma contratação. Nesses casos existem duas partes que trabalham sob a lealdade de um objetivo comum, o que pode ir desde uma colaboração eventual – como combinar postagens, avisar determinadas agendas previamente – até uma cooperação intensiva. No exemplo das eleições estadunidenses, pode figurar como aliado à campanha Trump o site conservador *Breitbart*, veículo com inúmeras ligações com a estrutura da campanha (entre elas o fato de que seu editor-chefe, Steve Bannon, se tornou chefe da campanha em agosto de 2016), reveladas por reportagens investigativas que contavam com declarações de seus executivos (Abbruzzese, 2015; Coppins, 2016; Grybaum, 2016; Grynbaum; Herrman, 2016; Stelter, 2016). Além do *Breitbart*, outras organizações de mídia ou de apoio político figuraram nessa categoria,

¹⁵⁸ O trabalho da Cambridge Analytica será melhor detalhado adiante, no ponto 3.2.5., que aborda técnicas de publicidade política microdirecionada.

orbitando a campanha, alinhando-se com seus objetivos, mas com graus de cooperação diversos.

Quando não há contato entre a campanha e o comunicador, mas os conteúdos produzidos e disseminados por ele ajudam ou se somam a seus esforços comunicativos, pode ocorrer um terceiro padrão de relacionamento, a *sinergia*. Se por um lado essa sinergia pode ocorrer por motivos econômicos (produtores de conteúdo caça-cliques podem perceber que determinadas manchetes sensacionalistas que criticam um campo político trazem mais tráfego), por outro, é possível que ela ocorra por motivos de convergência política. Nesse caso, a diferença é que não se construiu um canal formal ou informal de anuência entre a coordenação da campanha e os praticantes da comunicação política, seja por distância e ignorância mútua, ou seja por que construí-lo poderia pôr em risco a campanha (a sujeitando a punições legais em face de limites regulatórios etc).

No caso da campanha de Donald Trump, vários exemplos de sinergia saltam aos olhos. Em um primeiro, proprietários de sites caça-cliques baseados na Macedônia perceberam que era economicamente vantajoso produzir manchetes sensacionalistas para uma audiência que apoiava o candidato (Silverman; Alexander, 2016), gerando grande tração e atenção em histórias que criticavam sua competidora, Hillary Clinton. Em um segundo exemplo, operações de contrainformação e propaganda dos serviços de inteligência russos montados para influenciar o processo eleitoral a favor de Trump foram desveladas pelo Departamento de Justiça e pelo Comitê de Inteligência do Senado dos Estados Unidos, a partir de investigações e pesquisas comissionadas (DiResta et al, 2018; Howard et al, 2018; Prokop, 2018). Entre as operações estavam a compra de anúncios em redes sociais, o controle velado de perfis que publicavam conteúdo polarizante e, até mesmo, o ataque cibernético que culminou no acesso indevido às mensagens eletrônicas do coordenador da campanha adversária que podiam ajudar o candidato republicano – e que foram posteriormente divulgadas pelo *WikiLeaks*. Nesses casos, até dezembro de 2018, evidências robustas ainda¹⁵⁹ não apontavam para canais de contato direto entre a campanha e esses atores, apesar de seu alinhamento. Mesmo que tais canais surjam no futuro, outros exemplos de sinergia ainda restarão, como a atuação distribuída de jovens da direita alternativa pró-

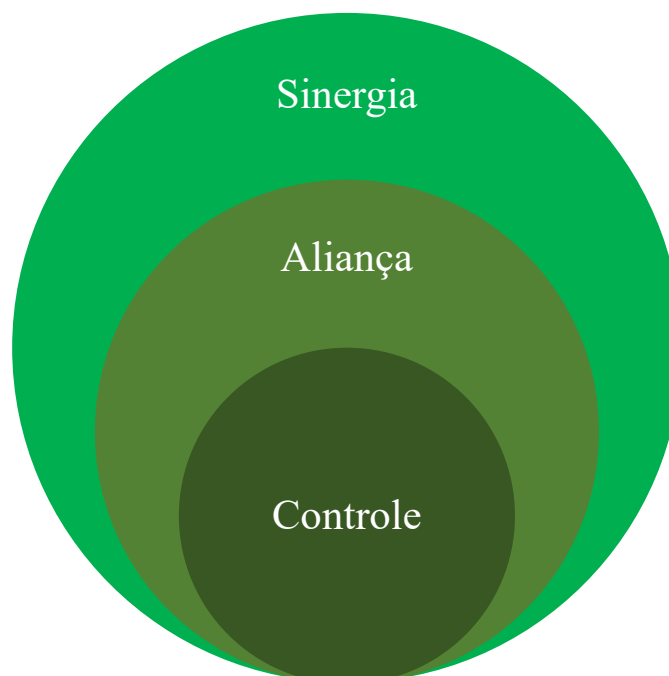
¹⁵⁹ Como demonstram as excelentes reportagens investigativas do *BuzzFeed News* sobre o desenrolar do escândalo da Macedônia (Silverman et al, 2018), e sobre os negócios imobiliários do então candidato Trump com a Rússia (Cormier, 2018), esses esforços podem ter tido elementos de coordenação, mas aqui figuram apenas como exemplos, não havendo prejuízo se esse vínculo restar comprovado.

Trump— os *alt-right trolls* — que travaram descentralizada e individualmente disputas de pequena escala em nome do candidato em diversas redes sociais (Heikkilä, 2017).

Como se pode perceber, esses três padrões de relacionamento não são estanques e podem se modificar com o tempo. Líderes políticos podem sinalizar publicamente determinadas linhas de ação — o que pode ser lido como um direcionamento para entidades mais alinhadas, mesmo que sem comunicação oficial — ou serem influenciados e adotarem determinadas tópicos que não eram inicialmente encampados pelos canais oficiais, mas que surgiram espontaneamente em comunicações realizadas por outrem. Além disso, investigações jornalísticas ou de órgãos estatais podem determinar elementos de controle ou aliança antes não notados — ou estudos podem perceber sinergias que passaram despercebidas.

De uma maneira simplificada, a figura 4 ilustra essas diferentes relações. A figura não possui linhas entre os conjuntos justamente porque essas passagens entre o que é a campanha oficial e o que é controlado por ela, entre controle e aliança política e entre aliança e sinergia são borradas e eventuais.

Figura 4 – Padrões de relacionamento de componentes de campanhas políticas



Fonte: do autor.

Na esteira das discussões regulatórias sobre coordenação, anuência ou responsabilidade das máquinas “oficiais” de campanha, a dificuldade de determinar os

limites entre esses padrões de relacionamento entre a campanha e diferentes entidades atuantes no meio digital *produz os principais dilemas que emergem de campanhas digitais*. Cada vez mais constituídas a partir de um alinhamento frouxo entre diversos atores com graus de lealdade, alinhamento e controle direto diferentes, campanhas nativas digitais (como qualquer movimentação de comunicação política na internet) podem se organizar como *redes de comunicação e propaganda política*.

Nesses construtos, diferentes componentes se alinham sob determinados objetivos compartilhados (e possivelmente eventuais e temporalmente restritos), *mas podem variar muito em graus de independência*. Não há, necessariamente, um centro irradiador de todo o conteúdo, como no caso típico de campanhas políticas nos moldes da comunicação de massa, mas sim um centro de coordenação que pode facilitar o engate entre diferentes nós da rede e que possui um poder comunicacional diferenciado. Candidatos e suas máquinas mais próximas podem sinalizar, negar ou validar caminhos e, ainda, imprimir padrões de relacionamento com atores desalinhados de seus objetivos. Não obstante, não podem garantir que detêm poderes absolutos e/ou imediatos perante todos os componentes da rede, que podem seguir lógicas próprias ou, ainda, possuírem outros objetivos concorrentes com aqueles das campanhas.

Mesmo que esforços de militância voluntária, operações profissionais “clandestinas” e momentos de alinhamento com organizações de mídia já ocorressem antes da internet, o fato é que esses construtos passaram a operar em cenários de disponibilidade de autocomunicação de massas e de plataformas de comunicação em rede, o que faz muita diferença em termos quantitativos e qualitativos. Quantitativamente, o número de atores em potencial que podem se acoplar nessas redes cresce exponencialmente, abrindo o potencial para qualquer pessoa fazer parte da campanha, em última instância “voluntariando” seu perfil pessoal em redes sociais. Qualitativamente, as possibilidades tecnológico-midiáticas de incidência carregadas por essa enorme diversidade de entidades nunca foram tão profundas.

Assim, esses cenários têm o condão de engendrar dinâmicas de interatividade e descentralização que não fogem às observações trazidas por autores dedicados a considerar novas configurações da política em rede – como Yochai Benkler (2005) e Manuel Castells (2013). Contudo, tratam-se de redes específicas agregadas a partir da ocasião da proximidade de um processo de tomada de decisão política e nas quais um dos “nós” é uma variável que permanece: a máquina oficial da campanha composta pelos quadros partidários e

profissionais oficialmente contratados. Assim, não são “redes de indignação ou esperança” (Castells, 2013) ou manifestações de um contrapoder (Castells, 2013), nas quais alguns podem inserir os protestos ocorridos no Brasil em junho de 2013 (ou outros protestos em rede que ocorreram na primeira metade da década de 2010 ao redor do mundo). Pelo contrário, são cenários nos quais a competição pelo poder político via voto popular se entrelaça com dinâmicas de rede e com interesses legítimos e sub-reptícios de toda essa gama de novos atores.

Nesse sentido, ascende a noção de propaganda em rede, cunhada por Benkler, Faris e Roberts (2018). Para eles, essas dinâmicas de rede moldam uma nova forma de propaganda política, nas quais se ressaltam os diferentes graus de independência dos atores e, concomitantemente, seu alinhamento político. Em suas palavras:

O que observamos em nossos amplos estudos em macro escala, bem como em nossos estudos de casos detalhados, é que um efeito geral sobre as crenças e atitudes [das pessoas] emerge da interação entre um conjunto diversificado e geralmente amplo de fontes distintas e bits narrativos. Os efeitos que definimos a seguir – induzir percepções equivocadas, desorientação e distração -, que contribuem para mudanças nas atitudes e crenças das populações, não vêm de uma única reportagem ou fonte, mas do fato de que uma ampla gama de veículos, *alguns controlados pelo propagandista, a maioria não*, repete várias versões das comunicações do propagandista, dando credibilidade e aprimorando a evocação da narrativa falsa, enganosa ou manipuladora na população-alvo e disseminando essa narrativa mais amplamente nessa população. Chamamos essa dinâmica de ‘propaganda em rede’¹⁶⁰. (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 33, tradução nossa).

Essas dinâmicas podem agravar tensões entre propaganda e jornalismo/entretenimento, confundindo os limites do que caracterizara cada um desses conteúdos em ambientes digitais. Assim, as novas configurações de veículos e conteúdos de

¹⁶⁰ Os autores enfatizam que este conceito é uma maneira de tratar o fenômeno “como um todo”, mas admitem que considerada esta rede, é possível que diferentes graus de análise se aproximem ou se distanciem de determinados elementos “para entender as características de propagação e efeito de campanhas de propaganda, e em particular o papel de arquitetura de rede e dinâmica de fluxo de informação em apoiar e acelerar propagação, em oposição a resistir ou corrigir os esforços propagandistas quando eles começam a se propagar” (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 33, tradução nossa).

propaganda política puderam se manifestar como versões digitais de fenômenos anteriores à internet, como a desinformação e contrainformação. Para tanto, aproveitaram-se da falta de credibilidade da mídia de massa com diferentes audiências para subverter seus protocolos, minorando a forma como esses veículos ditavam a agenda pública ou enquadravam as questões.

Os estudos empíricos já citados sobre esses fenômenos indicam uma ligação entre o que se chamou de “desordem informacional” com o engajamento de uma militância com “liberdade de ação” para campanhas na internet em cenários de mídia mais híbridos, abertos, competitivos, polarizados politicamente e com uma confiança declinante nos meios de comunicação. Mesmo que se reconheça que esses fenômenos podem ser isolados ou combinados de formas diversas (ensejando a incidência de notícias falsas ou boatos a partir de outros vetores não-eleitorais ou menos políticos; ou a comunicação política direta sem mediação de conteúdos noticiosos), o diagnóstico é que campanhas políticas podem se aproveitar e participar da criação de “ciclos de retroalimentação de propaganda” no lugar de “ciclos de checagem da realidade” em determinados nichos da audiência.

Os três quadros abaixo apresentam um esforço de síntese não-exaustiva dos atores, dos *loci*¹⁶¹ e das motivações que podem estar presentes em redes de campanha política na internet. Derivados dos exemplos fornecidos até aqui neste trabalho, eles oferecem uma ideia da diversidade de acoplamentos possíveis nestas redes.

Quadro 4 – Exemplos de atores em redes de campanha política na internet

Atores
Agentes políticos <i>Estrutura oficial da campanha;</i> <i>Lideranças políticas.</i>
Organizações da sociedade civil
Organizações de mídia <i>Jornalismo profissional;</i> <i>Hiperpartidária;</i> <i>Caça-cliques.</i>

¹⁶¹ O espaço de atuação dessas redes é de difícil definição, pois a lógica da internet repele o recorte territorial ou físico à uma primeira vista. Assim, optou-se por elencar uma lista de *loci* de atuação, ou seja, de diferentes possíveis recortes espaço-temporais que possam ocupar uma ou mais camadas ou plataformas que operam na internet.

Usuários voluntários ou pagos/profissionalizados Influenciadores Contratantes privados Agentes de governos (nacionais e estrangeiros) Agentes econômicos
--

Fonte: do autor, a partir das observações de Bradshaw e Howard (2017, 2018), Marwick e Lewis (2017) e Sorj et al (2018).

Quadro 5 – Exemplos de *loci* em redes de campanha política na internet

<i>Loci</i>
Mídias sociais e suas ferramentas de publicidade digital <i>Plataformas de vídeo;</i> <i>Redes sociais;</i>
Mecanismo de busca Web aberta <i>Portais;</i> <i>Anúncios em páginas;</i> <i>Blogs;</i> <i>Fóruns;</i>
Aplicações de mensagens instantâneas Aplicações de email Camadas lógica e de infraestrutura de internet <i>Ataques cibernéticos;</i> <i>Espionagem via hacking.</i>

Fonte: do autor, a partir das observações de Bradshaw e Howard (2017, 2018), Marwick e Lewis (2017) e Sorj et al (2018).

Quadro 6 – Exemplos de motivações em redes de campanha política na internet

Motivações
Alinhamento político-ideológico Vantagens financeiras Interesse geopolítico <i>Status e atenção</i>

Fonte: do autor, a partir das observações de Bradshaw e Howard (2017, 2018), Marwick e Lewis (2017) e Sorj et al (2018).

3.2.3. *Novos padrões de disputa e enfrentamento*

Compreendendo dinâmicas de rede e as ferramentas de autocomunicação de massa, as campanhas *podem competir não somente por frações da cobertura da mídia, mas concorrer contra a própria cobertura*. Essa concorrência pode acontecer tanto na forma da ligação direta via perfis em redes sociais como a partir de veículos de mídia hiperpartidária com verniz noticioso, que atuam em favor dos mesmos objetivos políticos e sem compromisso com protocolos éticos ou profissionais compartilhados. De uma forma mais geral e contínua (mas em maior intensidade quanto mais próxima da data de tomada de decisão pelo público), a competição eleitoral assume as formas da competição midiática por atenção, colocando redes de alinhamento político em rivalidade não só com outras campanhas, mas com organizações de mídia com elas desalinhadas. Em cenários de audiência interativa mais polarizada, essa confusão se agrava, gerando incentivos para que alinhamentos involuntários aconteçam *na prática e no imaginário de polos divergentes*.

Por esse ângulo, o relacionamento entre as campanhas e delas com diferentes atores da mídia digital pode ser desalinhado, configurando dinâmicas controláveis ou não de *enfrentamento* que se sobrepõem e se complementam na disputa pela definição de agenda e pelo enquadramento na comunicação sobre questões políticas.

Migrando fortemente da relação entre mídia e política anterior à internet, um primeiro tipo de relação entre as campanhas e os diferentes atores da mídia digital é a *captura da agenda*. Isso ocorre quando a coordenação de campanha busca agir para influenciar os ciclos de notícias produzidos por entidades de mídia mais profissionalizadas ou o fluxo comunicacional das organizações mais partidárias. Nesse ponto, a ideia é produzir ações ou discursos que vão ocupar a atenção destes atores, em um exercício mais agressivo de redefinição de agenda. O maior exemplo apresentado na literatura é o do candidato e presidente Donald Trump, que sucessivamente obteve sucesso em pautar ciclos de notícias nos meios de comunicação dos EUA a partir de declarações bombásticas feitas em seu Twitter. Agindo como um verdadeiro “influenciador”, Trump demonstrou poder em capturar a discussão pública sobre seus próprios termos a partir de uma lógica da polêmica, da polarização e do escândalo (Gamio; Borchers, 2016). Um outro exemplo ocorre na ação dos já citados *alt-right trolls* e nas redes de perfis controlados por órgãos da inteligência russa

que, com comportamento semelhante ao candidato, disseminavam boatos e narrativas escandalizantes e polarizantes que sequestravam a atenção de veículos de mídia ou de adversários de propósito. No caso dos *trolls*, descreve Whitney Phillips (2018), esse processo inter-relacionava organizações de mídia e dinâmicas de busca de atenção e status sociais no interior de grupos sociais que buscavam o escândalo e a cobertura negativa como troféu:

apenas comparecendo ao trabalho e fazendo seus trabalhos como alocados, jornalistas [do establishment] cobrindo as franjas da extrema direita – que incluía de tudo, de teóricos profissionais da conspiração e apoiadores de primeira hora de Trump que postavam sem parar a usuários realmente nazistas – entraram no jogo de interesses e de “relações públicas” desses grupos. Nesse processo, essa cobertura adicionou não apenas oxigênio, mas combustível de foguete para um fogo que já produzia fumaça (Phillips, 2018, p. 7, tradução nossa).

Por outro lado, para se defender quando são alvos de tentativas de captura de agenda, atores da comunicação política podem se *omitir* em relação a determinados fluxos informacionais, buscando imprimir seu ritmo e suas narrativas com maior destaque. O sucesso desses esforços, entretanto, é definido na prática. Mesmo a contragosto, máquinas de campanhas e organizações de mídia têm determinados imperativos políticos e econômicos que ditam suas lógicas de produção e circulação de conteúdos, o que faz com que táticas de omissão e substituição de pauta nem sempre funcionem. No caso dos EUA, a lógica do “furo” e do ineditismo no conteúdo de veículos de mídia de massa tornaram difícil que eles deixassem de noticiar declarações de um dos candidatos mais competitivos do pleito. Em oposição, redes de campanhas adversárias podem identificar um risco na omissão sobre a propagação de determinados boatos ou informações de combate, que podem produzir uma influência indesejada em audiências em disputa.

Nesse sentido, possibilidades de captura da agenda são facetas do fenômeno descrito como “desordem informacional”, tanto no jornalismo tradicional como em redes adversárias – que passam ter que considerar a cobertura de determinados temas e abordagens em razão de sua relevância construída por repetição, persistência e sobreposição (Gu et al, 2017, p. 63; Wardle; Derakhshan, 2017), gerados por arranjos de propaganda em rede (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 233).

Além do jogo de disputa e captura de agendas, o enfrentamento entre campanhas em rede e dessas com veículos de mídia compreende uma série de elementos descritos anteriormente. Nesse conflito, o enquadramento de fluxos informacionais inconvenientes como *fake news* passa a ser mais uma arma no arsenal dos personagens políticos – no início de 2018, Donald Trump anunciou um “Prêmio de *Fake News*”, no qual realizava um ataque irônico aos veículos de mídia que haviam lhe criticado no primeiro ano de mandato.¹⁶²

Multiplicadas as personagens em jogo e as superfícies de interface, a hostilidade entre esses atores pode escalar e chegar a novas vias de interferência e agressividade, como no caso do ataque cibernético russo que acessou indevidamente os servidores computacionais do Comitê Nacional do Partido Democrático, nos EUA.¹⁶³ Nesse caso, um ator novo, o serviço de inteligência russo, que está fora do alcance da jurisdição estadunidense, conseguiu obter informações comprometedoras *in loco* a respeito de um dos competidores, passando-as para um outro ator nas mesmas condições (o site *WikiLeaks*), que trabalhou em sua publicação a poucas semanas das eleições. Em síntese, essas novas interfaces abrem avenidas de conflito social e político *que podem não ter sido reguladas ainda* ou *que o direito estatal terá dificuldade de regular em razão da própria arquitetura da internet*. Sob uma perspectiva regulatória, isso abre novas complexidades para além da discussão sobre coordenação entre os atores envolvidos e alinhados e as campanhas – determinadas condutas podem não estar enquadradas nos regulamentos ou ordens jurídicas disponíveis e sua persecução pode ser travada por conflitos jurisdicionais e geopolíticos que emanam da arquitetura da internet e de articulações tecnológicas que desafiam a tutela estatal.

Além disso, dinâmicas de enfrentamento não são um elemento novo em campanhas políticas, fazendo sentido admitir que o risco envolvido em ataques em campanhas eleitorais conserva efeitos pregressos à internet. Esses riscos podem ser melhor explicados pelas ideias de *underdog* e *bandwagon*. Discutidas na ciência política (Marsh, 1985; McAllister; Studlar, 1987), essas expressões sintetizam situações nas quais eleitores simpatizam com candidaturas perdedoras ou atacadas (*underdog*) ou com vitoriosas e de sucesso (*bandwagon*), sendo especialmente importantes para entender o comportamento de eleitores em relação a pesquisas de opinião. Ademais, autores argumentam que essas expressões

¹⁶² Sobre o caso ver: KIRBY, Jen; NELSON, Libby. The “winners” of Trump’s fake news awards, annotated. *Vox*, 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/2018/1/17/16871430/trumps-fake-news-awards-annotated>>. Acesso em: 20 dez. 2018

¹⁶³ Sobre o caso é possível consultar a denúncia oferecida em face dos oficiais da inteligência russa, disponível em: <<https://www.justice.gov/file/1080281/download>>. Acesso em 20 dez. 2018.

também podem ser utilizadas quando uma candidatura ataca ou é vítima de ataques na comunicação política,¹⁶⁴ descrevendo situações nas quais o ataque fortalece eleitoralmente a vítima, tendo efeitos diversos dos esperados.

Todavia, esses efeitos passam a ter que ser reinterpretados em contextos de autocomunicação de massa. De um lado, é verdade que a existência dessa possibilidade evidencia a complexidade do quadro enfrentado por cada um dos componentes alinhados em uma rede de campanha. Nesse sentido, seus esforços não se traduzirão necessariamente em vantagens a algum dos lados (Lau; Sigelman; Rovner, 2007). Esses efeitos dependem de circunstâncias conjunturais que devem ser estudadas, compreendidas e utilizadas pelo agente que está conduzindo a comunicação política, num *exercício contínuo de produção de aderência política da mensagem e simpatia do eleitor com a candidatura defendida*. De outro, é também verdade que as percepções sobre quem ataca e quem é vítima podem ser diferentes em campanhas conduzidas na internet, especialmente se não se trata de ataque vocalizado pelo candidato, mas por elementos da sua rede com os quais não há vínculo aparente.

3.2.4. Estratégias de manipulação

O modo como nos relacionamos nas redes sociais tem íntima relação com a forma como ocorre o debate público. Fatores tecnológicos (como ‘bolhas’ criadas por algoritmos) e humanos (como a tendência de buscar ou interpretar informações de maneira a confirmar aquilo em que já se acredita) se retroalimentam [...] Com efeito, esses fatores também transformaram o modo como notícias passaram a ser produzidas e a circular, abrindo espaço para a disseminação de boatos ou notícias falsas. *Todos esses aspectos podem ser aproveitados por atores que tenham interesse em manipular o debate público. [...] Surgem, assim, novas modalidades de manipulação da discussão política.* (Sorj et al, 2018, p. 52-53, itálico nosso).

De fato, a multiplicidade dos atores envolvidos em redes de campanha não é a única novidade ensejada pela nova arquitetura da mídia digital e pela disponibilização de mecanismos de comunicação de um-para-muitos. Como se viu anteriormente, essa variedade

¹⁶⁴ Fernando Neisser (2014, p. 182-186) expõe uma útil revisão bibliográfica sobre o tema em sua dissertação.

de atores pode fazer muito mais do que disponibilizar mensagens políticas que favorecem o seu “lado”, indo além da comunicação política via produção de informação (de boatos, memes, conteúdo polarizante ou ofensivo – tudo isso vestido ou não de “notícia”, constituindo ou não propaganda).

Aliás, a simples disponibilização voluntarista de mensagens na rede não garante seu impacto, em vista da alta competitividade pela atenção do usuário. Nem sempre os algoritmos de curadoria ou as políticas de cada plataforma de internet facilitarão o serviço; a depender do caso e dos recursos das campanhas envolvidas, eles podem trabalhar contra ou serem condicionantes mais vantajosas ao adversário naquele momento. Para endereçar essa questão, esses novos propagandistas passam a buscar maneiras de criar suas próprias condicionantes, empregando esforços para tornar mais relevante ou percebido aquilo que melhor se encaixa em suas estratégias.

Com efeito, como se observa nos exemplos dados sobre a eleição dos EUA – como a operação da inteligência russa usando perfis inautênticos em redes sociais -, a produção de “notícias falsas” era apenas uma das técnicas utilizadas por propagandistas. A operação foi revelada no início de 2018 por uma detalhada denúncia resultante de investigação do Departamento de Justiça dos EUA.¹⁶⁵ Além de produzir conteúdo, esses agentes estrangeiros fizeram muito mais: criaram e controlaram imensas redes de perfis em redes sociais que aparentavam ser autênticos e ter comportamento espontâneo, mas, na verdade, não o eram – estavam sob o controle oculto desses agentes através de ferramentas automatizadas de gerenciamento. A produção, a circulação e o consumo de informações se confundem ainda mais.¹⁶⁶ A partir dessas redes, foi possível conferir uma relevância inautêntica a determinados conteúdos, encenar comportamentos e atacar coordenadamente terceiros.

Não somente agentes de inteligência de governos têm acesso a esse conjunto de novidades. Estudos sobre esse fenômeno apontam para uma comoditização delas para partidos políticos e outros clientes privados (Bradshaw; Howard, 2017, 2018; Gu et al, 2017; Marwick; Lewis, 2017). Nesses estudos, as eleições foram localizadas como momento-chave para aplicação desse novo pacote de marquetagem política por uma série de atores que visam interferir no seu resultado. Na mesma linha do caso da interferência russa nos EUA,

¹⁶⁵ A denúncia pode ser consultada em: <<https://www.justice.gov/file/1035477/download>>. Acesso em 20 dez. 2018.

¹⁶⁶ É possível argumentar que criar um perfil “falso” em rede social é, por exemplo, criar conteúdo ou produzir informação, ou que cada comentário feito por esse perfil é um bit de informação produzido. Nesse sentido, a “produção de informação” se alinha à ideia de “criação de conteúdo”, diferenciada por Bradshaw e Howard (2017, p. 12) como uma das “estratégias, ferramentas e técnicas para manipulação de mídias sociais”.

um exemplo latino-americano que ganhou notoriedade foi o relevado pelo colombiano Andrés Sepúlveda.¹⁶⁷ Autodenominado *hacker*, Sepúlveda pormenorizou em reportagem extensa os serviços que ofereceu para uma série de candidatos a cargos eletivos em países da América Latina. Para além da espionagem digital de escritórios de campanha concorrentes (o que constituía um comportamento ilegal em diversos países), sua equipe teria criado “exércitos” de contas falsas em redes sociais com o objetivo de manufaturar ondas de entusiasmo ou redes de boatos para candidatos. A pedido de contratantes, Sepúlveda teria desenvolvido um *software* que permitia a criação e o controle de uma enorme quantidade de contas no Twitter. Cada uma dessas contas poderia ser customizada com nomes, biografias e imagens para que se encaixassem em perfis pré-determinados por estrategistas de campanha. Tais contas poderiam ser programadas para responderem automaticamente a contextos ou debates específicos ou, ainda, para serem manipuladas em massa pela equipe da campanha. A reportagem destaca que este conjunto de técnicas foi aproveitado especialmente pela campanha do presidente mexicano Enrique Peña Nieto, em 2012. (Robertson; Riley; Wills, 2016).

Esses exemplos evidenciam o que autores chamam de “manipulação organizada via mídias sociais” (Bradshaw; Howard, 2017) e demonstram um verdadeiro arsenal de técnicas a serem utilizadas segundo diferentes necessidades e recursos disponíveis. Nessa verdadeira “caixa de ferramentas”, elementos humanos se misturam com outros, de perfil mais tecnológico:

Controlar esses perfis pode servir para influenciar o debate político de diversas maneiras, como inventar movimentos de opinião, inflar apoio a determinadas ideias, tumultuar discussões políticas indesejáveis ou criar ‘cortinas de fumaça’ para silenciar manifestações. Essas técnicas passam por simular contas reais ou delas fazer uso, assim como incluir o emprego de pessoas de carne e osso ou de mecanismos automatizados. São formas de explorar o funcionamento de plataformas de Internet de maneira a criar um “teatro”, com atores “artificiais”. O efeito desejado por esse teatro pode, inclusive, cumprir uma função de propaganda política. (Sorj et al, 2018, p. 54).

¹⁶⁷ Seu caso ganhou notoriedade a partir de uma extensa reportagem publicada na revista *Bloomberg Businessweek* (Robertson; Riley; Wills, 2016).

Nesse sentido, é importante notar o campo de possibilidades de inovação tecnológica que se abre a partir do momento em que o uso de componentes de *automação desse controle sobre redes de perfis* tem sido cada vez mais identificado como relevante por estudos na área da propaganda política no meio digital (Howard et al, 2018). Ao analisar extensivamente relatos sobre a aplicação destas técnicas em todo mundo, o trabalho de Samantha Bradshaw e Phil Howard (2017, 2018) demonstra como esse tipo de estratégia mista (somando automaização e ação humana) se *disseminou globalmente*.

Essa automaização é conduzida por programas de computador comumente chamados de *bots*. No jargão da computação, *bots* são programas que podem se autoativar a partir de um contexto específico designado pelo seu programador. Mais precisamente, é uma outra denominação para descrever o trabalho de um ou mais *algoritmos* que automatizam determinadas tarefas em computação.¹⁶⁸ Como descrevem Howard et al (2018, p. 82), em sua origem, os *bots* “foram projetados para economizar tempo e energia de um ator humano, pois eles analisam e organizam informações em grandes velocidades”.

Muitos passos foram dados a partir daí, fazendo com que seu uso se tornasse “comum e disseminado” (Sorj et al, 2018, p. 56). De fato, automaizações passaram a cumprir uma série de tarefas básicas na internet, representando mais de 60% do tráfego da Web já no início da década de 2010 (Zeifman, 2013). O funcionamento de mecanismos de busca como o Google, por exemplo, depende de *crawlers*, *bots* que coletam e compilam informações, além dos algoritmos de personalização e curadoria que escolherão a partir do termo de busca e das preferências do usuário a ordem de apresentação de resultados. Ao longo do tempo, ferramentas como essas foram crescentemente incrementadas e aproveitadas, tanto para operar tarefas simples como para dar passos mais significativos, *como controlar perfis em redes sociais e interagir como se tais contas fossem controladas por seres humanos*.

Nesse sentido, a depender da sofisticação de suas habilidades “sociais” ou de seu perfil, *bots* em plataformas de redes sociais podem se tornar particularmente difíceis de serem percebidos por leigos (Arnaudo, 2017), o que torna relevantes distinções sobre a transparência de sua existência e funcionamento. Como qualquer ferramenta tecnológica, esses programas de computador não tem uma valoração normativa *a priori* (tendo inclusive, uma multiplicidade de aproveitamentos distantes da comunicação política), dependendo das

¹⁶⁸ A combinação do emprego de diversos *bots* ganha a denominação de “*botnets*”. Como descrevem Howard et al (2018, p. 83), “a palavra ‘*botnet*’ vem da combinação de ‘robô’ com ‘rede’ e descreve uma coleção de algoritmos que se comunicam através de múltiplos dispositivos para executar alguma tarefa”.

escolhas realizadas na sua elaboração e do seu contexto de aplicação. Como explica relatório publicado pelo InternetLab,

essas contas podem deixar claro ao usuário que são controladas por robôs e serem usadas para promover engajamento político de usuários, fornecer informações de interesse público, ou, até mesmo, apenas para fins de entretenimento. A *bot* Fátima, por exemplo, da agência *Aos Fatos*, está presente no Twitter e no Facebook, e foi elaborada para disseminar a checagem de fatos nas plataformas. Além dela, no Twitter, contas como o @big_ben_clock, que informa o horário com “badaladas” do sino, e o Ruibarbot, criado pelo [veículo de mídia] Jota para informar sobre atrasos em processos no judiciário brasileiro, se apresentam como usuários automatizados e executam tarefas que podem ter um impacto positivo para os usuários. (Lago; Massaro, 2018, p. 1).

Por outro lado, “as tarefas [executadas por *bots*] podem ser agressivas e maliciosas, como bloquear pontos de troca ou iniciar ataques de negação de serviço”¹⁶⁹ (Howard et al, 2018, p. 83). Nas redes sociais, esses programas executam justamente as tarefas ilustradas nos exemplos acima, encenando determinados comportamentos aos olhos de usuários, sem que haja uma atividade humana orgânica e espontânea por trás, e disseminando determinadas narrativas e conteúdos.

A presença desse conjunto de automatizações evidencia aspectos mais profundos da nova intermediação da comunicação política digital. Como argumentam Samuel Woolley e Phil Howard (2016), seu desenvolvimento indica que a internet não se compõe apenas pela mediação de pessoas, *mas pela mediação de diferentes soluções tecnológicas*¹⁷⁰ *que nela se acoplam, e que podem ser controladas ou ter sido produzidas com fins de propaganda*. Para os autores, emerge a “*propaganda computacional*”, definida como

¹⁶⁹ Um “ataque distribuído de negação de serviço” (também conhecido como DDoS, sigla para *Distributed Denial of Service*) é uma técnica de engenharia de redes na qual um conjunto de dispositivos controlados coordenadamente requer acesso à um servidor ao mesmo tempo de forma intensiva, sobrecarregando-o. Esse tipo de prática pode se utilizar de ferramentas de teste de rede ou do controle remoto de dispositivos infectados por programas maliciosos, e é comumente utilizada para sabotagem de sistemas informáticos.

¹⁷⁰ “Nós tendemos a pensar na Internet em geral, e nas redes sociais em particular, como conectando pessoas. E, de fato, a Internet nos permite conectar e convocar em uma escala sem precedentes. Nós não alcançamos uns aos outros diretamente tanto quanto conseguimos através de uma camada de tecnologia – uma interface, uma plataforma, uma rede – que alguém projetou. No entanto, a pesquisa em comunicação política procedeu como se a Internet (hardware e software) fosse um grande fator mediador. Há também mediações dentro da Internet, em todos os casos em que as informações geradas por um usuário são transferidas entre dispositivos e transformadas por dispositivos.” (Howard et al, 2018, p. 81, tradução nossa).

o conjunto de plataformas de mídia social, agentes autônomos e *big data*¹⁷¹ encarregados da manipulação da opinião pública. Agentes autônomos, equipados com grandes bancos de dados sobre o nosso comportamento [...], trabalham nas mídias sociais para se engajar conosco em questões políticas e implementar projetos ideológicos. A propaganda computacional envolve programas de software que são interativos e ideologicamente imbuídos. Eles são interativos dentro do contexto de uma plataforma. Eles são ideológicos, em primeiro lugar, na medida em que são programados para promover uma perspectiva particular em conversas politicamente carregadas e, segundo, são evidências artificiais da ideia de que a tecnologia pode ser usada para influenciar a política. Esses são exemplos quase puros de política no código. *A propaganda computacional está entre as mais recentes e onipresentes estratégias técnicas a serem implantadas por aqueles que desejam usar a tecnologia da informação para o controle social.* (Woolley; Howard, 2016, p. 4886, tradução nossa, itálico nosso).

Assim, mesmo que a emergência das plataformas de internet e de suas possibilidades tenha rebaixado estruturas centralizadas de campanha, as inovações tecnológicas não extinguiram o desenvolvimento de técnicas de “manufatura do consenso”. Ao contrário, as hipertrofiaram. Na esteira dos aspectos mais sub-reptícios da propaganda política, a sua versão *computacional* apropriou-se das mesmas inovações tecnológicas “disruptivas” e “autonomizantes” para submeter a autonomia coletiva em nome de seus objetivos. Nesses casos, “utopia da desintermediação” pode se reverter em distopia da manipulação justamente a partir da intermediação da tecnologia.

A combinação dessa automatização com elementos humanos produz versões híbridas e contextuais da propaganda computacional, como demonstram Bradshaw e Howard (2017, 2018). Por sua vez, tais versões atuam na linha de frente das campanhas em rede, capturando e disputando agendas e enquadramentos segundo as lógicas citadas anteriormente. Um bom exemplo desse hibridismo pode ser tomado no trabalho investigativo da repórter Juliana Gragnani (2017a, 2017b, 2017c) sobre a propaganda computacional brasileira. Gragnani descobriu que empresas de marketing digital contratavam operadores de perfis em redes sociais, ao mesmo tempo que automatizavam algumas atividades simples destas contas,

¹⁷¹ A expressão “big data” representa um termo genérico para definir técnicas de coleta, armazenamento e processamento computacional de dados em grande escala.

produzindo *ciborgues*, parte robôs, parte humanos. Essas empresas teriam vendido seus serviços a operadores políticos, prometendo incidir nas suas campanhas para inflar a relevância de determinados assuntos, a popularidade de determinadas personalidades ou narrativas, ou, ainda, para produzir cortinas de fumaça sobre outras questões. Nesse exemplo, esses operadores atuavam a partir de motivações financeiras e se organizavam empresarialmente sob rótulos genéricos de prestação de serviços como “análise e monitoramento de redes sociais”.

Os componentes humano e tecnológico podem se encaixar de outras formas, como no caso dos *alt-right trolls*¹⁷² presentes no processo eleitoral estadunidense de 2016. Conforme evidência apresentada no trabalho de Alice Marwick e Rebecca Lewis (2017), o fenômeno consistiu em uma ação política difusa de intervenção e desmonte de fluxos de debates políticos desfavoráveis à macronarrativa conservadora. Em muitos casos, o efeito foi de inviabilizar o debate político sobre algum tema de forma coordenada ou, ainda, desviar ou concentrar a atenção da opinião pública (Marwick; Lewis, 2017, p. 4-5). É difícil saber se tratam-se de pessoas reais ou da aplicação de mecanismos de simulação vistos anteriormente (Phillips, 2018), mas as autoras se somam a outros estudiosos desse fenômeno na inferência de que esse comportamento era recorrentemente conduzido por indivíduos que eram usuários intensivos de fóruns de mensagens anônimas (como o *4chan* e o *Reddit*) e pertencentes a determinados grupos demográficos (jovens, falantes do inglês, usuários intensivos de tecnologia, homens e identificados com ideias conservadoras do ponto de vista moral). Nesse exemplo, a parte tecnológica consistia menos na automatização de comportamentos e mais na mobilização e instrumentalização do pseudonimato¹⁷³ e dos já citados mecanismos de autocomunicação de massas.

Com a sua aplicação em processos políticos de larga escala, a detecção de *bots*, *ciborgues* e uso de perfis falsos, combinada com os efeitos psicológicos, políticos e sociais das várias experiências de “propaganda computacional” (que, de forma lógica, são frentes de pesquisa interdependentes), chamou atenção de uma série de pesquisadores. Na primeira

¹⁷² Faz sentido a anotação de que esses termos não estão sedimentados na literatura sobre o assunto. Este trabalho terá a tarefa de sistematizar esses usos e realizar algumas escolhas uniformizadoras.

¹⁷³ Essa discussão se faz presente na literatura que discute as possibilidades de sociabilização suportadas pela internet desde sua introdução, como no trabalho de Lessig (1996). Como percebido em trabalho anterior, “o ciberespaço confere um poder maior de controle sobre o que os outros usuários sabem sobre o indivíduo – seu nome, idade ou aparência. Através das camadas da rede é possível escolher um pseudônimo e, ao menos para os olhos dos outros usuários, permanecer protegido por uma espécie de anonimato (ou pseudonímia). Mais do que isso, a localização e origem das informações encontradas na rede está sempre na berlinda, ao menos superficialmente” (Brito Cruz, 2015, p. 81). Neste mesmo sentido, ver Schurr (2003).

frente, pesquisadores tentam observar padrões de comportamento de contas de redes sociais que foram automatizadas e que são controladas por humanos para definir critérios de diferenciação e identificação.¹⁷⁴ Na segunda, estudos dedicam-se, por exemplo, a entender o papel que robôs exercem na disseminação de boatos ou na configuração de cenários de polarização política nestas plataformas (Benkler; Faris; Roberts, 2018; Vosoughi et al, 2018). Apesar de alguns desses estudos diminuïrem sua importância, vale notar que a prática é cada vez mais detectada desde 2016 (Bradshaw; Howard, 2018, p. 5).

3.2.5. *Dados pessoais e microdirecionamento*

Mais uma inovação relevante nas campanhas políticas gerada a partir da mídia digital está no aprimoramento do direcionamento de propaganda política. Nesse segmento, as perguntas são sobre como atingir este ou aquele eleitor e como recortar públicos e pensar mensagens específicas para cada tipo de audiência. Na linha de “conhecer os seus interlocutores para fins estratégicos e de controle” e de “criação de audiência” discutida por Manuel Castells (2013, p. 210-216), a reinvenção do marketing político não desprezou ainda outro aspecto essencial da transformação no setor de mídia e publicidade: a coleta e o tratamento de dados pessoais.

De projeção mundial, o caso paradigmático da consultoria política *Cambridge Analytica* exemplifica as possibilidades que carrega essa frente de renovação das campanhas políticas. Dados de “curtidas” no Facebook foram a base de um estudo de psicometria¹⁷⁵ realizado por pesquisadores das universidades de Stanford e Cambridge (Youyou et al, 2015). O trabalho ganhou notoriedade por demonstrar que a análise de tais dados a partir de modelos de computador fornecia índices impressionantes de precisão quanto às características de personalidade dos avaliados. As previsões computacionais baseadas nas “curtidas” foram mais precisas do que as realizadas pelos amigos dos participantes em determinar o uso de substâncias, atitudes políticas e relacionadas a saúde. O estudo conclui que “ferramentas automatizadas, precisas e baratas de análise de personalidade podem afetar a sociedade de diversas formas: mensagens de marketing podem ser customizadas para as personalidades dos usuários” (Youyou et al, 2015).

¹⁷⁴ Uma discussão sobre as descobertas e limitações deste campo pode ser encontrada no trabalho de Benkler et al (2018, p. 264) ou, ainda, no citado relatório do InternetLab (Lago; Massaro, 2018). Nesse campo destacam-se, por exemplo, os trabalhos como Davis et al (2016), Pozzana e Ferrara (2018), Varol et al (2017) e Gramlich (2018).

¹⁷⁵ Uso de métodos quantitativos em psicologia.

Conforme afirmam os autores do artigo (Grassegger e Krogerus, 2017), aspectos de sua pesquisa foram aproveitados por companhias de análise e tratamento de dados pessoais para marketing digital, entre elas a *Cambridge Analytica*. Conforme anunciava,¹⁷⁶ a empresa oferecia um serviço fundamentado em modelagem psicométrica para campanhas políticas que customiza mensagens de marketing a partir da personalidade dos indivíduos. “Microsegmentando” públicos conforme traços de personalidade, a empresa também afirmava obter resultados muito mais efetivos do que a segmentação baseada em dados demográficos mais genéricos, como idade, gênero, raça ou classe social. A *Cambridge Analytica* foi contratada por duas campanhas políticas de grande porte vitoriosas, a de Donald Trump e a pela saída do Reino Unido da União Europeia. Antes de Trump, a empresa havia trabalhado para a campanha do segundo colocado à nomeação pelo Comitê Nacional do Partido Republicano dos EUA.

Muito mais foi revelado quando um ex-funcionário dessa mesma empresa, Christopher Wiley, tomou a decisão de passar informações internas da *Cambridge Analytica* aos jornalistas do *Guardian*,¹⁷⁷ no início de 2018. Wiley contou que a empresa conseguiu dados pessoais de milhões de usuários do Facebook, utilizando brechas nas políticas de privacidade da plataforma, o que foi pormenorizado em outro trabalho, produzido no âmbito do InternetLab:

A história tem início em 2013 quando o pesquisador da Universidade de Cambridge Alexandr Kogan obteve autorização do Facebook para utilizar a funcionalidade ‘*Facebook Login*’ no seu aplicativo *thisisyourdigitallife* e, assim, a coletar dados de usuários da plataforma que usassem o aplicativo, o qual funcionava como teste de personalidade. A finalidade declarada para a coleta de dados, tanto ao Facebook quanto aos usuários que fizeram download do aplicativo, era pesquisa acadêmica. No total, cerca de 270 mil pessoas participaram.

Como à época a plataforma de desenvolvedores do Facebook permitia a coleta de dados não só do usuário que consentidamente participava do teste, mas também de todos os seus amigos, Kogan foi capaz de extrair

¹⁷⁶ Uma referência clara e direta a esse produto é uma palestra do CEO da companhia, Alexander Nix, realizada em setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=n8Dd5aVXLCc>>. Acesso em 10/07/2017.

¹⁷⁷ Todos esses detalhes serão apresentados com base nas reportagens publicadas pelo jornal The Guardian durante 2018, presentes na seção especial “*The Cambridge Analytica Files*”, disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

dados de 50 milhões de perfis do Facebook. Isso já não é mais possível, em razão de mudança da política da plataforma em 2014.

Tais informações foram compartilhadas com a *Cambridge Analytica* (que faz parte do grupo *Strategic Communication Laboratories*), em violação aos termos de uso do Facebook e, evidentemente, sem autorização dos usuários afetados. Em 2015, jornalistas do The Guardian comunicaram a plataforma do esquema. Como resultado, o Facebook removeu o aplicativo *thisisyourdigitallife* e exigiu que a *Cambridge Analytica* deletasse os dados do Facebook que obteve ilegalmente, o que foi certificado por meio de um documento assinado pela consultoria (Brito Cruz et al, 2018, p. 173).

De posse desses bancos de dados, a empresa teria aplicado técnicas psicométricas de segmentação, combinando-as com ferramentas de microdirecionamento de publicidade disponibilizadas por plataformas como Google ou Facebook. Ao comprar anúncios nessas empresas, as campanhas atendidas pela *Cambridge Analytica* trabalhavam com ferramentas de delimitação de audiência para apenas atingir usuários com aqueles determinados perfis, pois sabiam quais eram os usuários que estariam mais suscetíveis a conteúdos inflamatórios ou reconfortantes.

Mesmo que o uso de dados pessoais sempre tenha tido um papel em campanhas políticas (listas de eleitores, por exemplo, têm uma função desde muito antes do advento da internet comercial, à medida que eram utilizadas para a logística de materiais físicos, recolhimento de doações e mobilização de voluntários), as evoluções recentes dessas práticas “fazem com que as técnicas para prever tendências nos cidadãos utilizadas [por campanhas] a uma ou duas décadas *pareçam extremamente rudimentares aos padrões atuais*” (Nickerson; Rodgers, 2014, p. 52, tradução nossa, itálico nosso).

Essa reinvenção já vinha em curso desde que tais técnicas se aperfeiçoaram e foram adotadas no ramo da publicidade comercial e explicita o casamento antigo entre os mundos do marketing comercial e do marketing político (Chester; Montgomery, 2017). Exemplos de outras campanhas – como a de reeleição de Barack Obama (Beckett, 2012) – demonstram que a campanha de Donald Trump foi apenas um capítulo de uma história mais longa. Autores como David Nickerson e Todd Rodgers (2014), por exemplo, descrevem como o esquema de incentivos para “campanhas orientadas por dados” foi alterado durante a década de 2000, elevando o potencial dessas técnicas na otimização do emprego dos recursos de campanha:

Os custos de aquisição, armazenamento, gerenciamento e análise de dados diminuíram exponencialmente. A oferta de operadores políticos orientados para análise quantitativa e analistas de dados de campanha aumentou à medida que a análise preditiva ganhou pontos de apoio em outros setores da economia, como serviços bancários, consultoria, marketing e comércio eletrônico. [...] Essas ‘campanhas orientadas por dados’ fornecem aos candidatos e a seus conselheiros ferramentas poderosas para traçar sua estratégia eleitoral. Uma campanha política tem recursos financeiros limitados. Essa abordagem pode ser crucial para determinar quais indivíduos a campanha deve endereçar a partir de informações sobre o quanto cada contato afetará as preferências e comportamentos de cada eleitor em áreas como levantamento de fundos ou apoio em pesquisas. (Nickerson; Rodgers, 2014, p. 53, tradução nossa).

O caso *Cambridge Analytica* ilustra o caráter duplo desse processo. Por um lado, diferentes atores presentes em campanhas passaram a ter a sua disposição ferramentas de “inteligência” baseada em dados (com escala e qualidade variando conforme o investimento). Para tanto, buscam agregar bancos de dados, negociando e desempenhando funções de corretagem de dados pessoais, podendo extrair tais informações em inúmeros momentos de interação dos cidadãos com organizações e empresas, na internet ou fora dela (Antoniali, 2017, p. 27-28). De posse desses bancos, formulam perfis desses indivíduos (que podem agregar elementos psíquicos), extraíndo e analisando padrões e correlações para prever comportamentos e inferir o conteúdo, o tom e o formato das mensagens que devem ser enviadas para *aquele nicho, naquele determinado momento*.

Por outro lado, esse processo mostra a presença de novos canais de entrega de mensagens políticas com a chegada das plataformas de internet e de suas ferramentas de *microdirecionamento* de anúncios. Assim, esses atores têm a sua disposição cada vez mais vias de encontrar nichos de audiência *a partir dessa inteligência construída com dados*: os modais pré-existentes (como rádio, TV etc), a disseminação “orgânica”¹⁷⁸ de conteúdo na

¹⁷⁸ No jargão do marketing digital diz-se disseminação orgânica a circulação de conteúdos sem a contratação de ferramentas de publicidade, ou seja, sem a compra de anúncios ou visibilidade em face de plataformas ou detentores de mídia. É orgânica, portanto, a distribuição de conteúdo via compartilhamento realizado espontaneamente por usuário, mesmo que mediado pelos algoritmos de curadoria, pois não houve um arranjo contratual destinado a aumentar a visibilidade deste conteúdo de maneira patrocinada por investimento extra.

internet e em suas plataformas, e, por fim, uma multiplicidade de *produtos de publicidade digital*.

As particularidades desta terceira via – a publicidade digital – podem ser elucidadas por algumas funcionalidades oferecidas pelo Facebook. Com o “direcionamento detalhado”, por exemplo, os anunciantes podem segmentar audiências a partir de uma série de dados demográficos (o que inclui delimitações territoriais, etárias, linguísticas, de gênero) e de grupos de interesses pré-definidos pela plataforma com base em páginas curtidas e outros comportamentos dos usuários (como pessoas interessadas em “direitos humanos” ou “polícia”). Já na funcionalidade “Customize Públicos Personalizados”¹⁷⁹, por sua vez, o Facebook abre a possibilidade que o anunciante utilize seus próprios bancos de dados, associando-os a perfis de usuários da rede social. A rede também disponibiliza a função “Encontre Públicos Semelhantes”¹⁸⁰, que identifica usuários com perfis parecidos a uma audiência já previamente delimitada e confere margem para que os anunciantes alarguem seu alcance, mas em bases seguras, com interesses e hábitos semelhantes aos de um público ou grupo com perfil previamente conhecido e identificado.

Essas funcionalidades são a amostra de todo um novo ferramental disponível às campanhas. Como descrevem Chester e Montgomery (2017) sobre o contexto estadunidense,

[o] Facebook e o Google agora desempenham um papel central nas operações políticas, oferecendo um espectro completo de ferramentas e técnicas comerciais de marketing digital, juntamente com “produtos” especializados e destinados ao uso político. Não é de surpreender que essas empresas também tenham tornado as receitas de campanhas políticas uma importante categoria “vertical” em seus negócios publicitários.

A combinação desses dois fatores – a inteligência baseada em dados e a disponibilidade de ferramentas de microdirecionamento – pode impactar diretamente as lógicas previamente estabelecidas. Como descrito anteriormente, a comunicação política

¹⁷⁹ Informações sobre essa funcionalidade do Facebook estão disponíveis na página da plataforma direcionada para empresas, que pode ser encontrada em: <https://www.facebook.com/business/help/341425252616329?helpref=uf_permalink>. Acesso em 21 dez. 2018.

¹⁸⁰ Informações sobre essa funcionalidade do Facebook estão disponíveis na página da plataforma direcionada para empresas, que pode ser encontrada em: <https://www.facebook.com/business/help/164749007013531?helpref=uf_permalink>. Acesso em 21 dez. 2018.

direta (ou seja, sem a mediação do jornalismo) entre as elites políticas e os eleitores dependia de espaços na programação da radiodifusão durante praticamente todo o século XX. Nesses espaços, lideranças articulavam seus discursos de maneira emotiva e grandiloquente, assinalando sutilmente atributos positivos de suas candidaturas para este ou aquele público. O máximo que ocorria em termos de segmentação era quando anunciantes definiam audiências por demografia, escolhendo determinadas faixas de programação que condiziam com isso. Assim como o telejornal ou o programa de entretenimento mais assistidos de no máximo uma dezena de emissoras, o anúncio passaria para toda a massa sintonizada naquele canal ao mesmo tempo, sem distinções. As estratégias de sempre para influenciar o eleitorado na concorrência eleitoral – selecionar a retórica e a imagética, e conhecer em detalhe a audiência – passavam pelo filtro de ter de atingir enormes porções da população ao mesmo tempo.

Quando transposta para a comunicação política, a lógica da publicidade comportamental dirigida por dados pessoais muda esse quadro. Sob essa nova égide, campanhas podem ter anúncios diferentes sendo entregues a audiências hiper-recortadas de eleitores *concomitantemente*. Essas mensagens podem ser veiculadas em diferentes modais, plataformas e espaços dentro de plataformas, buscando não só eleitores a partir de seu perfil, mas em momentos específicos de sua navegação na rede.¹⁸¹ Ainda, ao entregarem conteúdos diferentes a audiências distintas, as ferramentas disponíveis para o marketing digital são de difícil monitoramento público. Um exemplo emblemático é o dos chamados *dark posts*, disponíveis no Facebook até 2018.¹⁸² Nessa modalidade, os anunciantes poderiam veicular anúncios que não apareciam para nenhum usuário senão aqueles pertencentes ao nicho de audiência escolhido, o que tornava opacas as estratégias de comunicação dos anunciantes e possíveis inconsistências e contradições em suas mensagens.

Ao analisar o contexto dos EUA, Jeff Chester e Kathryn Montgomery (2017) elencam sete técnicas “emblemáticas desse novo sistema de marketing político digital” que elucidam esse novo conjunto de potencialidades. A primeira dessas técnicas é o

¹⁸¹ Conforme descrito em um trabalho anterior, “dentro da lógica da publicidade digital, este ‘espaço’ vendido pode significar diversas coisas. Existem anúncios em vídeo que podem aparecer (ou durante) um vídeo visto no YouTube, outros que aparecem como banners publicitários em sites e, ainda, links patrocinados em mecanismos de busca. É possível pagar por anúncios que aparecerão no feed de notícias do Facebook e do Twitter ou, ainda, por publicidade em aplicativos populares de celular, como o Tinder” (Brito Cruz et al, 2018, p. 59).

¹⁸² Sobre o caso dos *dark posts* ver: WHO TARGETS ME. *Dark ads are finally dead*. Artigo publicado na plataforma Medium, 2 jul. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/@WhoTargetsMe/dark-ads-are-finally-dead-2d16715e215e>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

direcionamento cruzado, por meio da qual os marqueteiros conseguem identificar a presença de um indivíduo em diferentes modais e plataformas a partir de seus rastros digitais e, assim, produzir uma estratégia que abarque todos esses modais com coerência. Em segundo, a publicidade programática abre as portas para que anunciantes políticos tenham acesso “a novas formas automatizadas de compra e veiculação de anúncios em mídia digital, usando programas de computador e processos algorítmicos para localizar e segmentar um cliente onde quer que ele vá” (Chester; Montgomery, 2017). Nessa modalidade, sistemas de computação identificam o acesso de usuários a diferentes aplicações e, a partir de seus perfis, alocam anúncios com base em segmentações e estratégias pré-definidas. A terceira técnica é a modelagem de públicos semelhantes, na linha da função “Encontre Públicos Semelhantes” oferecida pelo Facebook. Como argumentam os autores, a modalidade é especialmente importante pois permite que as campanhas adquiram informações sobre um conjunto de indivíduos sem observar diretamente o comportamento ou obter o seu consentimento. Em quarto, Chester e Montgomery (2017) apontam para o valor das técnicas de geolocalização associadas ao uso dos telefones celulares, que permite que as campanhas lastreiem seu trabalho em bases territoriais muito precisas, agregando ainda mais uma camada de detalhamento a suas estratégias. A quinta técnica é o marketing em vídeos na internet, que captura a mudança no padrão de audiência de conteúdos audiovisuais e insere anúncios não mais em blocos estáticos e simultâneos para toda a população, mas em “micromomentos” de atenção do usuário. Em sexto lugar, por outro lado, os autores comentam como técnicas de análise e tratamento de dados pessoais transformam a própria publicidade na televisão, incrementando nela elementos de segmentação à medida que os aparelhos passam a poder coletar mais dados e as transmissões se tornam mais digitais (como nas versões mais desenvolvidas da televisão a cabo). Por último, Chester e Montgomery (2017) citam a técnica de segmentação com viés psicográfico vendida pela *Cambridge Analytica*.

A efetividade de todas estas técnicas está sob prova intensa durante a década de 2010.¹⁸³ No caso da *Cambridge Analytica*, por exemplo, Benkler, Faris e Roberts (2018, p. 177) disputam se o papel da consultoria política foi tão decisivo na eleição de Donald Trump como apontam muitos observadores. Esses pesquisadores retomam uma série de estudos

¹⁸³ Assim como a propaganda na televisão também tinha sua efetividade discutida. Como discute Zeynep Tufekci (2014), pesquisas mostravam que “propagandas políticas na TV aberta permaneciam ineficazes em derrubar a escala entre os candidatos existentes, pelo menos quando comparados com fatores mais estruturais, como a taxa de desemprego ou o crescimento econômico”.

sobre o impacto da publicidade baseada em perfis psicográficos (muitos feitos pelos mesmos pesquisadores que inspiraram a prática da empresa) para argumentar que

a menos que a *Cambridge Analytica* tenha conseguido, de alguma forma, no espaço de dois anos, melhorar substancialmente as técnicas desenvolvidas pelos acadêmicos que inventaram as técnicas nas quais a empresa foi fundada, parece mais provável que o anúncio público da *Cambridge Analytica* tenha exagerado seu papel na campanha de Trump [...]. Não obstante, é plausível que o microdirecionamento irá melhorar à medida que os algoritmos para identificar características pessoais melhorarem; ele será mais eficazmente direcionado apenas para os alvos com maior probabilidade de serem afetados, conforme desejado [...] Não há evidência para confirmar que isso é verdade. Usar propagandas sob medida para mudar corações e mentes e, o que é mais importante, o comportamento dos eleitores ainda é basicamente um ato de fé, assim como a maioria dos demais anúncios on-line. (Benkler; Faris; Roberts, 2018, p. 278-279, tradução nossa).

Não obstante, uma comparação com ferramentas disponíveis anteriormente não deixa dúvidas sobre a sofisticação dessas técnicas (Persily, 2017) – não só em termos de impacto em comportamento eleitoral, mas também na produção de evidências para a análise e planejamento dos atores políticos. Dessa perspectiva, tratam-se de técnicas que permitem dimensões nunca antes vistas de “realizar campanhas de persuasão e engenharia social altamente eficazes, opacas e irresponsáveis nas esferas política, cívica e comercial”¹⁸⁴ (Tufekci, 2014).

Assim, a despeito da mensuração de seu impacto real ainda carecer de material empírico (e se relacionar com variadas tutelas regulatórias, como se verá adiante), admite-se que essas técnicas representam um ganho de sofisticação nos esforços de atores políticos e econômicos engajados em campanhas e posicionam uma série de ameaças a direitos fundamentais e valores democráticos. Há ainda quem argumente que o desenvolvimento dessas técnicas traz oportunidades de reequilíbrio da disputa política, possibilitando a

¹⁸⁴ Isto suscita uma preocupação relevante sobre possibilidades de as próprias plataformas de internet dirigirem ou manipularem processos políticos de forma imperceptível. Esse argumento foi articulado tendo em vista diferentes perspectivas, como no caso de redes sociais (Zittrain, 2014) e mecanismos de busca (Epstein; Robertson, 2015).

candidatos com menos recursos veicular suas mensagens apenas em determinados nichos (Bodó et al, 2017), por exemplo. Assim, a prática deixa a comunicação política mais porosa e diversa, buscando conexões de pertinência entre mensagens e propostas com as audiências que dão valor a isso – ao contrário de um cenário de mídia de massa, no qual campanhas “são geralmente limitadas a um pequeno número de questões que são amplamente discutidas por todas as partes”, sendo “improvável que tais tópicos de nicho sejam discutidos” (Borgesius et al., 2018, p. 86, tradução nossa).

No quadro abaixo, Borgesius et al (2018) organizam as promessas e ameaças identificadas com práticas de microdirecionamento, organizando os argumentos presentes no debate público europeu e conferindo nuance ao quadro ora apocalíptico, ora próspero.

Quadro 7 – Promessas e ameaças do microdirecionamento

	Promessas	Ameaças
Para cidadãos	Propaganda mais relevante para interesses individuais de eleitores Acesso a grupos antes mais difíceis de alcançar pela propaganda em massa	Invasão da privacidade Manipulação de eleitores Exclusão de certos grupos do direcionamento de mensagens políticas
Para partidos políticos	Custo baixo (de algumas formas de microdirecionamento) Eficiência na disseminação de mensagens políticas relevantes Eficácia no convencimento do eleitor	Custo alto (de algumas formas de microdirecionamento) Aumento do poder de intermediários comerciais (agências e consultorias de marketing digital e plataformas)
Para a opinião pública	Diversificação das campanhas Mais conhecimento de eleitores sobre pontos específicos de programas políticos	Falta de transparência sobre as prioridades de políticos Fragmentação do mercado de ideias

Fonte: Borgesius et al (2018, p. 92); traduzido em Brito Cruz et al (2018, p. 177).

Com efeito, o uso de dados pessoais e as possibilidades de microdirecionamento conferem ainda uma nova camada para as campanhas digitais contemporâneas. Mesmo que

a escala da sua mobilização dependa de uma série de fatores (como o acesso a recursos tecnológicos e a bancos de dados) e limites (regulatórios e de arquitetura da internet e suas plataformas), a presença dessa camada é reforçada, por um lado, pela ubiquidade de mecanismos simples de metrificação do desempenho e de segmentação de audiência por interesses, e, por outro, pelo avanço de práticas de coleta e proteção de dados pessoais.

Esses elementos corroboram a constatação de que essa camada subjaz todos os novos aspectos das campanhas digitais, podendo ser combinada com tudo o que já foi descrito nesse capítulo. Ferramentas de microdirecionamento podem ser associadas a técnicas de criação de conteúdo ou de simulação e automatização de comportamentos em redes sociais, otimizando seu impacto dissuasório em determinadas populações, por exemplo. A obtenção de dados pessoais pode tornar possível a formação de redes de apoio com base em listas de contatos divididas por interesses. Ainda, pode ser o objetivo de ataques cibernéticos, de matiz política ou motivação econômica, que visem engordar os bancos de dados disponíveis para esse ou aquele operador.

Essas dinâmicas acendem uma série de alertas que não estavam presentes (ou, se estavam, tinham feições diferentes) nas preocupações regulatórias características dos tempos de campanha nos meios de comunicação em massa, demandando a inclusão de novas abordagens. Assim, remetem às discussões sobre as garantias ao direito de privacidade e a autonomia dos indivíduos sobre suas informações que cresceram na esteira do avanço dos modelos de negócios das plataformas de internet e do uso de dados para fins comerciais.¹⁸⁵

Em contextos variados, esses debates ganharam corpo em arranjos regulatórios próprios, que já começaram a ser testados a partir de casos como o da *Cambridge Analytica*.¹⁸⁶ Assim, se essas técnicas adicionam uma camada significativa à reinvenção das campanhas políticas, no âmbito das práticas regulatórias os modelos de tutela do direito à privacidade e proteção de dados pessoais representam o seu paralelo. Entretanto, esses elementos concorrentes dependem de fatores muito diversos para desenvolverem suas capacidades. Se, por um lado, o uso dessas técnicas depende antes da aproximação de recursos financeiros e tecnológicos, por outro, a regulação está sujeita a fatores como a conjuntura política e a cultura jurídica para ser elaborada e aplicada. Além disso, a

¹⁸⁵ Um mapeamento do desenvolvimento destas discussões regulatórias pode ser encontrado na tese de doutorado de Dennys Antonialli (2017), mas também nos trabalhos de referência de nomes como Daniel Solove (2008) ou Chris Hoofnagle (2012).

¹⁸⁶ Nesse sentido, recomenda-se a consulta ao relatório da autoridade inglesa de proteção de dados pessoais sobre o caso, disponível em: <<https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2259371/investigation-into-data-analytics-for-political-purposes-update.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

arquitetura da internet desafia esses limites, em razão da possibilidade de coleta de dados pessoais de forma transnacional, acompanhada da assimetria de alcance da tutela de diferentes jurisdições. Nesse sentido:

Do ponto de vista da tutela de direitos fundamentais, isso significa que a arquitetura da Internet abre caminho para que esses atores – eminentemente privados –, refugiados em países que adotem modelos regulatórios que lhes sejam mais convenientes, tais como os Estados Unidos no caso da privacidade, interfiram na eficácia das normas constitucionais de outros países sem que existam mecanismos jurídicos efetivos que permitam equalizar ou obstar essa interferência. Mais do que isso: a concentração dessas empresas nos Estados Unidos [...] pode implicar a prevalência dos graus de proteção conferidos a direitos fundamentais nesse país em relação àqueles adotados em outras jurisdições. É como se a Internet estivesse operacionalizando um movimento de ampliação da aplicação extraterritorial da legislação estadunidense sem precedentes (Antonialli, 2017, p. 139)

3.2.6. Campanhas em redes de comunicações privadas

O uso de aplicativos como o WhatsApp ou de ambientes mais “fechados” nas plataformas de internet, como a função “grupos” no Facebook, representa ainda outra camada potencial para campanhas políticas. Essa camada das redes de “comunicações privadas” já existia anteriormente: em 2006, após a campanha do referendo sobre o desarmamento no Brasil, por exemplo, trabalhos alertavam para a força e a tração da campanha do “não” em práticas de *spam* em serviços de email (Sorj, 2006). Nos anos seguintes, uma série de fatores consolidou esse tipo de comunicação como possibilidade para a comunicação política (Maciel, 2015), abrindo espaço para a sua acoplagem em redes de campanha política para o desempenho de diversas funções.

Alguns dos fatores são frutos do avanço da tecnologia disponível, o que já foi discutido anteriormente no ponto sobre o ambiente de mídia brasileiro e o avanço do WhatsApp no país. Com a ascensão dessas aplicações e a sua combinação com a internet móvel, os planos de dados 3G e a profusão de smartphones a preços acessíveis, tornou-se

significativamente mais barato passar o dia enviando mensagens pessoais ou em grupo – o que de fato se popularizou em muitos países.

Assim como em outros modais, a ampla disponibilidade desses mecanismos produz uma grande gama de apropriações – que variam entre as mais profissionalizadas e mais amadoras; e as mais administradas (com regras e moderadores de conteúdo) e mais desregradas -, inclusive com a incorporação de elementos de automatização (Machado; Konopacki, 2018), com a emergência de *chatbots*,¹⁸⁷ por exemplo. Nessa variedade, algumas características da comunicação política em redes privadas podem ser elencadas, por representarem diferenças significativas daquela posta em prática na “internet aberta”.

A primeira característica é que tais ferramentas passam a ser importantes para a construção de canais internos de comunicação nessas redes de campanha, protegidos pelo sigilo e sensíveis a uma comunicação diuturna e em grande intensidade. Assim como listas de email, grupos privados são o espaço de excelência para a organização de militantes em diferentes tarefas, dentro ou fora da rede, bem como para o compartilhamento de versões e narrativas que devam ser usadas por eles em seus canais de autocomunicação de massa.

Uma série de pesquisas já abordou essas capacidades em espaços como os grupos privados no Facebook (Fernandes et al, 2012; Marichal, 2013; Woolley et al, 2010). Pelo menos desde a eleição de Barack Obama, em 2008, a existência desse tipo de ferramenta é notada neste registro: uma espécie de “reunião” permanente e um espaço de performance de um ativismo individual para um público de semelhantes, com uma comunicação assíncrona, mas intensa.

Um segundo atributo é que a mobilização desse tipo de ferramenta para disseminar mensagens políticas não está tão atrelada à compra de mídia na internet, mas sim ao engajamento militante e ao uso de listas de endereços eletrônicos. Como explicado anteriormente, aplicativos como o WhatsApp ou mesmo a função de grupos no Facebook em geral não permitem que anunciantes se insiram em ambientes de conversa “privada”, nem enviem mensagens diretamente aos usuários sem que haja uma prévia solicitação. Assim, propagar conteúdo a partir desse modal não depende de investimento nos produtos de publicidade das plataformas. De outra maneira, a sua profusão está condicionada a duas possibilidades. Primeiro, pode ocorrer via colaboração de usuários (que pode ser espontânea ou profissionalizada), que precisam se mobilizar e resolver “passar à frente” a mensagem

¹⁸⁷ *Chatbots* são programas de computador que automatizam conversas por texto ou som, interagindo com seres humanos a partir de seus estímulos específicos.

para seus próprios contatos, nesse ou em outros modais. Em segundo lugar, atores políticos podem recorrer a técnicas menos espontâneas, como o uso de listas de endereços eletrônicos, em mais uma interface com o uso de dados pessoais em campanhas. De posse desses cadastros – obtidos com ou sem o consentimento dos titulares das informações pessoais nele contidos – é possível articular ou automatizar o envio de mensagens e a inclusão em grupos, que então poderão ser utilizados para militância ou para a propaganda, caso sua lista de contatos não seja apenas de apoiadores.

Essas possibilidades podem interagir entre si. A partir de um grupo de WhatsApp formado por uma lista de telefones, mensagens de campanha podem ser inicialmente propagadas, ganhando tração a partir do momento que indivíduos impactados por esse grupo decidam passá-las adiante. Ainda, militantes aplicados em propagar mensagens aos seus grupos pessoais podem colecionar contatos de possíveis apoiadores a partir de seu alinhamento político, inserindo-os em cadastros que serão utilizados posteriormente.

Um terceiro atributo tem a ver com a arquitetura dessas aplicações e com os limites técnicos que os atores políticos podem encontrar para desempenhar essas atividades, o que varia de caso a caso. No Facebook, por exemplo, conteúdos veiculados em grupos ou mensagens podem ser visualizados pela empresa, por mais que exista uma expectativa de privacidade por parte do usuário. Em uma notória investigação de terrorismo às vésperas dos Jogos Olímpicos de 2016, por exemplo, investigadores brasileiros denunciaram uma série de suspeitos com provas construídas a partir desse acesso.¹⁸⁸ Por outro lado, aplicativos de mensagens instantâneas como o WhatsApp carregam uma ambivalência ao permitirem uma série de funcionalidades que facilitam a difusão de mensagens (como visto anteriormente), mas garantem o total sigilo dos conteúdos em razão da implementação de criptografia de ponta a ponta.

A análise dessas novas estratégias de marketing político permite concluir, portanto, que a internet tem a capacidade de introduzir mudanças significativas na configuração das campanhas. A arquitetura de suas plataformas reformatou a produção e disseminação de conteúdos e alterou drasticamente a forma de circulação de informações, abrindo caminho

¹⁸⁸ Com relação ao caso, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal pode ser consultada em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denunciahashtag2.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

para a constituição de redes e de uma série de outras estratégias que podem levar à manipulação e à distorção de fatos e argumentos relevantes ao debate político. Ainda, o desenvolvimento de sofisticados mecanismos de coleta e tratamento de dados pessoais abriu novas possibilidades, em contextos de campanha, para o direcionamento de mensagens emitidas por atores políticos aos cidadãos envolvidos. Na era dos algoritmos de curadoria de conteúdo, campanhas encontraram nessas técnicas maneiras sofisticadas de distribuir suas comunicações mais “relevantes”, persuasivas e manipuladoras de acordo com o público de forma invisível.

Cada uma dessas técnicas pode se combinar e recombinar a depender de fatores contextuais. Em pesquisas comissionadas pelo Senado dos Estados Unidos sobre a operação de interferência e propaganda política russa nas plataformas de internet durante a eleição de 2016 (DiResta et al, 2018; Howard et al, 2018), descobriu-se, por exemplo, sofisticadas sobreposições de microdirecionamento e segmentação, criação de perfis inautênticos, simulação de comportamentos online e distribuição de conteúdo polarizante. Em detalhados relatórios, as pesquisas revelaram que a organização russa que conduzia a operação – denominada *Internet Research Agency* – usou dessa sobreposição para causar impactos específicos no comportamento eleitoral de determinadas populações delimitadas por demografia e interesses. Em todos os casos, o objetivo era favorecer Donald Trump no pleito e, depois das eleições, atuar para polarizar o debate político (DiResta et al, 2018, p. 9-10). Em grupos que não simpatizavam com o então candidato – e depois presidente – a tática era promover visões mais radicais e polarizantes, incentivando o voto de protesto ou a abstenção, para prejudicar a candidata Hillary Clinton, com destaque para publicações voltadas aos simpatizantes do movimento negro estadunidense (DiResta et al, 2018, p. 8; Howard et al, 2018, p. 39).

Assim, a diversidade vista em novas campanhas digitais tem a ver com duas variáveis. A primeira é a formação da rede que atuará em uma campanha a partir de diferentes atores, alinhados e trabalhando em favor de objetivos comuns, mas funcionando a partir de relacionamentos diferentes. A segunda é a mescla de diferentes estratégias e táticas por esses atores de campanha. As duas variáveis se modificam intensamente a depender do caso, considerados os padrões de produção, circulação e consumo de informação e seus engates com o sistema político representativo. Por mais que existam tendências em como essas variáveis podem aparecer e serem combinadas, cada novo estudo sobre o tema ilustra novas possibilidades.

3.3. A resposta das plataformas

À medida que avançam, frentes de pesquisa iluminam formas de limitação e enfrentamento dessas novas técnicas e formatos, mas todas apontam de forma uníssona para a posição privilegiada de diagnóstico e intervenção que detêm as empresas proprietárias de cada uma das plataformas. Com as mãos nas suas políticas, arquitetura e infraestrutura de servidores e redes, essas companhias levam a cabo políticas de enfrentamento e limitação de uma série de comportamentos conduzidos por propagandistas.

Esse conflito é significativo se considerado a partir da perspectiva econômica das grandes plataformas. Na perspectiva da propaganda computacional, por exemplo, a existência de audiência inautêntica ou de conteúdo e comportamento que possam ser malvistas por grandes porções de sua audiência e por anunciantes podem lhes acarretar perdas na base de usuários, no tempo de atenção dispendido por eles em cada um destes serviços ou diretamente em sua receita. Com efeito, as políticas¹⁸⁹ de Facebook, Twitter, WhatsApp e Google, por exemplo, vedam determinados tipos de atividades sob rótulos como “spam” ou “conteúdo inautêntico”, tendo sido colocadas em prática em uma série de oportunidades recentes nas quais removeram contas, postagens, páginas, canais e perfis.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Os padrões de comunidade do Facebook podem ser encontrados em: <<https://www.facebook.com/communitystandards/>>; as regras e políticas do Twitter estão disponíveis em: <<https://help.twitter.com/pt/rules-and-policies/>>; os termos de serviço do Whatsapp podem ser acessados em: <<https://www.whatsapp.com/legal/>>; e os termos de serviço do Google e Youtube estão disponíveis em: <<https://policies.google.com/terms?hl=pt-BR&gl=br>> e <https://support.google.com/youtube/answer/2801973?hl=en>.

¹⁹⁰ Ao longo de 2018, o Facebook anunciou em diversas oportunidades remoções feitas pela plataforma, como pode ser visto em: LYONS, Tessa. Ampliando nossos esforços para combater notícias falsas. *Facebook Newsroom*, 21 jun. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/06/ampliando-nossos-esforcos-para-combater-noticias-falsas/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; GLEICHER, Nathaniel. Garantindo um ambiente autêntico e seguro. *Facebook Newsroom*, 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/07/garantindo-um-ambiente-autentico-e-seguro/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; FACEBOOK. Eliminando uma rede de engajamento falso no Brasil. *Facebook Newsroom*, 15 ago. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/08/eliminando-uma-rede-de-engajamento-falso-no-brasil/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; FACEBOOK. Removendo mais comportamento inautêntico coordenado. *Facebook Newsroom*, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/08/removendo-mais-comportamento-inautentico-coordenado/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; FACEBOOK. Removendo spam e atividade inautêntica do Facebook no Brasil *Facebook Newsroom*, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/10/removendo-spam-e-atividade-inautentica-do-facebook-no-brasil/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; FACEBOOK. Combatendo a desinformação para proteger a eleição no Brasil. *Facebook Newsroom*, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/10/combate-do-a-desinformacao-para-proteger-a-eleicao-no-brasil/>>. Acesso em: 8 jan. 2019. Da mesma forma, Twitter e WhatsApp também anunciaram medidas de remoção no mesmo sentido, como pode ser visto em: HARVEY, Del; ROTH, Yoel. Como o Twitter está combatendo spam e automação mal-intencionada. *Twitter*, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://blog.twitter.com/official/pt_br/topics/company/2018/como-o-twitter-esta-combatendo-spam-e-automacao-mal-intencionada.html>. Acesso em 8 jan. 2019. DANIELS, Chris. Como o

Essa postura se transformou ao longo do tempo. A pressão política e midiática sobre plataformas de internet em relação à propagação de desinformação e à manipulação aumentou consideravelmente após os processos eleitorais dos EUA e do Reino Unido. Nesse contexto, casos como da interferência russa nas eleições estadunidenses e a narrativa de que as plataformas teriam sido negligentes ou coniventes com a disseminação de boatos e informações falsas em período eleitoral se confundem com a irresignação de setores do establishment político e midiático com os resultados das urnas e o comportamento errático de novas lideranças políticas, como Donald Trump. Com efeito, boa parte da imprecisão da ideia sobre “notícias falsas” nasce dessa confusão. Nesse cenário, imbuídas em um esforço de relações públicas¹⁹¹ e de proteção da confiança de sua audiência e de seus competidores, as plataformas entabularam um relevante processo público de distensão a partir do final de 2016.

Assim, a repercussão da “desordem informacional” (e da comunicação política digital que com ela coincide) foi tanta que o processo pareceu impulsionar reações por parte das plataformas de internet. Esse processo não significou uma mudança na sua defesa por arranjos de responsabilização por conteúdos gerados por terceiros que protegiam seus modelos de negócio, mas introduziu alterações importantes no discurso dessas plataformas e no âmbito da arquitetura de seus serviços e das suas políticas privadas de moderação de conteúdo. Mesmo que possam ser vistos como insuficientes ou defensivos, esses passos são inéditos se considerada a história pregressa do discurso público de empresas de internet, inaugurando uma nova frente de negociações e concessões entre elas, autoridades estatais e organizações de mídia. Sob uma perspectiva mais ampla, eles se inserem em um contexto de compatibilização e conformidade das plataformas com ambientes regulatórios mais exigentes em relação a discursos extremistas e violentos (Citron, 2018).

De uma certa maneira, essa virada evidenciou o papel dessas empresas na produção de regulação privada da comunicação política, o que pode ser exemplificado por eventos envolvendo Google, Facebook, WhatsApp e Twitter.

WhatsApp combate a desinformação no Brasil. Folha de S. Paulo, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/10/como-o-whatsapp-combate-a-desinformacao-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹⁹¹ Reportagens jornalísticas revelaram que, no caso do Facebook, esses esforços de relações públicas também abarcariam práticas mais insidiosas de tentativa de influenciar o debate público, como o financiamento de campanhas que minavam a credibilidade de críticos da plataforma. (Frenkel et al., 2018).

No final de 2016, por exemplo, o Google se pronunciou,¹⁹² reconhecendo a existência de atores que exploravam as suas funcionalidades de marketing digital para atrair tráfego de usuários (chamados de links “caça-cliques”). O comunicado anunciava, ainda, que a empresa tinha localizado um novo tipo de prática enganosa: a “camuflagem de tabloide” (ou “*tabloid cloaking*”, uma fraude no qual agentes maliciosos tentam buscar tráfego fingindo que são sites produtores de notícia, mas não são). Nesse sentido, o Google anunciou que havia analisado centenas de páginas e anúncios “suspeitos” a partir de seus termos de uso, que proíbem uma série de comportamentos, práticas e conteúdo “inadequados”¹⁹³, o que resultou na aplicação de sanções como a remoção de contas desses usuários.

Na mesma época, a empresa atualizou os algoritmos de seu motor de busca após pressão pública sobre a circulação de “notícias falsas” no buscador,¹⁹⁴ anunciando modificações com o objetivo de reduzir a disseminação de conteúdo “claramente enganoso” e “ofensivo”, de um lado, e aumentar a visibilidade de informações de maior qualidade e confiabilidade.¹⁹⁵ Implementou, ainda, cartões que demonstram checagens de informações realizadas por agências credenciadas por entidades jornalísticas nos resultados de busca.¹⁹⁶

Estando em evidência em razão de acontecimentos que circundaram o processo eleitoral de 2016 nos EUA, como a questão da disseminação de boatos e notícias falsas e a já citada operação de inteligência da Rússia e o escândalo envolvendo a *Cambridge Analytica*, o Facebook também deu passos na resposta à propagação de desinformação e manipulação política na plataforma. A pressão sobre a empresa foi sintetizada na matéria de capa da revista *Wired* do início de 2018 (Thompson; Vogelstein, 2018). Nela, o fundador da empresa, Mark Zuckerberg, aparece repleto de cicatrizes em uma montagem fotográfica. Alguns meses depois, Zuckerberg e seus representantes compareceram a sucessivas

¹⁹² O pronunciamento da Google “How we fought bad ads, sites and scammers in 2016” está disponível em: <<https://www.blog.google/topics/ads/how-we-fought-bad-ads-sites-and-scammers-2016/>>. Acesso em 26 fev. 2018.

¹⁹³ A lista de práticas e conteúdos vedadas em anúncios do Google é extensa e detalhada, conferindo razoável discricionariedade para a plataforma e pode ser acessada em: <<https://support.google.com/adspolicy/answer/6008942?hl=en>>. Acesso em 7 jan. 2019.

¹⁹⁴ Sobre o caso ver: BARRETT, Paul. The Tech Giant’s Secret War against Fake News is too Secret. *Bloomberg Businessweek*, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-22/the-tech-giants-secret-war-against-fake-news-is-too-secret>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

¹⁹⁵ Sobre o anúncio das modificações implementadas pela plataforma ver: GOMES, Ben. Our latest quality improvements for Search. *Google*, 25 abr. 2017. Disponível em: <<https://blog.google/products/search/our-latest-quality-improvements-search/>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

¹⁹⁶ Os detalhes e regras sobre essa funcionalidade implementada podem ser consultados na documentação de referência da plataforma, disponível em: <<https://developers.google.com/search/docs/data-types/factcheck>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

audiências perante o Congresso dos EUA,¹⁹⁷ buscando explicar os acontecidos e as providências tomadas pela empresa.

Em anúncios institucionais e publicações de seus porta-vozes, a plataforma reconheceu problemas na disseminação de notícias falsas e boatos, recusando-se a se posicionar como juiz da verdade.¹⁹⁸ Nesse contexto, o Facebook publicou o paradigmático relatório sobre “operações informacionais”, apresentando um verdadeiro quadro de conceitos e ações. Nesse documento, os pesquisadores da empresa destrincham o fenômeno da “desordem informacional” sob a perspectiva empresarial, admitindo, por exemplo, o papel das “mídias sociais” na “facilitação das comunicações” e o “risco de atores mal-intencionados que procuram usar o Facebook para enganar as pessoas” (Weedon; Nuland; Stamos, 2017, p. 13). Sintetizada no relatório, a abordagem da empresa *atomiza os componentes de redes de campanha, enquadrando o seu comportamento de acordo com os termos de uso do serviço oferecido pela empresa*. Nessa ocasião, os passos divulgados tiveram como foco o combate ao comportamento inautêntico e enganoso, como o de páginas caça-cliques e o uso de perfis falsos para amplificar a visibilidade de conteúdos, endereçados a partir das políticas de uso de “nome real” adotada pela empresa. Na eleições francesas de 2017, por exemplo, o Facebook anunciou que dezenas de milhares de contas foram removidas.¹⁹⁹

Além disso, o Facebook viabilizou novas ferramentas que empoderaram usuários e parceiros jornalísticos, por exemplo. Nesse sentido, implementou opções de denúncia de conteúdo “duvidoso” e parcerias com agências jornalísticas de checagem, que resultaram em um novo mecanismo de calibragem da curadoria de conteúdo do *feed* de notícias dos

¹⁹⁷ O Facebook não foi o único a comparecer à audiências perante autoridades no mundo todo, apesar da imagem do seu CEO ter ficado marcada no evento envolvendo o Congresso dos Estados Unidos. Exemplos desses momentos de pressão podem ser verificados nas seguintes fontes: WATSON, Chloe. The key moments from Mark Zuckerberg's testimony to Congress. *The Guardian*, 11 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2018/apr/11/mark-zuckerbergs-testimony-to-congress-the-key-moments>>; Acesso em: 11 jan. 2019. KANG, Cecilia et al. Twitter's Dorsey Avoids Taking Sides in Partisan House Hearing. *The New York Times*, 5 set. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/09/05/technology/facebook-twitter-congress.html>>. Acesso em: 11 jan. 2019; BORGER, Julian; GAMBINO, Lauren; SIDDIQUI, Sabrina. Tech giants face Congress as showdown over Russia election meddling looms. *The Guardian*, 22 out. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2017/oct/22/facebook-google-twitter-congress-hearing-trump-russia-election>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

¹⁹⁸ Sobre o caso ver: MOSSERI, Adam. Addressing Hoaxes and Fake News. *Facebook Newsroom*, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://newsroom.fb.com/news/2016/12/news-feed-fyi-addressing-hoaxes-and-fake-news/>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

¹⁹⁹ Sobre o caso ver: AUCHARD, Eric; MENN, Joseph. Facebook cracks down on 30,000 fake accounts in France. *Reuters*, 13 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-france-security-facebook/facebook-cracks-down-on-30000-fake-accounts-in-france-idUSKBN17F25G>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

usuários. Conforme esses parceiros reportam a informação como duvidosa, a plataforma comprometeu-se em diminuir a sua visibilidade. Ainda sobre os algoritmos de curadoria de conteúdos, o Facebook divulgou novas mudanças em 2017.²⁰⁰ Nas palavras do CEO e fundador Mark Zuckerberg, tratou-se de uma alteração para privilegiar “interações sociais significativas”. Mesmo que não estivesse presente nos discursos da empresa sobre o combate à desinformação, a medida se deu no bojo desse esforço de relações públicas e de mudanças na plataforma, o que é significativo. Da parte dos veículos de mídia,²⁰¹ a medida causou protestos por diminuir o alcance de páginas em relação a conteúdos gerados pela rede pessoal mais próxima do usuário.²⁰²

Por fim, em relação ao escândalo envolvendo a *Cambridge Analytica*, a revelação que os dados pessoais utilizados para realizar microdirecionamento foram coletados junto ao Facebook também repercutiu nas políticas da plataforma. Mesmo que a coleta tenha sido feita de acordo com as regras da empresa na época, o escândalo colocou seu modelo de negócios em foco e a confiança de usuários e de investidores em risco.²⁰³ Em resposta a esses eventos, a empresa também anunciou que passaria a conduzir auditorias em casos de aplicativos que tiveram acesso a uma grande quantidade de dados pessoais de maneira suspeita, com possíveis sanções a desenvolvedores. Além disso, limitou o acesso de desenvolvedores²⁰⁴ e parceiros²⁰⁵ a dados de seus clientes, o que completou o quadro de ação privada em relação a táticas de informação ilustrado no último ponto.

²⁰⁰ Sobre essas novas mudanças ver: MOSSERI, Adam. Facebook Recently Announced a Major Update to News Feed; Here's What's Changing. *Facebook Newsroom*, 8 abr. 2018. Disponível em: <<https://newsroom.fb.com/news/2018/04/inside-feed-meaningful-interactions/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

²⁰¹ Sobre o caso ver: REUTERS. Jornal Folha de S.Paulo deixa de publicar conteúdo no Facebook. *Exame*, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/jornal-folha-de-s-paulo-deixa-de-publicar-conteudo-do-facebook/>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

²⁰² Sobre o caso ver: GINSBERG, David; BURKE, Moira. Hard Questions: Is Spending Time on Social Media Bad for Us? *Facebook Newsroom*, 15 dez. 2017. Disponível em: <<https://newsroom.fb.com/news/2017/12/hard-questions-is-spending-time-on-social-media-bad-for-us/>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

²⁰³ O momento de crise de confiança no Facebook e suas consequências no âmbito das suas relações com outros atores foi retratado em diversas reportagens de fôlego, como em: THOMPSON, Nicholas; VOGELSTEIN, Fred. Inside the Two Years That Shook Facebook—and the World. *Wired*, 2 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.wired.com/story/inside-facebook-mark-zuckerberg-2-years-of-hell/>>. Acesso em: 7 jan. 2018; FRENKEL, Sheera et al. Delay, Deny and Deflect: How Facebook's Leaders Fought Through Crisis. *The New York Times*, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/11/14/technology/facebook-data-russia-election-racism.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>> Acesso em: 7 jan. 2018; BURTON, Lucy. Facebook investors sue social media giant over Cambridge Analytica scandal. *The Telegraph*, 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/business/2018/03/21/facebook-investors-sue-social-media-giant-cambridge-analytica/>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

²⁰⁴ O anúncio sobre as medidas implementadas feito por Mark Zuckerberg pode ser acessado em: <<https://www.facebook.com/zuck/posts/10104712037900071>>. Acesso em 7 jan. 2019.

²⁰⁵ Nesse contexto, o Facebook anunciou também o fim da parceria com a Serasa Experian, que permitia o cruzamento de bancos de dados de ambas empresas com o objetivo de viabilizar a entrega de publicidade

Parte do grupo econômico do Facebook, o WhatsApp também articula regras e filtros tecnológicos destinados a limitar práticas “inautênticas”, identificadas como *spam* nos termos de uso do aplicativo de mensagens.²⁰⁶ Além de proporcionar opção para que os usuários denunciem conteúdos que não foram por eles solicitados, a empresa recorrentemente anuncia (Daniels, 2018) que bloqueou contas e suspendeu mensagens com base em análise de tráfego e padrões de comportamento, não de conteúdo, o que permite que o combate a esse tipo de prática ganhe muita escala e não interfira na comunicação privada dos indivíduos. Nesse sentido, a ocorrência de *spam* computacional e o combate a ele remonta os primeiros passos da internet. A medida que praticantes de *spam* “exploram agregações existentes de atenção humana” (Brunton, 2013, p. 201, tradução nossa) em modo contínuo, eles travam verdadeiras “corridas armamentistas” com as empresas provedoras de aplicações de internet, sendo esse mais um dos capítulos dessa história.

Por fim, o Twitter também empreendeu esforços nesse mesmo sentido, sendo vocal sobre suas ações, em especial no combate à desinformação e ao uso de robôs e contas falsas.²⁰⁷ No caso destes últimos, é notável que o Twitter seja a plataforma mais aberta ao escrutínio público via análises de dados de usuários (Lago; Massaro, 2018), o que implicou em uma maior produção científica sobre o uso de robôs e contas falsas em seu serviço. Com efeito, a maior presença de diagnósticos acadêmicos não tem necessariamente uma correlação com uma proporção no emprego de técnicas de propaganda computacional no Twitter. De toda forma, a plataforma anunciou que identificou mais de 50 mil contas relacionadas com tentativas de influenciar as eleições nos EUA, por exemplo.²⁰⁸

Conforme impactaram na circulação e no consumo de comunicação política, os passos dados pelas diferentes plataformas provocaram reclamações significativas de atores variados. Ninguém pareceu totalmente satisfeito. A predileção por parcerias com representantes do “jornalismo profissional”, acreditado por entidades compostas por

segmentada na plataforma de acordo com a renda dos usuários. Sobre o caso ver: MEIO&MENSAGEM. Facebook encerra parceria com Serasa Experian. *Meio e Mensagem*, 28 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/ultimas-noticias/2018/03/28/facebook-encerra-parceria-com-serasa.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

²⁰⁶ As políticas do WhatsApp e do Facebook com relação ao *spam*, por exemplo, podem ser encontradas em: <<https://www.facebook.com/help/217854714899185/>>; e em: <https://faq.whatsapp.com/pt_br/21197244/?category=5245250>. Acesso em: 21 dez. 2018.

²⁰⁷ Sobre as ações do Twitter ver: CROWELL, Colin. Our approach to bots and misinformation. *Twitter*, 14 jun. 2017. Disponível em: <https://blog.twitter.com/official/en_us/topics/company/2017/Our-Approach-Bots-Misinformation.html>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²⁰⁸ Sobre o caso ver: ROBERTSON, Adi. Twitter bans bulk tweeting and duplicate accounts in bot crackdown. *The Verge*, 21 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.theverge.com/platform/amp/2018/2/21/17036708/twitter-automation-rule-changes-ban-bulk-tweeting-bot-crackdown-election>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

repórteres representantes ou egressos de organizações de mídia de massa, por exemplo, sofreu uma série de críticas por parte de atores políticos ou de veículos de mídia mais engajados politicamente. A remoção de contas e canais do *InfoWars*, nos Estados Unidos,²⁰⁹ e de movimentos como o Revoltados Online²¹⁰ e o Movimento Brasil Livre,²¹¹ no Brasil, evidenciaram escolhas políticas e editoriais importantes das plataformas, mesmo que tomadas a partir de sua normatização interna.

Nessas decisões é possível identificar justificativas públicas múltiplas. Por um lado, uma parte é fundamentada por justificativas mais agnósticas em relação ao conteúdo, como a restrição de acesso a dados pessoais por terceiros e o enfrentamento ao comportamento inautêntico (ou seja, por fraude ao usuário final a partir de comportamentos que enganam a sua percepção sobre o emissor ou a mensagem, por exemplo), o que exime as plataformas de uma análise de conteúdo e recrudesce uma abordagem mais agnóstica de atomizar comportamentos de atores maliciosos a despeito de sua motivação política ou econômica. Entretanto, por outro lado, o motivo pode ser a vedação ao discurso de ódio (o que consta nos termos das grandes plataformas), como no caso do *InfoWars* e dos Revoltados Online. Nesse cenário, aumenta o atrito entre os atores políticos ou de mídia partidarizada, de um lado, e as plataformas de internet, de outro. Nos Estados Unidos, uma parte significativa dessa crítica veio de indivíduos e entidades mais conservadoras, que apontaram nas empresas de internet baseadas no Vale do Silício uma “cultura liberal intolerante”²¹². No Brasil, apesar das iniciativas das plataformas terem sido criticadas por setores identificados com a esquerda

²⁰⁹ O *InfoWars* é um veículo de mídia estadunidense conhecido por propagar “teorias da conspiração” e liderado pelo radialista Alex Jones. Com números impressionantes de engajamento nas plataformas de internet, Jones sofreu uma série de reverses por decisões dessas empresas, que o sancionaram devido à propagação de seus conteúdos mais polêmicos, sob diferentes justificativas. Sobre o caso ver: NICAS, Jack. Alex Jones and Infowars Content Is Removed From Apple, Facebook and YouTube. *The New York Times*, 6 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/08/06/technology/infowars-alex-jones-apple-facebook-spotify.html?module=inline>>. Acesso em: 7 jan. 2019; NICAS, Jack. Alex Jones Said Bans Would Strengthen Him. He Was Wrong. *The New York Times*, 4 set. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/09/04/technology/alex-jones-infowars-bans-traffic.html>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²¹⁰ Sobre o caso ver: ESTADÃO. Facebook tira do ar página pró-impeachment Revoltados Online. *Estadão* 28 ago. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/facebook-tira-do-ar-pagina-pro-impeachment-revoltados-online/>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²¹¹ Sobre o caso ver: G1. Facebook exclui páginas de 'rede de desinformação'; MBL fala em 'censura'. *G1*, 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2018/07/25/facebook-retira-dor-rede-de-fake-news-ligada-ao-mbl-antes-das-eleicoes-dizem-fontes.ghtml>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²¹² Essa declaração foi dirigida ao Facebook, mas de alguma forma o criticismo pode ser estendido às demais plataformas, com diferenças se analisado o caso a caso. Sobre o caso ver: CONGER, Kate; FRENKEL, Sheera. Dozens at Facebook Unite to Challenge Its 'Intolerant' Liberal Culture. *The New York Times*, 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/08/28/technology/inside-facebook-employees-political-bias.html>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

quando da sua implementação,²¹³ é notável que a maior crítica também tenha sido vocalizada por atores representantes de um pensamento mais conservador, o que culminou em um dossiê que retratava repórteres das agências de checagem parceiras ao Facebook como viesados à esquerda.²¹⁴ Por sua vez, esses passos não são dados sob o véu do agnosticismo, mas a partir de novas incursões políticas de mecanismos de controle de conteúdo privados que já existiam e eram polêmicos aos olhos de diferentes grupos sociais.

Essa controvérsia em torno das decisões tomadas por grandes plataformas de internet sobre fluxos de comunicação política suscita relevantes questões sobre como conectar procedimentos e abordagens a percepções de confiança e legitimidade entre os usuários e diferentes atores sociais (Citron, 2018). De certa maneira, elas constituem um novo tipo de constrição com as quais as campanhas em rede passam a interagir, produzindo atritos e disputas que serão recorrentemente abordados nos pontos e no capítulo a seguir.

3.4. O caso brasileiro: considerações preliminares sobre 2018

WhatsApp! WhatsApp! Facebook! Facebook!²¹⁵

Em contexto, a incidência desses formatos das novas campanhas digitais expressa-se sob determinadas condições colocadas por dinâmicas e estruturas do sistema político, da mídia e dos arranjos regulatórios. Em muitos casos – como em processos eleitorais nos EUA e na Europa – seu aparecimento coincidiu com irrupções significativas com os *establishments* políticos da vez, mas isso não quer dizer que uma coisa leve à outra. Aos olhos da crônica política, a “anomalia” desses processos aparece tanto em como a campanha se parece como no resultado que ela produz.

²¹³ Sobre essas críticas ver: BITTENCOURT, Julinho. Editor da Fórum denuncia censura do Facebook em comissão da Câmara. *Forum*, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/editor-da-forum-denuncia-censura-do-facebook-em-comissao-da-camara/>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²¹⁴ Sobre o caso ver: MOTTA, Severino. A nova direita montou uma ofensiva contra ação do Facebook para combater fake news. *BuzzFeed News*, 17 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.buzzfeed.com/severinomotta/a-nova-direita-montou-uma-ofensiva-contracao-do-facebook>>. Acesso em: 7 jan. 2019. Sob uma perspectiva mais analítica ver: ORTELLADO, Pablo. Direita se une pelo direito de difundir notícias falsas. *Folha de S. Paulo*, 22 mai. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/pablo-ortellado/2018/05/direita-se-une-pelo-direito-de-difundir-noticias-falsas.shtml>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²¹⁵ Na posse presidencial de Jair Bolsonaro seus simpatizantes gritaram essas palavras de ordem aos jornalistas. Sobre o caso ver: MAIA, Gustavo. Para repórter da Globo, apoiadores de Bolsonaro gritam WhatsApp e Facebook. *UOL*, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/01/para-reporter-da-globo-apoiadores-de-bolsonaro-gritam-whatsapp-e-facebook.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

Muitas vezes isso acaba por levantar hipóteses de causalidade entre uma coisa e outra. “Tal candidato ganhou por causa de *fake news*” afirma-se. Essas hipóteses, todavia, carecem de um trabalho empírico significativo, e, mesmo com ele, podem surgir disputas de interpretação, pois muitos são os campos e as suas possibilidades de abordagem. Antes de apontar relações de causa e efeito, velhos ou novos formatos de campanha não precisam ser vistos como fórmulas prontas, que se isolados e repetidos produziram os mesmos resultados independentemente dos atores políticos que deles participem ou de suas mensagens e posições. Pelo contrário, esses formatos podem ser observados como fenômenos sociais imbricados na relação entre mídia e política. Eles expressam a prática dos esforços de visibilidade e incidência desses atores políticos nas estruturas midiáticas disponíveis, produzindo resultados a depender de sua aderência às condições sociais e políticas da vez.

Nesse registro, as eleições brasileiras de 2018 carregaram uma boa dose de ineditismo e anomalia.²¹⁶ Se as inovações na comunicação política “batiam à porta” em 2014, em 2018 a porta estava aberta. O resultado apareceu fora da curva e as campanhas vitoriosas emplacaram maneiras muito diversas de se articularem.²¹⁷

Em vista de seus resultados, a anomalia do processo eleitoral de 2018 é patente se consideradas as outras eleições da Nova República. A vitória de Jair Bolsonaro e o desempenho de seu Partido Social Liberal (PSL) reverberou como uma bomba na crônica política²¹⁸ por uma série de fatores. No âmbito Legislativo, a composição da Câmara e do Senado suportou os maiores índices de renovação desde a redemocratização, assistindo a uma pulverização de bancadas de médio porte, à decadência de legendas historicamente fortes (como o MDB e o PSDB) e à ascensão meteórica da sigla do candidato eleito.²¹⁹ No Executivo, além da vitória de um candidato com poucos segundos de tempo de televisão e *outsider* se consideradas as forças políticas competitivas entre 1994 e 2014, uma série de

²¹⁶ Reitera-se que esse “ineditismo” deve ser visto em perspectiva, considerada a longa trajetória de campanhas eleitorais na internet no país discutida no ponto 3.1 e mapeada por Braga e Carlomagno (2018).

²¹⁷ Os diagnósticos sobre as campanhas digitais de 2018 foram produzidos no âmbito de um esforço coletivo de pesquisa no InternetLab, liderado por Francisco Brito Cruz e Mariana Giorgetti Valente. Uma tentativa de síntese dessa iniciativa produziu um rascunho de interpretação dos dados e variáveis, publicado em ensaio no jornal *El País* com o título “É hora de se debruçar sobre a propaganda em rede de Jair Bolsonaro”, e assinado por Brito Cruz e Valente (2018). Este ponto desenvolve essas ideias coletivas, articuladas a partir das ferramentas conceituais apresentadas no início do capítulo.

²¹⁸ Uma amostra pode ser encontrada nos artigos de maior fôlego dos analistas Jairo Nicolau (2018) e Marcos Nobre (2018).

²¹⁹ O Partido Social Liberal foi criado em 1994 e até 2018 não tinha passado da marca de eleger um deputado federal em 1998, 2002, 2010 e 2014. Em 2018, o PSL foi a sigla que recebeu mais votos para deputado federal, elegendo 52 parlamentares. Os dados sobre a composição das bancadas eleitas para a Câmara dos Deputados ao longo do tempo estão disponíveis no site da própria Câmara e podem ser acessados em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

candidatos a governadores neófitos elegeu-se em unidades federativas tradicionalmente controladas por elites políticas de tradição, como no Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em resumo, após quatro anos de crise política intensa (Limongi; Figueiredo, 2017), do segundo processo de impeachment da Nova República à marcha da Operação Lava Jato, candidaturas sem os recursos “de sempre” – tempo no HPEG e acesso a maior quantidade de verbas²²⁰ – foram deixadas para trás.

Por mais que se possa argumentar que o desmonte da dualidade partidária que dava sentido ao sistema político brasileiro entre 1994 e 2018 tenha raízes sociais e econômicas nesses anos de crise política e econômica e na incapacidade de seus principais protagonistas políticos – o PT, o PSDB e o PMDB capitaneando o papel de pivô parlamentar (Abranches, 2018, p. 344) -, é de se notar que as campanhas desse movimento também foram diferentes. Esse resultado se construiu a partir de uma comunicação política com um forte componente digital, o que inclui muitos dos aspectos discutidos nos outros pontos deste capítulo e, ainda, insere outros, se considerados os dados sobre a chegada do “fator internet” no ambiente de mídia no país.

Neste ponto, o trabalho busca reunir as evidências mais importantes sobre a comunicação política ocorrida em 2018, sublinhando os novos formatos de campanha. Sabendo que este é um esforço construído à queima roupa de um processo político recente, a coleta, organização e interpretação desses relatos e pesquisas se destinam a propor considerações preliminares sobre a incidência dos novos formatos de campanha no Brasil. Estas considerações alinham-se como ponto de partida – e não linha de chegada – para a discussão dos aspectos detalhados acima no cenário de mídia brasileiro.

3.4.1. Polarização e comunicação política

Para compreender esses aspectos, três pontos ligados a essas raízes merecem ter consideração: (i) a forte polarização política e a emergência de uma mídia hiperpartidária observada nas redes sociais no país; (ii) a “herança” e a inter-relação dessa polarização com a cobertura da mídia de massa das investigações anticorrupção e da crise política brasileira;

²²⁰ A questão do acesso a verbas é delicada por dois motivos. Em primeiro lugar, a regulação brasileira sobre o tema reformou-se significativamente durante os anos 2000 e 2010, culminando na proibição de doações de empresas a campanhas políticas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, em 2015. Em segundo, uma série de investigações anticorrupção postas em prática no mesmo período revelou esquemas robustos de arrecadação não declarada de dinheiro para campanhas políticas. Ambos motivos apontam para cautela no trato destes dados, mas não afastam sua importância, como argumenta Bruno Carazza (2016, p. 36-37).

e (iii) a ascensão de uma militância conservadora em tamanho e intensidade, que ocupou fortemente todas as redes sociais mais usadas na comunicação política.

O primeiro ponto já foi exaustivamente tratado no final do capítulo anterior. Dados sobre o comportamento de grandes porções da população brasileira na internet desde 2013 levam a crer que a produção, a circulação e o consumo de informações sobre política estão significativamente estruturados a partir de dois polos.²²¹ Como se viu anteriormente, essa conformação produz o alinhamento de posições políticas de atores diversos, possuindo afinidades tanto com a emergência de redes de apoio e campanha, como com o surgimento de uma mídia hiperpartidária e o descrédito dos meios de comunicação de massa. Sobre o surgimento e a nova importância desse tipo de veículo, Marcio Moretto Ribeiro e Pablo Ortellado (2018) observaram empiricamente como a mídia hiperpartidária representou uma fatia extremamente relevante do engajamento de usuários em momentos significativos da política nacional, como no julgamento do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) na segunda instância da Justiça Federal.

O segundo ponto é de que a estruturação das macronarrativas apropriadas por esses polos (e pela mídia hiperpartidária que os “serve”) tem relação com a crise política brasileira e a sua cobertura jornalística. Na linha da “política do escândalo” de Manuel Castells, os meios de comunicação brasileira não teriam como não reportar o avanço de significativas operações anticorrupção, como a Lava Jato (que, por sua vez, aperfeiçoou suas técnicas de relações públicas²²²). O país alcançou o segundo semestre de 2018 com um ex-presidente preso, uma ex-presidente deposta sob acusações de mau uso do erário, o presidente em exercício com duas denúncias criminais barradas via Congresso e o concorrente derrotado em 2014 com uma série de problemas na Justiça Criminal.

Assim, esses acontecimentos tiveram que ser interpretados pelo público e passaram pela via tradicional de mediação da comunicação política pelo jornalismo profissional, o que não deve ser desprezado. Desde 2005 (Mesquita, 2008), com o escândalo do mensalão, essas revelações e as notícias sobre elas continuaram a fornecer matéria prima para a polarização entre “antipetistas” (ou, em suas palavras, “anticorrupção”) e “progressistas” (ou, em suas palavras, “antigolpe”), como demonstram os levantamentos realizados por Solano, Ortellado

²²¹ É verdade que esse processo não é somente brasileiro, mas encontra ecos em muitos países. Nas palavras de Alvaro Comin (2017, p. 59), “a última década e meia se caracterizou por uma onda de polarização social e política que atingiu praticamente todas as regiões do globo”.

²²² Em longa entrevista, a assessora de imprensa da Lava Jato comentou como a força-tarefa e o Poder Judiciário se relacionaram de forma estratégica com a imprensa, que “comprava tudo” o que era dito nos documentos e trechos dos autos que eram divulgados (Audi, 2018).

e Ribeiro (2017). De alguma forma, a mídia de massa foi a estrutura que durante décadas recebeu, selecionou e enquadrou os fatos que passariam a ser interpretados na arena pública, possuindo papel relevante na formação do entendimento de largas porções da população brasileira sobre os acontecimentos da política nacional. Nesse sentido, decisões de definição de agenda e enquadramento do passado constituem uma espécie de herança na memória coletiva que não deve ser desprezada. Anos depois, as notícias políticas que mais geravam audiência para esses mesmos veículos eram justamente as que se encaixavam nessas macronarrativas (Sorj et al, 2018).

Em terceiro lugar, o elemento que fecha esse quadro é a emergência de um ativismo “antipetista”²²³ robusto e com atuação digital, que organiza o polo conservador e é portador da macronarrativa anticorrupção. Como parte de um processo global de maior polarização política (Carlotto, 2018; Comin, 2017), esse ativismo mais alinhado com posturas conservadoras ou de direita ocupou as ruas em 2013 (Lima; Sawamura, 2018), as redes em 2014 (Brugnago; Chaia, 2015), e permaneceu nesses espaços em 2015 e 2016, sendo protagonista no processo de comunicação política sobre a deposição da presidente Dilma Rousseff (Baron, 2016).

Essas organizações não apareceram de repente, se fundando em heranças anteriores, a partir de uma pluralidade de formadores de opinião e ideias-força (Chaloub; Perlatto, 2016; Messenberg, 2017; Rocha, 2018; Tatagiba; Trindade; Teixeira, 2015). A partir da eleição de 2014 e dos eventos que se seguiram, esse conjunto de atores tornou-se muito relevante politicamente, ganhando expressão em movimentos como o Movimento Brasil Livre (MBL), o Vem Pra Rua e o Revoltados Online. Nos anos subsequentes, essas estruturas de ativismo político que foram as responsáveis por chamar e organizar as manifestações de massa pelo impeachment de Rousseff.

Ao mesmo tempo, elas participaram da comunicação política dirigida a esse objetivo nas redes sociais, engajando-se também como veículos de mídia hiperpartidária identificada com este campo. Como em 2014, quando Kim Patroca Kataguirí (mais tarde uma das mais importantes lideranças do MBL e um dos candidatos a deputado federal mais bem votados do país em 2018) apresentava esquetes no YouTube em formato de telejornal no canal “Ficha

²²³ A denominação deste ativismo e do espectro da direita brasileira é uma questão à parte, conforme pode ser visto em muitos trabalhos na ciência política (Holanda, 2016). A expressão “antipetista” será aqui utilizada por seu aspecto relevante em uma análise topológica das redes, conforme Ribeiro e Ortellado (2018) e Solano, Ortellado e Ribeiro (2017).

Social” no qual criticava a então candidata petista,²²⁴ obtendo milhões e visualizações em seus vídeos. Ainda, anos mais tarde, os canais e páginas do MBL compartilhavam links do site “JornaLivre”, que alcançou grande audiência produzindo conteúdo de perfil hiperpartidário e que mais tarde revelou-se controlado pelas lideranças do próprio movimento (Vice Brasil, 2017).

Assim, a construção da relevância digital desses ativismos é fenômeno coincidente tanto com a polarização política como com a crise política e sua cobertura. Porém, se em 2014 essa militância estava à margem das campanhas eleitorais, em 2018 tornou-se partícipe, protagonizando o enorme sucesso descrito acima. Essa militância comemorou a eleição de seu candidato a presidente da República e ajudou a destronar uma série de estruturas partidárias cristalizadas anteriormente, colocando no lugar delas novas articulações e representantes, a maioria deles com forte militância e atuação digital (Brito Cruz; Kira; Massaro, 2018).

Considerados esses pontos, é possível assinalar que – de acordo com as evidências disponíveis até o final de 2018 e apresentadas a seguir – as campanhas eleitorais deste ano se alinharam à descrição dos novos formatos descritos neste capítulo, em maior ou menor grau.

3.4.2. Plataformas de autocomunicação de massa

Nas plataformas de autocomunicação de massa, como Facebook, YouTube e Twitter, notou-se um contínuo alinhamento político de diversos atores em redes antagônicas identificadas com as alternativas concorrentes no segundo turno. Se misturando com novos padrões de ativismo, no caso da direita, e aproveitando estruturas pregressas, no caso da esquerda, uma série de estruturas de comunicação política foi nitidamente aproveitada na corrida eleitoral de 2018. Nesta lista encontram-se páginas e websites de mídia hiperpartidária com aparência noticiosa, influenciadores e canais de organizações políticas e sociais.

No plano das páginas hiperpartidárias no Facebook, por exemplo, um levantamento do período eleitoral feito por Ortellado e Ribeiro (2018d) apontou a presença de uma série

²²⁴ O vídeo pode ser encontrado em: <https://www.youtube.com/watch?v=_X7xDc2eF3Y>. Acesso em: 21 dez. 2018.

de “ecossistemas de páginas de apoio” em favor de determinadas candidaturas,²²⁵ com destaque para as de Jair Bolsonaro, do PT e de Ciro Gomes (PDT) – as três melhores colocadas na disputa. À direita, notou-se uma maior dimensão destes sistemas e um alinhamento significativo com a campanha presidencial do candidato do PSL, como no caso do grupo Raposo Fernandes Associados (RFA), dono das páginas Movimento Contra a Corrupção (MCC) e Folha Política. As páginas controladas pela RFA que apresentavam importantes métricas de audiência e engajamento no Facebook, superando as produzidas por celebridades como Madonna, Anitta e o jogador de futebol Neymar (Toledo, 2018).

Há evidência que alguns desses ecossistemas de mídia hiperpartidária veicularam links caça cliques, *spam* e empregaram estratégias de manipulação, o que as colocou em rota de colisão com as políticas das plataformas de internet, como o Facebook. No caso da RFA, de uma parte do ecossistema ligado ao MBL e de outros candidatos, houve notícia de que o Facebook aplicou remoções justificadas por infringência, por parte desses atores, de suas regras para *spam* e comportamento inautêntico.²²⁶ Em seu comunicado oficial sobre a RFA,²²⁷ o Facebook afirmou que

As pessoas por trás da RFA criaram Páginas usando contas falsas ou múltiplas contas com os mesmos nomes, o que viola nossas políticas. Eles então usavam essas Páginas para publicar uma grande quantidade de artigos caça-cliques, com o objetivo de direcionar as pessoas para seus sites fora do Facebook. Esses sites, por sua vez, têm uma grande quantidade de anúncios programáticos e pouco conteúdo, funcionando como ‘fazendas de anúncios’ (“*ad farms*”, em Inglês). Nós baseamos nossa decisão de remover essas Páginas pelo comportamento delas – como o fato de que estavam usando contas falsas e repetidamente publicando spam -, e não pelo conteúdo que estavam postando.

²²⁵ Estes ecossistemas podem ser delimitados conforme técnicas que aferem a ligação entre páginas diferentes, como quando estas páginas utilizam o mesmo identificador para serviços de propaganda online, sugerindo que elas têm “o mesmo operador” (Ortellado; Ribeiro, 2018d).

²²⁶ Um dos motivos mais significativos que ensejou remoções de conteúdo pelo Facebook foi a prática de páginas que já concentravam números significativos de seguidores e engajamento terem seu título mudado às vésperas do processo eleitoral, o que foi interpretado como “comportamento inautêntico” e praticado sem distinção de campos políticos. Sobre essas remoções ver: RAMOS, Marcella. Facebook derruba falsas páginas de apoio a presidenciais. *Piauí*, 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/facebook-derruba-falsas-paginas-de-apoio-presidenciais/>>. Acesso em 7 jan. 2019.

²²⁷ O comunicado oficial divulgado pelo Facebook pode ser consultado em: <<https://br.newsroom.fb.com/news/2018/10/removendo-spam-e-atividade-inautentica-do-facebook-no-brasil/>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

Estratégias de manipulação via simulação e automatização também foram identificadas nessas plataformas, repetindo um padrão que havia sido observado por jornalistas pesquisadores nas eleições de 2010 (Gragnani, 2018), 2014 e nas manifestações pelo impeachment (Arnaudo, 2017; Cordova et al, 2018, p. 13; Mizukami, 2015). Estudo publicado pelo InternetLab analisando amostras dos seguidores de todos os presidentes no Twitter identificou uma significativa presença de perfis com alta probabilidade de serem totalmente automatizados, segundo padrões de comportamento das contas analisadas. Entre os achados, destacaram os da análise feita com os seguidores do pré-candidato Alvaro Dias (Podemos), que concentrava muitos seguidores com alta chance de serem robôs que não seguiam mais nenhum outro candidato e outros padrões incompatíveis com “um crescimento orgânico na relevância de um perfil” no Twitter (Lago; Massaro, 2018, p. 33). Uma outra análise, da Fundação Getúlio Vargas, identificou, com outra metodologia, três redes de contas automatizadas (ou “botnets”), que atuaram em defesa de candidatos ou grupos de candidatos, como Lula; Lula e Guilherme Boulos; e Jair Bolsonaro e João Amoedo, respectivamente (FGV DAPP, 2018).

A automatização também foi percebida no Facebook, com o uso de ferramentas que podiam deixar perfis voluntariamente à disposição de operadores para postagens em massa (Ortellado; Ribeiro, 2018d). Em março de 2018, por exemplo, o jornal *O Globo* publicou investigação na qual revelava que o MBL utilizava uma aplicação nesses moldes chamada *Voxer*, que se conectava ao Facebook por sua API (ou seja, o seu código de relacionamento com outros programas de computador) para realizar esta tarefa de postagens em massa. Após a reportagem, a ferramenta teve suas permissões de uso revogadas pelo Facebook.²²⁸

Esses padrões devem ser interpretados como “pontas de iceberg” de realidades bastante opacas, mas presentes. Na linha do que descrevem Ortellado e Ribeiro (2018d) e das reportagens da jornalista Juliana Gragnani (2017a, 2017b, 2017c, 2018), há ainda que se considerar as combinações destas automatizações com a operação humana em escala profissional,²²⁹ além da dificuldade em rastreá-las. No âmbito da ação das próprias empresas, importantes anúncios foram realizados entre 2017 e 2018. Mesmo que admita-se que as estimativas possam estar em descompasso com estudos acadêmicos (o que deve ser

²²⁸ Sobre o caso ver: CARIELLO, Gabriel; GRILO, Marco. MBL usa aplicativo irregular para compartilhar conteúdo no Facebook. *O GLOBO*, 30 mar. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mbl-usa-aplicativo-irregular-para-compartilhar-conteudo-no-facebook-22540709>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²²⁹ Ortellado e Ribeiro (2018) e Sorj et al (2018) chamam isso de “personas”, entidades que “não são o resultado de software automatizado, como os bots do Twitter, mas perfis construídos com precisão demográfica e psicológica com o intuito de interagir com pessoas reais, conquistar laços afetivos e influenciar a opinião em comunidades que debatem política” (Ortellado; Ribeiro, 2018d, p. 7).

considerado de maneira ambivalente, pois sua posição lhes dá muito mais informações para detectar este tipo de comportamento, mas pouco incentivo para ser transparente a respeito, em razão do impacto destes números em sua reputação), elas sedimentam um consenso que esse tipo de prática incide ao menos em uma parte significativa das bases de usuários. Em 2018, o Twitter estimou este número em 5%,²³⁰ um ano depois do Facebook divulgar que 10% de seus perfis são falsos ou duplicados.²³¹ Ambas as empresas reiteraram nesses pronunciamentos que persistem investimentos nessas áreas.

Outra tática localizada em redes abertas foi a contratação de “influenciadores digitais” por agências de marketing, que obtinham remuneração atrelada a postagens em favor de determinadas candidaturas. Após uma denúncia publicada na conta do Twitter de uma das pessoas abordadas para o serviço, reportagens da *Folha de S. Paulo*²³² e da *Deutsche Welle*²³³ apuraram a iniciativa. Segundo os veículos, a iniciativa buscou indivíduos com perfis ativos e influentes no Twitter para aumentar o apoio a alguns candidatos a governador, senador e deputado do PT, como a de Wellington Dias (PT/PI), Gleisi Hoffmann (PT/PR) e Luiz Marinho (PT/SP). Essas instruções dos marqueteiros aos influenciadores foram registradas em vídeos, que foram publicados pela imprensa.²³⁴

3.4.3. Usos do WhatsApp

A formação de redes de apoio e o aproveitamento delas por parte das campanhas também foi amplamente percebida no âmbito da comunicação privada, com destaque para o

²³⁰ O anúncio do Twitter com esses dados está disponível em: <https://blog.twitter.com/official/pt_br/topics/company/2017/twitter-detalha-medidas-contra-uso-indevido-de-robos-e-desinformacao.html>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²³¹ Sobre os dados divulgados pelo Facebook ver: HEATH, Alex. Facebook quietly updated two key numbers about its user base. *Business Insider*, 1 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/facebook-raises-duplicate-fake-account-estimates-q3-earnings-2017-11>>. Acesso em 7 jan. 2019.

²³² HOUS, Débora Sögur. Agência é acusada de contratar perfis para propaganda irregular pró-PT no Twitter. *Folha de S. Paulo*, 26 ago. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/agencia-e-acusada-de-contratar-perfis-para-propaganda-irregular-pro-pt-no-twitter.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/empresaria-diz-ter-sido-enganada-para-impulsionar-candidatos-do-pt-de-forma-ilegal.shtml>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²³³ PUGLIERO, Fernanda. Como funcionava o "Mensalinho do Twitter". *UOL*, 29 ago. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/deutschewelle/2018/08/29/como-funcionava-o-mensalinho-do-twitter.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

²³⁴ O vídeo com esses registros pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZosOUZtba_o>. Acesso em: 7 jan. 2019.

WhatsApp.²³⁵ No último mês do período eleitoral, reportagem da *Folha de S. Paulo*²³⁶ revelou que empresários teriam contratado serviços de “disparos em massa” no aplicativo, a fim de enviar mensagens pró-Bolsonaro a eleitores. A matéria foi a primeira de uma série de investigações jornalísticas²³⁷ que revelaram todo um mercado de serviços de *spam* de tipos variados, que iam desde o envio de santinhos virtuais, até a criação e administração de grupos.

Esse trabalho investigativo descobriu como em todos esses casos a formação de cadastros com números de telefone e dados pessoais é um elemento significativo, agregando técnicas descritas neste capítulo. Fornecidos pelos candidatos, pelos contratantes (que, como se vê, não necessariamente coincidiam, conforme reportagem da *Folha*) ou obtidos junto a terceiros pelas próprias empresas, esses cadastros muitas vezes teriam sido construídos à revelia dos eleitores e agregado tratamentos mais sofisticados para fins de segmentação por interesse. Em um dos casos, por exemplo, a campanha de Henrique Meirelles (candidato à Presidência da República pelo MDB) teria utilizado uma base de beneficiários do programa Bolsa Família, enviando-lhes uma mensagem prometendo extensão dos benefícios. Nas reportagens consultadas, a cartela de clientes-campanhas das referidas empresas era variada em termos partidários e em relação aos cargos que eles concorriam.

A gestão desses serviços de propaganda via WhatsApp conflita com os citados filtros antispam da empresa, o que, segundo as reportagens, implicou o desenvolvimento de diferentes técnicas para burlar esses limites. Segundo um ex-funcionário de uma dessas operações, os disparos em massa eram realizados a partir de um grande número de celulares

²³⁵ A tendência que já estava presente em 2014, conforme registro de Marília Maciel (2015).

²³⁶ MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. *Folha de S. Paulo*, 18 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²³⁷ Neste sentido, as matérias mais significativas foram as seguintes: RODRIGUES, Artur; MELLO, Patrícia Campos. Fraude com CPF viabilizou disparo de mensagens de WhatsApp na eleição. *Folha de S. Paulo*, 2 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/fraude-com-cpf-viabilizou-disparo-de-mensagens-de-whatsapp-na-eleicao.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019; GASPAS, Malu. No submundo do marketing político. *Piauí*, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/o-submundo-do-marketing-politico-vem-tona/>>. Acesso em 8 jan. 2019; AUDI, Amanda; DIAS, Tatiana. Vídeo: seu número de telefone vale 9 centavos no zap dos políticos. *The Intercept Brasil*, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/10/22/whatsapp-politicos/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; MAGENTA, Matheus; GRAGNANI, Juliana; SOUZA, Felipe. Eleições 2018: Como telefones de usuários do Facebook foram usados por campanhas em 'disparos em massa' no WhatsApp. *BBC*, 20 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45910249>>. Acesso em 8 jan. 2019; FOLHA DE S. PAULO. Campanha de Meirelles enviou WhatsApp a beneficiários do Bolsa Família. *Folha de S. Paulo*, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/campanha-de-meirelles-enviou-whatsapp-a-beneficiarios-do-bolsa-familia.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019; RAMOS, Marcella. Exclusão de perfil irregular no whatsapp não bloqueia rede de desinformação. *Piauí*, 20 out. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/exclusao-de-perfil-irregular-no-whatsapp-nao-bloqueia-rede-de-desinformacao/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

controlados pela empresa, que continham chips 3G registrados sob o CPF de terceiros, sem a sua anuência. Os operadores desse sistema deveriam controlar o fluxo de disparos que saía de cada aparelho-chip em determinada frequência, buscando passar despercebidos pela detecção da empresa.

Apesar da grande repercussão desses casos na mídia de massa, algumas evidências colocam em perspectiva a importância desse tipo de técnica. Em pesquisa realizada após a eleição pela consultoria *Opinion Box*,²³⁸ descobriu-se que apenas 26% dos entrevistados (usuários de WhatsApp acima de 16 anos) receberam mensagens de conteúdo político de números desconhecidos, o que configuraria *spam*. Esse número contrasta com o percentual de 72% dos entrevistados que afirmaram receber mensagens de conteúdo político em geral, assinalando que a maioria dos usuários foi impactado por comunicação política repassada ou produzida por pessoas conhecidas.

À medida que ferramentas de comunicação privada como o WhatsApp possuem filtros antispam, criptografia de ponta a ponta e nenhum produto ou métrica de desempenho confiável disponíveis a campanhas políticas, esquemas de difusão de mensagens no app trabalham segundo dois imperativos. Em primeiro lugar, operam nas brechas técnicas disponíveis, estando à mercê de mudanças na arquitetura do serviço (como no caso da limitação para o encaminhamento de mensagens, implementado em 2018) e melhorias nos seus esforços de segurança. Em segundo, ganham eficiência significativa se acoplados a uma militância que atue de forma descentralizada e capilarizada. Nesse caso, ao invés de atingir uma base de incógnitos, esses esforços podem funcionar para mobilizar ativistas já conhecidos, profissionalizando a gestão de grupos ou melhorando o fluxo de conteúdos.

De acordo com as evidências disponíveis, é possível afirmar que a combinação desses componentes profissional e militante esteve presente ao menos na campanha de Jair Bolsonaro. De um lado – além do que foi revelado nas reportagens da *Folha*, que não teria sido uma contribuição declarada – a candidatura declarou à Justiça Eleitoral um gasto de R\$ 650.000,00 com a empresa AM4 Brasil Inteligência Digital, que teria a função de administrar e alimentar com conteúdos pelo menos 1500 grupos de WhatsApp em seu apoio.²³⁹ De outro,

²³⁸ Sobre a pesquisa ver: PAIVA, Fernando. 26% dos brasileiros afirmam ter recebido spam político por WhatsApp. *Mobile Time*, 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.mobiletime.com.br/noticias/10/12/2018/26-dos-brasileiros-afirmam-ter-recebido-spam-politico-por-whatsapp/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²³⁹ Sobre o caso ver: SOARES, Jussara. Time digital de Bolsonaro distribui conteúdo para 1.500 grupos de WhatsApp. *O Globo*, 7 out. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/time-digital-de-bolsonaro-distribui-conteudo-para-1500-grupos-de-whatsapp-23134588>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

ano após ano, matérias jornalísticas²⁴⁰ corroboram um cenário de presença de uma militância numerosa e organizada a favor do então candidato no aplicativo. Como revelam as fontes dessas matérias, essa militância cresceu no contexto de polarização e no curso da ascensão do ativismo antipetista, criando suas próprias estruturas de coordenação política. Assim, os administradores de grupos se coordenaram, percebendo-se como pontos de fluxo de uma rede. Por mais que seja difícil aferir qual era a dimensão exata da parte profissional e da parte militante com os dados disponíveis no final de 2018, é certo que essa campanha possuía ambas, e que esses componentes se retroalimentavam.

3.4.4. Uma infraestrutura de campanha em rede

Essa proximidade com o público na internet foi o que ajudou meu pai a brigar contra as mentiras espalhadas contra ele e todos que nele acreditam. Faremos o máximo para manter tudo isso e junto com a ajuda de todos deixar um marco positivo na história (Carlos Bolsonaro em publicação no Twitter, no dia 1 nov. 2018).²⁴¹

A mobilização descentralizada de uma série de atores diversos – com diferentes graus de coordenação entre si, motivações, capacidades e recursos – a partir de um alinhamento político único configurou, no caso da campanha de Jair Bolsonaro, o que se pode chamar de *infraestrutura de campanha em rede*²⁴² (Brito Cruz; Valente, 2018). Colocando-se como antípoda de campanhas tradicionalmente competitivas – com pouquíssimos recursos

²⁴⁰ Uma série de reportagens apontam para este mesmo diagnóstico, datando o início da construção destas redes de militância ao menos três anos antes da campanha eleitoral de 2018: FAGUNDEZ, Ingrid. Como exército de voluntários se organiza nas redes para bombar campanha de Bolsonaro a 2018. *BBC*, 26 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/salasocial-39837332>>. Acesso em: 8 jan. 2019; GOULART, Josette. Oito segundos na tevê; 897 grupos de whatsapp. *Piauí*, 26 jul. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/oito-segundos-na-teve-897-grupos-de-whatsapp/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; MUNIZ, Diógenes. Vinte dias num grupo de WhatsApp dos apoiadores do Bolsonaro. *Ponte*, 9 mai. 2016. Disponível em: <<https://ponte.org/vinte-dias-num-grupo-de-whatsapp-dos-apoiadores-do-bolsonaro/>>. Acesso em 8 jan. 2019; FERNANDES, Peterson. Na caverna do mito: Por dentro de grupos de apoio a Jair Bolsonaro no Facebook. *Revista Subjetiva*, 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/revista-subjetiva/na-caverna-do-mito-por-dentro-de-grupos-de-apoio-a-jair-bolsonaro-no-facebook-7606a1655fb0>>. Acesso em: 8 jan. 2019. Ainda, também corrobora o diagnóstico um vídeo publicado por Eduardo Bolsonaro em sua página no Facebook em julho de 2015 com a movimentação do WhatsApp de Jair Bolsonaro, como pode ser visto em: <<https://www.facebook.com/bolsonaro.enb/videos/416749098517720/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁴¹ A publicação de Carlos Bolsonaro no Twitter pode ser acessada em: <<https://twitter.com/CarlosBolsonaro/status/1058108978234908672>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁴² Isso não quer dizer que outras candidaturas não possuíam desenhos semelhantes, mas sim o que foi possível concluir a partir das evidências coletadas até o final de 2018 no âmbito das investigações da imprensa e de centros de pesquisa.

financeiros e reduzido tempo de televisão conferidos pela legislação eleitoral²⁴³ – a campanha de Bolsonaro ilustra esse conceito, que busca sintetizar os novos formatos de campanha implementados no caso brasileiro a partir da interpretação de todas as evidências produzidas por centros de pesquisa e investigações jornalísticas durante o processo eleitoral.

A ideia de uma infraestrutura de campanhas políticas merece uma atenção inicial. A expressão visa designar o conjunto de componentes (ou seja, atores da comunicação política e os suportes que eles controlem) alinhados em favor da comunicação de determinada alternativa política em campanhas. Conforme o estudo de campanhas políticas na era da comunicação de massa elencados anteriormente, os componentes mais comuns são os quadros políticos identificados com a alternativa em questão, os profissionais contratados para a sua comunicação e, ocasionalmente, os veículos de comunicação que com eles possuam paralelismo político. Entre esses elementos podem surgir diferentes padrões de relacionamento e coordenação, diferindo a depender do contexto político, dos recursos disponíveis por cada um destes atores e dos meios que serão escolhidos para pôr em prática a comunicação política com vistas à competição pelo voto popular.

Esses padrões podem desenhar infraestruturas mais ou menos centralizadas. Como se viu, os componentes alinhados em campanhas voltadas à radiodifusão organizavam-se a partir de um desenho centralizado, acoplado a esse meio, e centrado na produção audiovisual e no relacionamento com a cobertura jornalística a ser realizada pelos meios de comunicação de massa. Com a chegada do “fator internet” em diferentes contextos, esses contornos são colocados em movimento à medida que novos atores surgem na esfera da comunicação política e se fazem presentes em campanhas a despeito da escolha de seu centro de coordenação. Assim, nesses arranjos, há uma maior abertura do processo de comunicação política, fazendo com que essa maior centralização fosse colocada em xeque como única

²⁴³ Uma análise das campanhas desde 1989 demonstra que nenhuma campanha com tão pouco tempo de televisão no HPEG obteve desempenho parecido, figurando pelo menos entre os dois melhores colocados do pleito. A menor da série histórica é a campanha de Lula em 1994, com 3 minutos e 31 segundos. Bolsonaro tinha 8 segundos. Sobre a questão ver: O ANTAGONISTA. O histórico da relação entre tempo de TV e resultado eleitoral. *O Antagonista*, 20 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/brasil/o-historico-da-relacao-entre-tempo-de-tv-e-resultado-eleitoral/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; CHAPOLA, Ricardo. Por que Bolsonaro cresce mesmo sem palanque e tempo de TV. *Nexo*, 23 set. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/09/23/Por-que-Bolsonaro-cresce-mesmo-sem-palanque-e-tempo-de-TV>>. Acesso em: 8 jan. 2019. Com um acesso diminuto ao fundo partidário e ao fundo eleitoral, a campanha de Bolsonaro foi praticamente bancada por doações de pequena monta, muitas delas obtidas através da internet no que foi a maior arrecadação de fundos via “vaquinha virtual” do pleito. Sobre a questão ver: CAESAR, Gabriela. Novidade nestas eleições, 'vaquinha' eleitoral arrecada R\$ 11 milhões a candidatas. *GI*, 3 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numericos/noticia/2018/10/03/novidade-nestas-eleicoes-vaquinha-eleitoral-arrecada-r-11-milhoes-a-candidatos.ghtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

possibilidade. Esse processo admite que, cada vez mais, campanhas políticas na internet consistam em um alinhamento político de um maior número de componentes, presentes em plataformas diversas, atuando de maneira descentralizada e com crescente diferenciação em seus padrões de relacionamento – permite, assim, o surgimento de *infraestruturas de campanha em rede*.

Tal conceito ajuda a perceber como, no caso da campanha de Jair Bolsonaro, determinados arranjos *já estavam construídos anteriormente à campanha “oficial” surgir*. Em cada caso individual, esses componentes desenvolveram uma história própria, suportando funções variadas e defendendo suas pautas a partir de motivações diversas.

Quatro exemplos são úteis para ilustrar a presença de diferentes conexões nessa rede descentralizada: a Raposo Fernandes Associados (empresa controladora de canais em redes sociais e websites de notícias políticas); a campanha pró-Bolsonaro no WhatsApp; a atuação da Rede Record; e o comportamento do Movimento Brasil Livre durante a campanha.

A Raposo Fernandes Associados é um exemplo de mídia hiperpartidária alinhada com a candidatura que possuía forte presença em diferentes plataformas de internet, como Twitter, Facebook e YouTube. Constituída como uma empresa de mídia nativa digital, essa rede de páginas produz uma comunicação política conservadora pelo menos desde 2014.²⁴⁴ Por mais que o alinhamento seja evidente, é difícil cravar os padrões de coordenação entre a RFA e máquina oficial sem uma investigação mais detalhada,²⁴⁵ tratando-se de situação de opacidade, que pode variar do controle à sinergia. Com significativos níveis de engajamento em redes sociais, a rede trabalhou em favor da candidatura até o último dia (mesmo sofrendo sanções do Facebook em seu curso), sem que as contas da campanha demonstrassem qualquer transferência financeira. Assim como muitos atores emergentes na ascensão de uma militância antipetista no Brasil, a RFA vestiu, nesse período, muitos de seus canais com a roupagem de veículos noticiosos, e concentrava níveis significativos da audiência interativa nas redes que ocupava (Toledo, 2018; Ortellado; Ribeiro, 2018).

No uso do WhatsApp, localizou-se uma composição entre organização militante de longa data, combinada com elementos de profissionalização inclusive declarada nas contas

²⁴⁴ Sobre essa rede ver: VIANA, Natalia. A direita abraça a rede: A ascensão dos grupos conservadores nas redes sociais – da revolta “pop” ao uso de perfis fake e robôs importados da campanha eleitoral. *Pública*, 22 jun. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/06/a-direita-abraca-a-rede/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁴⁵ Reportagens investigativas dedicaram-se a revelar estes laços, jogando luz a uma série de ligações importantes entre os operadores destas redes e lideranças políticas: TOLEDO, Diego. Dono de sites criticados por 'fake news' recebe dinheiro de deputado. *UOL*, 26 mai. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/05/26/dono-de-sites-criticados-por-fake-news-recebe-dinheiro-de-deputado.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

da campanha. Diante do uso intensivo do aplicativo pelos brasileiros, estratégias de comunicação política que o abarcavam se mostravam efetivas para mobilização de eleitores desde a eleição 2014 (Moura; Michelson, 2017). Porém, pelas evidências disponíveis, a campanha de Bolsonaro parece ter elevado a dimensão e grau de organização destas estratégias. Em estudo feito pelo Instituto Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS-Rio), os grupos abertos no aplicativo controlados por apoiadores do candidato eram os mais numerosos e com técnicas mais sofisticadas de organização e automatização, por exemplo (Machado; Konopacki, 2018). A escolha do uso do app, por sua vez, estava alinhada com o perfil de consumo de mídia de seus eleitores, segundo levantamento do Datafolha.²⁴⁶ O instituto apontou que, durante o período eleitoral, os indivíduos que escolhiam votar em Bolsonaro eram os que tinham taxas mais altas de contas no aplicativo.

Como explicado anteriormente, o ganho de escala dessa comunicação política em redes privadas depende da combinação entre engajamento militante e descentralizado, por um lado, e da organização profissional, por outro. Como “carteiros voluntários” em todo país (Brito Cruz; Valente, 2018), esses militantes atuaram como uma massa de repassadores de conteúdo, fazendo com que a mensagem chegasse até “a última milha” (ou seja, até os grupos de família, amigos e no fluxo de mensagens entre indivíduos) e ali fosse defendida. Ao mesmo tempo, na parte “profissional”, essa parcela da infraestrutura de campanha tornou-se mais relevante à medida que os administradores de diferentes grupos pró-Bolsonaro buscaram contato e coordenação, atuando como “nós” importantes da rede por concentrar muitas conexões e melhorar o fluxo. Além disso, ela também elevou sua eficiência quando outros atores plugaram nela não só seu tempo e rede pessoal, mas recursos financeiros e ferramentas mais sofisticadas, como parece ser o caso revelado pela *Folha de S. Paulo*. Assim como no caso da RFA, definir os padrões de relacionamento de todos estes componentes é muito difícil, mas é razoável supor que, pelos fatores enumerados, a lealdade política, a liberdade de ação e a descentralização foram variáveis importantes.

A Rede Record, por sua vez, apresentou-se como o componente de alinhamento mais eventual, mas relevante, nessa rede, evidenciando como a infraestrutura de campanha em rede disponível nesse caso pode recrutar componentes inclusive entre os meios de

²⁴⁶ Dados sobre o levantamento podem ser encontrados em: G1. Datafolha: quantos eleitores de cada candidato usam redes sociais, leem e compartilham notícias sobre política. *G1*, 3 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/03/datafolha-quantos-eleitores-de-cada-candidato-usam-redes-sociais-leem-e-compartilham-noticias-sobre-politica.ghtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

comunicação de massa. Após seu proprietário declarar apoio ao candidato,²⁴⁷ a emissora do grupo negociou uma estratégia de boicote ao debate organizado pela Rede Globo, transmitindo, no mesmo horário, uma longa entrevista com o então candidato Jair Bolsonaro.²⁴⁸ Em seguida, a entrevista recebeu uma série de edições em plataformas de internet, repercutindo ainda nos dias seguintes na mídia hiperpartidária alinhada a Bolsonaro.

O MBL, por exemplo, também teve participação mais eventual. No primeiro semestre, enquanto muitos apoiadores de Bolsonaro já se organizavam em rede, o grupo apoiava outro candidato,²⁴⁹ permanecendo neutro (mas antipetista) durante todo o primeiro turno.²⁵⁰ Porém, a conjuntura do segundo turno mudou essa configuração, acoplando o MBL à infraestrutura de campanha em rede do PSL. Nesse momento de dualidade de alternativas e no qual um dos candidatos era petista, o movimento passou a atuar mais ativamente em apoio a Bolsonaro, comparecendo inclusive a atos de campanha de rua.²⁵¹ Nesse momento, a postura ganhou tons de aliança, de maneira que as lideranças do grupo conservaram uma espécie de “apoio crítico” à candidatura. Assim, em seus canais nas redes sociais, o MBL passou a emitir mensagens políticas alinhadas à candidatura Bolsonaro e contra o candidato Fernando Haddad (PT).

Seguindo o padrão das campanhas em rede, a coordenação (Record e MBL) entre estes componentes e a máquina oficial de campanha é turva, podendo se posicionar tanto como aliança, quanto como sinergia. Nesses casos, a eventualidade, a ausência de transferência financeira conhecida, o tamanho e a trajetória de autonomia desses dois atores aponta para uma baixa probabilidade de um relacionamento de controle deles por parte do centro de coordenação da campanha de Bolsonaro.

Uma visão abrangente de todos esses componentes leva a crer que uma rede de campanha política pró-Bolsonaro foi sendo construída ocupando cada uma das plataformas

²⁴⁷ Sobre esse apoio ver: ESTADÃO CONTEÚDO. Edir Macedo declara apoio a Bolsonaro. *Exame*, 30 set. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/edir-macedo-declara-apoio-a-bolsonaro/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁴⁸ Sobre o caso ver: STYCER, Mauricio. Record ajuda Bolsonaro ao exibir entrevista na hora do debate da Globo. *UOL*, 5 out. 2018. Disponível em: <<https://mauriciostycer.blogosfera.uol.com.br/2018/10/05/record-ajuda-bolsonaro-ao-exibir-entrevista-na-hora-do-debate-da-globo/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁴⁹ À época o MBL apoiava Flávio Rocha (PRB), que retirou sua pré-candidatura em julho de 2018: LIMA, Luís. Flávio Rocha, o candidato do MBL. *Época*, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/politica/noticia/2018/03/flavio-rocha-o-candidato-do-mbl.html>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁵⁰ Uma postura de independência foi explicitada por uma de suas lideranças, Kim Kataguirí (DEM-SP), em vídeo no YouTube, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QGkjA90Wg0Q>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁵¹ Sobre a presença do MBL em atos de rua, ver reportagem em vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=B6GaQwXQJ2Q>> Acesso em: 8 jan. 2019.

utilizadas pelos brasileiros, respeitando suas peculiaridades. Nesse esquema, cada uma delas é uma camada a ser ocupada e que retroalimenta as demais. Assim, se a organização da militância e a rápida disseminação de respostas políticas pode ser feita por mensagens instantâneas, a formação política pode se dar em aplicações de vídeo, ao mesmo tempo em que a disputa por macronarrativas e a busca por novos militantes pode acontecer em plataformas abertas na internet.

Esses exemplos também ilustram como isso ocorre segundo ritmos e formatações diversas em cada um destes meios, guardando uma posição especial para o candidato como protagonista. Também atuando em diversos modais como uma espécie de componente chave, Jair Bolsonaro e seu núcleo de coordenação de campanha destacaram-se em estabelecer uma comunicação política “direta” com seus eleitores e apoiadores em cada um desses suportes, postura exemplificada na série de transmissões ao vivo realizadas pelo Facebook e YouTube e em seus tweets recorrentes. Em todas essas plataformas, seus canais batiam os dos adversários em todas as métricas.²⁵² Nesse caso, a mídia tradicional comportou-se como mais um desses meios, uma espécie de palco para a performance do candidato retratado na cobertura jornalística, especialmente após atentado à sua vida.

Em cada um desses momentos e espaços, o candidato teve oportunidades de validar, se omitir²⁵³ ou defletir informações a respeito da competição eleitoral que não foram produzidas por ele, mas que estavam circulando.²⁵⁴ Essa infraestrutura em rede e em várias plataformas representou uma inovação ao permitir que *a campanha política ocorresse sem um único núcleo principal que irradiasse a comunicação política*, mas com uma

²⁵² Sobre esses dados ver: IPBAD. Bolsonaro lidera isolado Instagram; Alckmin publica mais. *Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados*, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.ibpad.com.br/blog/bolsonaro-e-lula-lideram-em-engajamento-no-instagram-alckmin-publica-mais/>>. Acesso em: 8 jan. 2019; DEVIÁ, Veronica; DIEGUES, Leonardo. 'Vida real' impulsiona perfis de candidatos nas redes sociais. *Folha de S. Paulo*, 14 set. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/vida-real-impulsiona-perfis-de-candidatos-nas-redes-sociais.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019; FGV DAPP. Bolsonaro mantém liderança nas redes, seguido por Ciro e Haddad. *Sala de Democracia Digital #Observa 2018*, 4 out. 2018. Disponível em: <<https://observa2018.com.br/posts/a-tres-dias-das-eleicoes-bolsonaro-mantem-lideranca-folgada-nas-redes-ciro-e-haddad-disputam-segunda-lugar-em-twitter-e-facebook/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁵³ Um dos pontos mais significativos de omissão do candidato tem a ver com sucessivos ataques virtuais protagonizados por seus apoiadores à dissidentes de sua candidatura, ecoando técnicas de hostilidade elencadas neste capítulo. Nessa chave, destacam-se os ataques cibernéticos contra o grupo “Mulheres contra Bolsonaro” (Brito Cruz; Nêris, 2018) e o assédio e ameaças sofridas pela jornalista Patrícia Campos Mello, autora da reportagem da *Folha* sobre disparos em massa no WhatsApp, conforme: FOLHA DE S. PAULO. Folha pede que Polícia Federal investigue ameaças a profissionais. *Folha de S. Paulo*, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/folha-pede-que-policia-federal-investigue-ameacas-a-profissionais.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁵⁴ A consciência de condução deste processo é uma incógnita. Piero Leiner, por exemplo, professor da Universidade Federal de São Carlos, argumenta que se trata de intencionalidade baseada doutrinas militar de propaganda de guerra. (Coletivo Vila Mandinga, 2018)

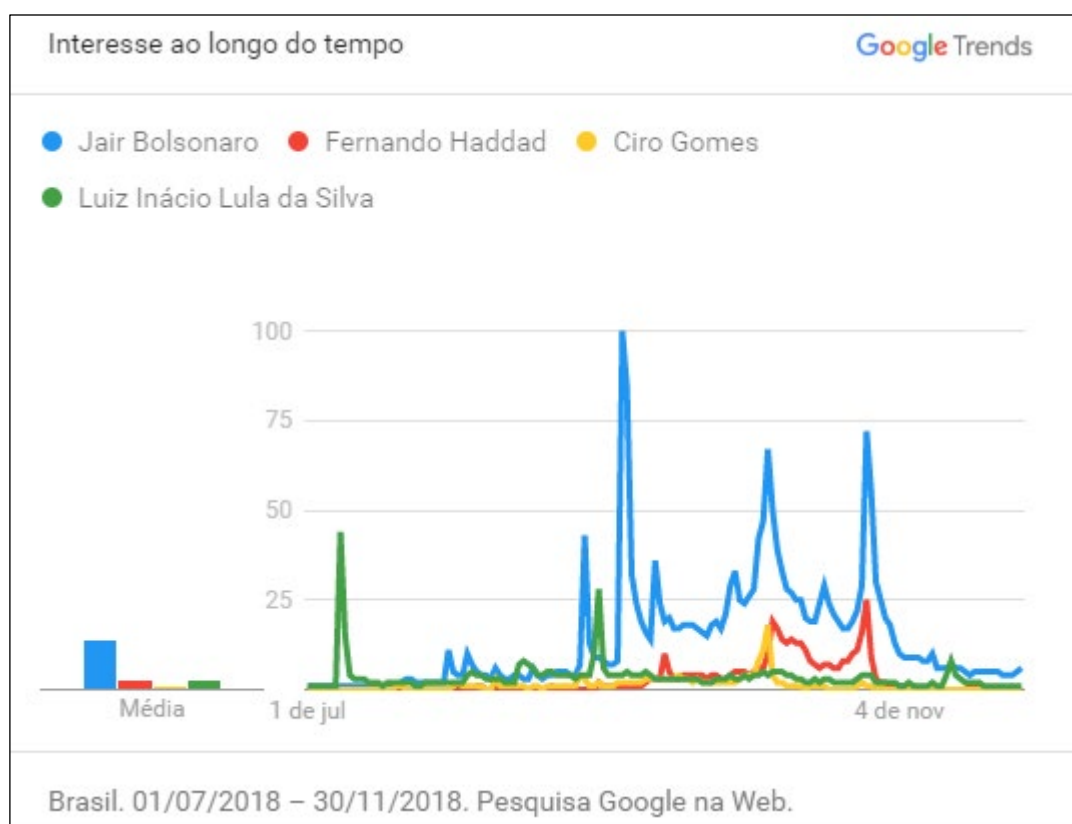
performance de lideranças que se relacionou com uma miríade de conteúdos produzidos por terceiros com elas alinhados. Nesse processo, foi observável a presença de um certo grau de experimentalismo e empreendedorismo (Brito Cruz; Valente, 2018).

Essa infraestrutura coincide com a manutenção de altos índices de visibilidade e engajamento da candidatura, indicando que podem haver afinidades entre ambas. Uma série de métricas de engajamento e audiência nas redes apontam para uma superioridade de Jair Bolsonaro na internet em relação a todos os outros candidatos durante todo o período eleitoral. Na figura abaixo, extraída do *Google Trends* (ferramenta disponibilizada pela controladora do buscador que mede o conjunto de pesquisas realizadas a partir de diferentes termos), vê-se que Bolsonaro manteve o interesse contínuo da maior parte das buscas entre os principais candidatos à Presidência, incluso o então candidato Lula. O padrão se repete nas medições realizadas pelo *Oxford Internet Institute* (Machado et al, 2018), pelo Departamento de Análise de Políticas Públicas,²⁵⁵ da Fundação Getúlio Vargas, e pelo *Monitor do Debate Político no Meio Digital*,²⁵⁶ da Universidade de São Paulo, em plataformas como o Facebook, o YouTube e o Twitter. Em todas elas, usuários produziram e compartilharam em média mais conteúdos sobre o candidato durante o período eleitoral.

²⁵⁵ O Departamento de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas produziu uma série de relatórios com medições referentes às eleições 2018 que estão disponíveis em: <<https://observa2018.com.br/reports/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁵⁶ Ao longo do pleito eleitoral o Monitor do Debate Político no Meio Digital realizou medições periódicas que foram publicadas em sua página do Facebook, disponível em: <<https://www.facebook.com/monitordebatopolitico/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

Figura 5 – Relevância de buscas agregadas em nome dos principais candidatos à Presidência do Brasil em 2018, segundo o *Google Trends*



Fonte: *Google Trends*²⁵⁷.

Na configuração dessa superioridade, há de se considerar que a candidatura teve um tempo ínfimo de rádio e televisão até o segundo turno, e que as suas únicas possibilidades de visibilidade foram de fato a cobertura jornalística na televisão e a campanha na internet. Sobre a primeira, não pode ser desprezado o fato de que o atentado realizado contra Jair Bolsonaro impactou a cobertura jornalística e o interesse de usuários de internet sobre ele,²⁵⁸ gerando, por um lado, uma grande onda de produção e circulação de conteúdos espontaneamente, ainda que, por outro, tenha resultado em uma menor presença do candidato em eventos e debates durante o restante do período eleitoral.

No caso da atuação dessa infraestrutura de campanha em rede na internet, a alta visibilidade persiste mesmo se considerada a baixa proporção de recursos financeiros

²⁵⁷ Gráfico elaborado por meio do *Google Trends*, abarcando o período de jul. a nov. de 2018.

²⁵⁸ Sobre esses dados ver: FGV DAPP. Ataque com faca a Bolsonaro gera 3,2 milhões de menções em 16h. *Sala de Democracia Digital #Observa 2018*, 7 set. 2018. Disponível em: <<https://observa2018.com.br/posts/ataque-com-faca-a-jair-bolsonaro-gera-32-milhoes-de-mencoes-em-16-horas/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

investidos pelo comitê oficial, em comparação com as demais candidaturas.²⁵⁹ Esse quadro é melhor desenhado se considerados os estudos do InternetLab sobre o investimento das campanhas em “impulsioneamento de conteúdo”, ou seja, anúncios políticos viabilizados por investimento em espaço publicitário, não através de ferramentas de autocomunicação de massa (definição que será melhor explorada a seguir). Nesses relatórios do instituto que observaram as prestações de contas, ferramentas de transparência das plataformas de internet e outros mecanismos (Brito Cruz; Massaro, 2018a, 2018b; Brito Cruz; Kira; Massaro, 2018), nota-se que a proporção e a sofisticação de investimento de Bolsonaro e dos demais candidatos à Câmara dos Deputados pelo PSL foi consideravelmente menor se comparado às demais campanhas – o candidato sequer gastou com compra de anúncios e seus correligionários tiveram gasto tímido. Ainda, mesmo que se considere que esse esforço contou com contribuições não declaradas, como afirmou a reportagem da *Folha de S. Paulo* acima mencionada, é possível também compreender esses acoplamentos como componentes dessa rede que atuaram de forma descentralizada.

3.4.5. Microdirecionamento: incipiente, mas presente

Esses mesmos relatórios do InternetLab (Brito Cruz; Massaro, 2018a, 2018b; Brito Cruz; Kira; Massaro, 2018) descreveram em que termos foram utilizadas ferramentas de microdirecionamento de publicidade eleitoral nas eleições de 2018 de uma maneira mais geral. Como se verá adiante, essa eleição foi a primeira a acontecer sob uma nova regra do direito eleitoral brasileiro, que abriu a possibilidade para a realização de “propaganda paga” na internet, na modalidade de “impulsioneamento”. Considerando que esses termos serão melhor abordados no próximo capítulo, o que vale anotar é que essas ferramentas foram apropriadas por candidatos em todos os níveis e partidos no Brasil.

Tais estudos (Brito Cruz; Massaro, 2018a, 2018b; Brito Cruz; Kira; Massaro, 2018) revelaram uma série de pontos relevantes e preliminares sobre a experiência brasileira com ferramentas de microdirecionamento: (i) os produtos de publicidade mais demandados foram os do Facebook, em primeiro lugar, seguido dos do Google; (ii) em diferentes níveis de sofisticação, as campanhas se utilizaram das ferramentas de personalização de audiência, bem como de bancos de dados pessoais de terceiros, para a realização de

²⁵⁹ Esta proporção pode ser observada nas prestações de conta dos candidatos à Presidência no site do TSE, disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

microdirecionamento;²⁶⁰ (iii) os partidos que investiram mais recursos foram os que mais gastaram sob a rubrica “impulsão de conteúdos”, mas isso não necessariamente guarda relação com o número de votos obtidos por eles; (iv) as maiores proporções desse tipo de gasto foram encontradas em candidatos a deputado federal eleitos com orçamentos menores; e (v) os gastos com essas ferramentas geralmente foram acompanhados de outros, destinados a empresas de marketing digital.

Esses primeiros usos implicaram situações novas às campanhas políticas, gerando uma série de novos conflitos regulatórios pela interpretação das regras eleitorais. Em um deles, por exemplo, foram questionadas as ferramentas de propaganda disponibilizadas pelo Google em seus serviços de busca na web e no YouTube. Ilustrando tal conflito há o caso envolvendo a disputa para o senado em São Paulo. Mara Gabrilli (PSDB), então candidata, ajuizou ação na Justiça Eleitoral em face de seu adversário, o petista Jilmar Tatto, em razão dele ter anunciado a usuários que buscassem “Mara Gabrilli” no Google. O anúncio é possível a partir da ferramenta *AdWords*, que é disponibilizada pela empresa. Ao procurar Gabrilli, o usuário encontrava um anúncio que dizia “Mara Gabrilli? Conheça Jilmar Tatto” identificado como propaganda eleitoral e com o CNPJ da campanha.²⁶¹ A controvérsia presente no caso Gabrilli *versus* Tatto repetiu-se em outras ações, o que deu margem à discussão acerca do uso dessa ferramenta de marketing digital na prática.

3.4.6. Desinformação entre memes e boatos

Na linha dos vários episódios de “desordem informacional” descritos anteriormente, uma série de processos de desinformação foram registrados nas eleições de 2018. Conforme estudos (Bandeira, 2018; Marés; Becker, 2018) e relatos de diversas iniciativas de checagem de fatos – como a Agência *Lupa*, a *Aos Fatos*, o consórcio *Comprova* (composto por 24 organizações jornalísticas) e o projeto “*Fato ou fake?*”, da Globo –, informações falsas

²⁶⁰ Em monitoramento feito sobre a pré-campanha, o InternetLab localizou que candidatos direcionaram anúncios no Facebook a partir de bancos de dados obtidos junto à Serasa Experian. No período da campanha, esse tipo de conexão entre bancos de terceiros e usuários dos serviços controlados pelo Facebook já não era mais possível, em razão do encerramento das parcerias comerciais com empresas como a Serasa. Esse encerramento ocorreu na esteira das providências tomadas com o escândalo da *Cambridge Analytica*, como exposto anteriormente. (Brito Cruz; Massaro, 2018).

²⁶¹ “O cerne da sua argumentação foi de que Tatto estaria ‘desviando’ uma audiência que estaria buscando por ela. Tatto se defendeu dizendo que a aplicação da lei eleitoral deve considerar que o uso de nomes de pessoas públicas numa democracia faz parte do debate eleitoral e que a candidata poderia ter utilizado a mesma ferramenta para anunciar tanto para pessoas que pesquisassem seu nome como o de seus adversários” (Brito Cruz; Tambelli, 2018).

estiveram massivamente presentes tanto em plataformas abertas, como em serviços de mensagens instantâneas nesse ano. A *Aos Fatos*, por exemplo, contabilizou 113 boatos desmentidos no período eleitoral, que foram compartilhados ao menos 3,84 milhões de vezes no Facebook se contados conjuntamente.²⁶²

A análise das listas das informações falsas mais compartilhadas é consistente com as informações compartilhadas pelas campanhas e pela mídia hiperpartidária engajada nos polos políticos das redes sociais. Nesse sentido, essas iniciativas atestaram a circulação de boatos que beneficiavam candidaturas presentes em todos os pontos do espectro político, mas com assimetrias de quantidade e qualidade segundo os dados disponíveis. Nas listas de análises dos conjuntos de checagem publicados por estas iniciativas, por exemplo, nota-se um maior número de informações falsas que se coadunaram à narrativa antipetista, tanto nos grupos de WhatsApp, como em páginas e perfis de redes sociais, padrão que se repete se observadas as medições de audiência interativa realizadas pela *Aos Fatos*. Duas explicações concorrentes e não excludentes podem estar por trás disso. Por um lado, é possível que as iniciativas tenham apresentado algum viés na escolha dos boatos a serem compartilhados, mesmo realizando isso conforme ferramentas de medição de audiência e engajamento ou por envio de conteúdo por terceiros. Por outro, pode ser que os atores presentes em um dos lados da polarização tenham minorado de forma mais intensa as normas do jornalismo profissional. Nesse sentido, admitir essa distinção não é afirmar que determinados lados da política “mentem mais”, mas perceber que campos políticos podem se relacionar de maneiras diferentes com a imprensa e suas lógicas organizacionais, aproximando-se e distanciando-se, denunciando suas contradições e vieses ou silenciando sobre elas.

Alguns casos são emblemáticos na interação das redes de campanha com esses conteúdos, também demonstrando diferenças entre como os representantes do sistema político se relacionaram com a mídia hiperpartidária. A peça de desinformação desmentida pela *Aos Fatos* que mais teve tração nas redes sociais, por exemplo, foi um vídeo que “denunciava” uma fraude em urnas eletrônicas que autocompletariam o voto dos eleitores antes que estes o finalizassem, demonstrando a foto e o nome do candidato Fernando Haddad.²⁶³ Confirmado como falso por técnicos do TSE e jornalistas da agência, o vídeo foi

²⁶² Sobre esses dados ver: LIBÓRIO, Bárbara; CUNHA, Ana Rita. Notícias falsas foram compartilhadas ao menos 3,84 milhões de vezes durante as eleições. *Aos Fatos*, 31 out. 2018. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/noticias-falsas-foram-compartilhadas-ao-menos-384-milhoes-vezes-durante-eleicoes/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁶³ Sobre o caso ver: CUNHA, Ana Rita; ARAGÃO, Alexandre. Não é verdade que urna estava programada para autocompletar voto em Haddad. *Aos Fatos*, 7 out. 2018. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/nao-e-verdade-que-urna-estava-programada-para-autocompletar-voto-em-haddad/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

compartilhado no Twitter por Flávio Bolsonaro (PSL), filho do candidato eleito, alcançando forte tração em compartilhamentos espontâneos. Em outro caso emblemático, páginas no Facebook, correntes de WhatsApp, vídeos no YouTube e postagens e declarações de políticos (como do próprio Jair Bolsonaro) imputavam ao mesmo candidato Fernando Haddad a ideia da distribuição de um “kit gay” para crianças menores de 10 anos nas escolas do país.²⁶⁴ Desvirtuada a partir da implementação de uma política pública de enfrentamento à homofobia nas escolas por Haddad quando era Ministro da Educação no Governo Lula (2005-2012), a informação foi confirmada como falsa por jornalistas e pelo próprio candidato. Em nenhum dos casos os políticos do PSL se retrataram pela divulgação dessas informações. Esses dois boatos são bons exemplos dos temas preponderantes na lista dos boatos desmentidos pela *Aos Fatos* que tiveram mais tração nas redes sociais – fraude eleitoral e sexualidade infantil, sempre ligados ao candidato petista.

Do outro lado, Haddad e uma série de páginas da mídia hiperpartidária com ele alinhadas também propagaram boatos, mas com métricas mais modestas de engajamento nas plataformas de internet e com maior sensibilidade ao “ciclo de checagem da realidade”. Um dos principais exemplos teve a ver com a acusação de que o vice candidato à Presidência na chapa de Bolsonaro, Hamilton Mourão, teria torturado, durante o regime militar, o cantor Geraldo Azevedo. A informação falsa²⁶⁵ foi proferida (e depois desmentida) pelo próprio cantor, ganhando importante repercussão na mídia mais alinhada com a campanha do petista. Em entrevista, Haddad repercutiu essas declarações, dando eco ao boato. Alguns dias depois, o candidato se retratou, admitindo o erro.²⁶⁶

Todavia, não se argumenta aqui que todos os atores do lado antipetista tenham alimentado “ciclos de retroalimentação de propaganda” ou que os componentes do campo político identificado com a esquerda tenham se comportado com total apreço às normas e às empresas jornalísticas. Isso carece de uma investigação muito mais detalhada. Também não existem dados para afirmar que a audiência de apenas um dos polos tenha consumido mais propaganda e menos informação jornalística. Pelo contrário, considerados os dados sobre o

²⁶⁴ Sobre o caso ver: MOURA, Bernardo; CYPRESTE, Judite. É falso que Haddad criou 'kit gay' para crianças de seis anos. *Aos Fatos*, 10 out. 2018. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/e-falso-que-haddad-criou-kit-gay-para-criancas-de-seis-anos/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁶⁵ Sobre o caso ver: MARÉS, Chico; AFONSO, Nathália. #Verificamos: General Mourão não foi torturador na ditadura militar. *Agência Lupa*, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/23/verificamo-haddad-azevedo-mourao/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

²⁶⁶ Sobre a retratação ver: PODER360. Haddad reconhece erro em chamar Mourão de torturador. *Poder360*, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/haddad-reconhece-erro-em-chamar-mourao-de-torturador/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

consumo de mídia no Brasil nos anos 2010 e a narrativa presente no primeiro ponto deste capítulo (3.1), é razoável supor que informações produzidas por fontes jornalísticas tenham sido consumidas por ambos os lados do espectro político, que se enervaram quando elas criticaram suas lideranças e se insuflaram quando elas podiam ser instrumentos de combate contra o outro lado. Entre esse conjunto de informações consumido nos anos 2010, por exemplo, há toda a revelação dos esquemas de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, por exemplo. Por esses motivos, faz sentido afirmar que a situação de desinformação e polarização à brasileira não demonstra os mesmos tipos de assimetria encontrados nos Estados Unidos, por exemplo. Neste país, Yochai Benkler, Robert Faris e Hal Roberts identificaram que um dos polos estava mais desligado dos ciclos de verificação da realidade do que o outro. No Brasil, a conexão e a desconexão entre a polarização e a ideia de um jornalismo guiado por objetividade e neutralidade parecem ter outras feições.

Vistas a partir das lentes conceituais discutidas neste capítulo e no anterior, essas evidências reiteram a forte relação entre desinformação e polarização política nas redes sociais. Intensificando um processo já presente em eleições anteriores, o processo eleitoral de 2018 assistiu a presença de “informações de combate”, que serviram a determinadas narrativas e que foram reiteradas por redes de propaganda política. Esses mesmos mapeamentos confirmam que essa reiteração ocorreu a partir de uma série de tipos de mídia e linguagens diferente (Cesarino, 2018; Marés; Becker, 2018), repercutindo e aderindo a visões pré-estabelecidas por seus interlocutores. Dessa maneira, dialogaram com seu viés de confirmação, ganhando tração.

A análise das evidências sobre o processo eleitoral de 2018 aponta para uma série de áreas que necessitam de mais pesquisa para serem compreendidas. Entre elas, há apenas informações preliminares sobre os usos do WhatsApp em campanhas, sobre a conformação dos ecossistemas de mídia hiperpartidária no país e sua relação com atores da política partidária, e sobre a presença de técnicas de propaganda computacional e manipulação da percepção da audiência. Além disso, o fato dessa observação assistir um momento muito peculiar da trajetória da comunicação política no país, posicionando-se entre uma nova conformação do cenário da mídia brasileira – mais híbrido, aberto e polarizado – e um

sistema político em transformação, pode ser ponto de partida para necessárias agendas de pesquisa sobre essas relações.

Todavia, as mesmas evidências embasam o diagnóstico preliminar de que os novos formatos de campanhas políticas descritos no início deste capítulo já operam no Brasil em escala significativa, conformando-se às mudanças nas dietas de mídia dos brasileiros ocorridas na década de 2010.

4. RECONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO DE CAMPANHAS POLÍTICAS NA INTERNET NO BRASIL

Assim como as formas por meio das quais campanhas políticas se estruturam, a sua tutela estatal também se desenvolve muito contextualmente. No caso a caso, a disputa de atores políticos pela decisão do voto, engendrada pelo paradigma da representação eleitoral, produz, encontra e interage com “regras do jogo” específicas de cada momento e recorte jurisdicional. A metáfora é tola, mas auxilia a esclarecer na gramática imbuída na ideia de *competição eleitoral*. A depender da época e da eleição disputada, a tutela estatal encontra diferentes modos de condicionar os atores e as práticas das campanhas políticas, estabelecendo condutas passíveis de punição, formas de responsabilização e outras delimitações de todo tipo, inclusive temporais.

O esforço deste capítulo é duplo. Por um lado, ele se propõe a descrever como se dá tutela de campanhas políticas na internet no Brasil, ou seja, *quais são as “regras do jogo”, as instituições que as interpretam e aplicam, e os critérios que são utilizados nessas dinâmicas*. Por outro, *ele coloca essas regras sob uma perspectiva crítica*, compreendendo como elas interagem e conflitam com o novo momento da competição eleitoral explorado nos capítulos anteriores. Assim, o quadro-exemplo discutido no capítulo 1 (Quadro 1) ganha contornos concretos, não apenas na parte normativa ou de estruturação jurídica, mas no retrato de seus efeitos e dos conflitos que deles emergem.

Esta reconstrução passa por quatro momentos. No primeiro (4.1) desenvolve-se o argumento do porquê o direito eleitoral é vetor preponderante entre os instrumentos regulatórios que carregam essas regras do jogo para as campanhas políticas no Brasil. Esse ponto explora aspectos estruturais desse ramo jurídico, estabelecendo como seus instrumentos e práticas o colocam em posição privilegiada, mas não unívoca. No ponto seguinte (4.2), a questão é destrinchar as racionalidades e lógicas presentes nessas estruturas jurídicas, o que é realizado a partir do conceito central para o direito eleitoral: a “propaganda eleitoral”. Como será visto adiante, reconstruir a transição desse conceito para um novo momento econômico, político e técnico da mídia evidencia que ele foi construído para endereçar uma forma específica de comunicação política que cada vez mais deixa de existir, gerando desarranjos significativos. Em seguida, o terceiro ponto (4.3) retoma a história do mais significativo desses desarranjos: o que habita o conflito entre liberdade de expressão, de um lado, e honra, reputação e paridade de armas entre os candidatos, de outro. Por último

(4.4), o assunto é a insuficiência do marco regulatório brasileiro para estruturar proteções às premissas normativas que enfrentam novos riscos advindos de novas formas de campanha, como a propaganda computacional e o uso de dados pessoais. Esse ponto apresenta comentários sobre eventuais déficits legislativos e de capacidades institucionais de enfrentamento dessas preocupações.

São necessárias três ressalvas que advertem para os limites do trabalho realizado neste capítulo. A primeira é sobre o dinheiro em campanhas políticas, a segunda sobre o sistema político brasileiro e a terceira sobre como o estabelecimento de “regras do jogo” eleitoral se relaciona com o resultado de processos eleitorais.

Em primeiro, é necessário admitir que regras que conformam o fluxo de circulação e consumo de comunicação política não são necessariamente as mais importantes quando se trata do jogo eleitoral. Aliás, para que essa comunicação política exista, para que todas as técnicas enumeradas no capítulo anterior possam ser empregadas, é necessário que exista o investimento de tempo de trabalho e de recursos tecnológicos que possuem custos. Articular e operar uma estratégia de comunicação política sempre demandará investimento, sendo do candidato ou de um dos componentes de sua rede, ainda que o fator internet tenha reconfigurado a estrutura desses custos. Com a consciência dessa importância, essas regras são abordadas neste capítulo, mas não extensivamente. *As estruturas jurídicas destinadas a limitar e a fiscalizar arrecadação e o gasto aparecem à medida que se relacionam com as reconfigurações trazidas pela internet.* Nesse sentido, a principal questão já foi adiantada: os padrões de alinhamento e relacionamento de componentes de redes de campanhas confundem a aferição do que pode ser considerado uma contribuição à campanha.

A segunda advertência é que o marco regulatório da comunicação político-eleitoral é uma camada que age sobre um sistema político previamente estabelecido, interagindo com suas características. É completamente possível que novos conflitos pudessem ser gerados se o Brasil adotasse o voto distrital, ou se fosse uma república parlamentarista – mas ele não é. Assim, é necessário admitir que o voto proporcional e obrigatório, o presidencialismo (de coalizão), o federalismo e todos os pormenores da arquitetura dos sistemas político e eleitoral brasileiro coincidem e interagem com uma realidade política, promovendo determinados arranjos, incentivos, proteções aos incumbentes e vias de entrada. Esses pontos não são os focos de reflexão desse capítulo, mas seu aspecto infra estrutural deve sempre estar subjacente à sua reconstrução, pois uma mudança nesse cenário pode impactar o mapa de conflitos, desarranjos e acomodações traçados adiante. Ainda, essa ressalva serve para

anotar que esses sistemas político e eleitoral conformam variadas arenas de conflito por voto que atraem e privilegiam diferentes técnicas na internet.

Em terceiro, se ressalva que o estabelecimento de “regras do jogo” e a sua interação com as campanhas não produzem resultados *unívocos*. Ao contrário, eles são *fatores dos resultados possíveis*, que acabam somados e entrelaçados com muitos outros. Da mesma maneira como se evitou inscrever relações de causa e efeito entre formas de campanha e determinados resultados, o mesmo também é aplicável para a regulação. Assim, o terreno ocupado por esse capítulo é de retratar elementos que importam e modulam a competição eleitoral, mas não de explicar o porquê de seus resultados. A conjuntura política e social e as disputas sobre políticas públicas e sobre o significado do que é um governo “melhor” se adaptam, transformam e transcendem as regras jurídicas colocadas, produzindo novas interações e subversões a cada pleito. Uma visão sociojurídica crítica deve admitir essa capacidade para dar conta de compreender o papel do direito como fenômeno social que é produzido pela disputa política, mas que também atua sobre ela.

4.1. Por que o direito eleitoral?

No Brasil, as regras do jogo são compostas pelo direito eleitoral,²⁶⁷ mas não só por ele, outras frentes de regulação são importantes e compõem um quadro mais amplo que condiciona as campanhas políticas. Como se viu no primeiro capítulo deste trabalho (ver Quadro 1), um sistema de tutela estatal da comunicação política é composto por abordagens diferentes, articuladas por estruturas jurídicas que podem não emanar das mesmas premissas normativas e não endereçar somente o momento eleitoral.²⁶⁸

Nesses casos, a eleição não é o único centro de gravidade das preocupações da regulação. Exemplos estão na proteção das liberdades individuais e direitos fundamentais no âmbito da Constituição ou da legislação civil ou penal, ou, ainda, na restrição legal ou administrativa de conteúdo justificada segundo argumentos de soberania e segurança nacional, ordem pública e padrões morais. Na ditadura civil-militar, por exemplo, a

²⁶⁷ Quando se fala “direito eleitoral” neste trabalho o significado é *lato*, abrangendo não só as normas – como a legislação eleitoral (posicionada em nível infraconstitucional) e todas as resoluções e instruções normativas em nível regulamentar –, mas também as instituições judiciárias e administrativas responsáveis por aplicá-las (precipuaente a Justiça Eleitoral) e, ainda, a prática dos operadores do direito empregada na militância eleitoralista.

²⁶⁸ Em cada contexto, por exemplo, a variação dessas premissas na cultura jurídica ou política pode implicar com que determinadas abordagens sejam mais preponderantes ou presentes em relação a outras, ou ainda que hajam contradições e antinomias entre as suas respectivas estruturas jurídicas.

constrição de liberdades civis e políticas sob a égide do AI-5²⁶⁹ foi muito além do que se configurou na legislação infraconstitucional, mesmo que se considere a importância das leis “Etelvino Lins” e “Falcão”, que regulavam as minúcias da exígua propaganda eleitoral permitida.

Essas abordagens não são estanques. Mesmo que se possa delimitar uma série de regulações e instituições voltadas unicamente ao momento eleitoral, é certo que outras interagem com elas, produzindo uma estrutura de incentivos a atores de campanha ou, ainda, condicionando a aplicação do direito eleitoral. No Brasil, dois exemplos se destacam, e podem ser ilustrados segundo a própria doutrina produzida no âmbito do direito eleitoral (Gomes, 2018; Ramos, 2012; Ribeiro, 2000). No plano penal, dispositivos do Código de Processo Penal e o Código Penal amparam e se conectam com a seção de crimes eleitorais criada especialmente para enfrentar condutas ligadas às eleições, fazendo com que esses tipos funcionem segundo um molde mais geral. Um outro exemplo é a interação entre o direito constitucional e o direito eleitoral. Assim, como nas demais disciplinas, a hierarquia das normas jurídicas implica uma necessidade cogente de consideração do que está na Constituição (inclusive aquilo que não está na seção que estrutura o processo eleitoral e os direitos políticos) na interpretação e na aplicação das leis eleitorais.

Assim, tanto as estruturas jurídicas internas ao direito eleitoral, como aquelas que funcionam fora dele podem intervir em diferentes estágios da produção, circulação e consumo das comunicações empreendidas por agentes engajados em campanhas. Arranjos jurídicos que modelam a remoção de conteúdo ou a identificação e responsabilização de agentes que os criaram e compartilharam agem em um ponto, enquanto regramentos sobre o uso de cadastros, listas e dados pessoais atuam em outro. Como fica evidente no caso do AI-5, esse quadro de interações (e de diferentes pesos e posições) pode mudar muito com o tempo. No caso das campanhas realizadas pela internet, o quadro que importa é o do final dos anos 2010, ou seja, sob o abrigo da Constituição de 1988 e em um cenário de abertura política e competição eleitoral multipartidária em todos os níveis da federação – tanto no Executivo como no Legislativo.

Considerando esse momento específico, o argumento que se faz aqui é que, apesar de outros dispositivos impactarem campanhas, o cerne das “regras do jogo” para campanhas na internet está no direito eleitoral. Esse ramo possui uma posição privilegiada e ampliada

²⁶⁹ O Ato Institucional nº 5 suspendeu os direitos políticos dos cidadãos brasileiros, conferindo autoridade ao regime ditatorial de cassar mandatos e intervir autocraticamente no Poder Executivo e Legislativo de todas as unidades federativas.

para tratar de campanhas políticas na internet, por uma série de motivos que serão melhor detalhados a seguir.

4.1.1. Direito eleitoral e a sua Justiça: o cerne da regulação de campanhas políticas

Prima facie, é possível que se imagine que este argumento esteja embasado em doutrinas de hermenêutica jurídica, como na ideia de que “*Lex specialis derogat legi generali*” (Bobbio, 1999, p. 96). Segundo essa máxima latina, uma lei especial teria precedência na aplicação em relação à lei geral, implicando numa suposta precedência do direito eleitoral (especial para tratar de tudo que envolve o pleito) em relação a quaisquer outras estruturas jurídicas de tutela estatal. No Brasil, este “critério da especialidade” é recebido por fontes na teoria do direito (Ferraz Jr., 2001, p. 173), doutrinárias (Diniz, 1994; Ramos; Gamstrup, 2016) e por julgados de cortes superiores.²⁷⁰ Em interpretação doutrinária corrente, depreende-se que ele advém do artigo 2º, § 2º, da própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942),²⁷¹ que estabelece as balizas lógicas de interpretação do ordenamento jurídico (Ramos; Gamstrup, 2016, p. 40).

Porém, não é a ideia de precedência na aplicação em razão da “*lex specialis*” que estabelece a centralidade da legislação eleitoral brasileira como “regra do jogo” de campanhas políticas. A mera existência desse postulado de interpretação, aplicado em alguns casos da jurisprudência e presente nos escritos doutrinários, não impediria, por exemplo, que outras abordagens que escapassem de antinomias fossem importantes. A preponderância do direito eleitoral para regular campanhas é um fenômeno observável tanto na estruturação dessa subárea jurídica (sendo a única que se arquiteta segundo a competição eleitoral e detém instrumentos robustos para intervir nela) como na prática jurídica das candidaturas.

A estrutura da Justiça Eleitoral, órgão responsável pela governança eleitoral no Brasil,²⁷² é um bom ponto de partida para desenvolver este argumento. Diferente de outras

²⁷⁰ Não faltam exemplos de julgados do Supremo Tribunal Federal que aplicam o princípio da especialidade. No Recurso Extraordinário nº 149.948 – SP, citado recorrentemente como precedente, inclusive no Informativo de Jurisprudência nº 659, o Ministro Celso de Mello defende que a “incongruência normativa, [...] [é] facilmente dirimível pela aplicação do critério da especialidade”. Nos HC 128873/SP, AP 862 AgR/RJ, Inq 3546/BA, RMS 22406/PE o tribunal afastou a aplicação do Código de Processo Penal e de Processo Civil em nome da aplicação da legislação eleitoral, sob o argumento do princípio da “*lex specialis*”.

²⁷¹ A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro recebeu significativas alterações de redação dada pelas Leis nº 12.376/2010 e 13.655/2018. Todavia, os seus primeiros artigos não foram alterados, subsistindo a interpretação doutrinária citada.

²⁷² Considerada a categorização típica da ciência política dedicada ao estudo da governança eleitoral, a Justiça Eleitoral brasileira é o *electoral management body* no país, dividindo a competência normativa com o Legislativo (Marchetti, 2008; Pelella, 2012).

divisões do Poder Judiciário, ela exerce uma série de funções incomuns, que ilustram sua arquitetura acoplada à competição eleitoral, mas distante do Legislativo. Suas funções, sintetizadas abaixo, são (i) *administrativa*, (ii) *regulamentar* (iii) *consultiva*, e a tradicional (iv) *jurisdicional*.

Quadro 8 – Funções da Justiça Eleitoral brasileira

Administrativa	É responsável pela preparação, organização e realização das eleições.
Regulamentar	Elabora todas as normas que regulamentam o processo eleitoral a partir das leis eleitorais aprovadas pelo Congresso, podendo ser consultada previamente.
Consultiva	Pode ser consultada previamente por um rol de legitimados, emitindo balizas de interpretação jurídica prévias a demandas judiciais
Jurisdicional	É competente para julgar todas as demandas sobre questões eleitorais levadas ao Poder Judiciário (ou encontradas por ele, por conta de seu especial Poder de Polícia), controlando a lisura e a normalidade e protegendo a legitimidade do pleito.

Fonte: Adaptado de Brito Cruz et al (2018, p. 24); e Pelella (2012, p.140-142).

Com efeito, as funções administrativa, regulamentar e consultiva não são comuns no ordenamento jurídico brasileiro e dão um poder especial ao Judiciário Eleitoral para além da análise reativa aos casos que chegam via demandas judiciais (Pelella, 2012; Marchetti, 2008; Sadek, 1995). No ordenamento jurídico brasileiro, sua autorização está em uma série de dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).²⁷³

Em primeiro lugar, a função administrativa atribui à Justiça Eleitoral a competência de colocar em prática todas as ações necessárias para o acontecimento das eleições, como gerir a infraestrutura necessária e realizar a contagem dos votos e declarar os vencedores de cada pleito. Em segundo lugar, a função regulamentar autoriza esse ramo do Judiciário a regulamentar a legislação eleitoral aprovada pelo Congresso Nacional, ou seja, produzir diplomas normativos infralegais que não valerão somente no caso a caso, mas de forma geral. Terceiro, a função consultiva permite que a sua mobilização *ex ante* às demandas judiciais. Essas funções exacerbam o retrato de que a atuação da Justiça Eleitoral – portanto do direito

²⁷³ Em especial o art. 2º; § 2º; o art. 5º, §§ 1º, 2º e 4º; o art. 6º, caput, §§ 1º e 2º; e o art. 13, § 3º.

eleitoral – transcende moldes típicos de outros ramos do direito, carregando um potencial significativo de interferência ativa, e não reativa, em conflitos sociais.

Claro que, por último, há ainda a clássica função jurisdicional da Justiça Eleitoral. Assim, além de gerenciar o processo eleitoral e dar detalhamento prévio da aplicação das leis que o regem, é ela que recebe e julga as demandas previstas nessa legislação e no próprio regulamento que edita. Nesse caso, porém, há ainda uma peculiaridade. Sob a égide da atribuição de deter um “poder de polícia” relativo às normas eleitorais, por exemplo, os magistrados eleitorais podem inibir qualquer tipo de propaganda “irregular” que se depararem, em qualquer circunstância (Brito Cruz et al., 2018, p. 25).²⁷⁴

Essas funções demonstram a espécie de estrutura jurídico-institucional que o direito eleitoral possui para atuar em casos relativos a seus sujeitos de preferência – os candidatos, partidos e coligações – se comparado a qualquer outro sub-ramo do ordenamento jurídico brasileiro. Elas expandem o poder de ação da Justiça Eleitoral, contribuindo para a sua centralidade na definição de “regras do jogo” para as campanhas.

Um ponto que se agrega a esse poder de ação expandido é o papel do Supremo Tribunal Federal – corte constitucional que atua de forma próxima ao TSE, legitimando suas decisões e funcionando como uma espécie de “blindagem da interferência política” (Marchetti, 2008). Com efeito, isso faz sentido se considerada a origem do ramo judiciário eleitoral na década de 1930, inserido em um contexto de rearranjo institucional-eleitoral para desmonte de determinadas estruturas de poder pré-estabelecidas (Sadek, 1995, p. 30). Assim, além de “concentrar atribuições” (Pelella, 2012, p. 143-144), a Justiça Eleitoral tutelada de perto pelo STF (principal responsável pela indicação de seus membros) favorece, na opinião de alguns autores, que ela seja um palco de judicialização da competição político-partidária no Brasil.²⁷⁵ Em trabalho que analisa o papel deste órgão como “*electoral management body*”, Victor Marchetti defende que esse processo é possível

em virtude de um ambiente institucional favorável e resultante do modelo de governança eleitoral adotado. Além da combinação atípica de alguns

²⁷⁴ De acordo com o art. 41, §2º da Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

²⁷⁵ Isso gera um significativo debate sobre legitimidade das decisões da Justiça Eleitoral e déficit democrático. Como argumenta Eduardo Meira Zauli (2011, p. 284), “Sob essa óptica, o déficit democrático das instituições judiciais poderia ser compensado pelo caráter fundamentado de suas decisões, proferidas em um ambiente institucional deliberativo. Tal questionamento da legitimidade do controle jurisdicional das eleições no Brasil permite que se indague a respeito de eventuais condições institucionais da democracia brasileira que pudessem operar como justificativas para a adoção de um modelo de governança eleitoral que assegura ao ramo eleitoral do Poder Judiciário a prerrogativa de até mesmo contrariar decisões majoritárias produzidas em âmbito legislativo”.

elementos – concentração das atividades da governança em um[a] únic[a] O[rganização] E[leitoral] (*rule application* e *rule adjudication*), exclusão do Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e adoção da ‘regra da interseção’ -, a força do STF sobre o TSE o coloca como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral.

Esse desenho institucional torna possível que as decisões sobre as regras do jogo competitivo sejam alteradas por meio de interpretações judiciais. Afinal, tendo o apoio da Corte Constitucional, essas interpretações ganham uma força normativa que talvez estivessem ausentes se fossem definidas por um organismo com outro perfil (Marchetti, 2008, itálico nosso).

Esse turbinado poder de ação não encerra os motivos pelos quais se deve considerar que o cerne das “regras do jogo” estabelecidas para campanhas políticas na internet esteja no direito eleitoral brasileiro. Aliás, ele é uma base jurídico-institucional dotada de competências e protegida segurança jurídica via tutela constitucional. As premissas normativas que agem sobre essa base dão musculatura a esse esqueleto, seja pelo lado da igualdade de chances, seja abraçando outras premissas normativas e inserindo a sua aplicabilidade a partir das cortes eleitorais.

4.1.2. Igualdade de chances e suas decorrências

Corroborar o status de centralidade do direito eleitoral brasileiro na regulação da comunicação política passa por entender de que forma a igualdade de chances é a principal justificativa à sua atuação para lidar com situações de competição eleitoral. Alçada à categoria de “princípio”,²⁷⁶ essa premissa tem a sua estrutura jurídica *por excelência* no direito eleitoral.

Referências doutrinárias e jurisprudenciais apontam fontes diferentes na Constituição e na legislação eleitoral para esse princípio. José Jairo Gomes (2015, p. 59), por exemplo, aponta que essa ideia viria da combinação da constitucionalização da soberania popular, combinada com o princípio da igualdade (artigo 5º, caput, da Constituição Federal),

²⁷⁶ Os textos doutrinários e jurisprudenciais encontrados dão conta de diferentes nomes para esse princípio, como “igualdade de chances”, “igualdade de condições”, “igualdade partidária” e “paridade de armas”. Como não há rigor teórico no tratamento do conceito na maioria desses textos, os nomes serão utilizados nesse trabalho como sinônimos.

por exemplo. Ao aplicar o princípio, Gilmar Mendes, em voto na ADI sobre a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) no STF,²⁷⁷ vai além da igualdade e da soberania popular, citando como fonte o pluralismo político (artigo 1º, inciso V, §1º, da Constituição Federal). Em suas palavras, esse seria um postulado que habitaria o centro das preocupações nas democracias representativas constitucionais, ou seja, nas sociedades que incorporaram o paradigma da representação eleitoral, pois “sem a sua observância não haverá possibilidade de se estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático” (Mendes, 2011a). Em outros textos, as formulações variam sobre esse mesmo tema, incumbindo a interpretação constitucional da defesa da “paridade de armas” como corolário da coincidência entre soberania popular, igualdade e pluralismo político (Sarmiento; Osório, 2014, p. 4-5), alinhando a lógica competitiva a uma noção de justiça e isonomia no pleito (Ribeiro, 1986, p. 294-308).

No plano infraconstitucional, a ideia aparece de maneira bem mais explícita (e delimitada) nos diplomas que endereçam questões eleitorais, no artigo 73 da Lei das Eleições, que proíbe a agentes públicos condutas que podem “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos”, e no artigo 256 do Código Eleitoral, que prevê igualdade de tratamento aos partidos por entes públicos.

Para além de uma premissa normativa que embasaria essa ou aquela limitação da comunicação política, a existência da ideia de “paridade de armas” tem condições de rearticular as demais premissas, vertebrando todo o sistema de regulação de campanhas políticas a partir da lógica da disputa “justa” pelo voto popular.²⁷⁸ Essa dinâmica faz com que todos os interessados no pleito sejam potencialmente demandantes e atingidos pelo direito eleitoral e por seu braço no Judiciário, conferindo-lhe maior força gravitacional. Mais

²⁷⁷ ADIs nº 1351/DF e 1.354/DF, sobre a instalação de uma “cláusula de desempenho” aos partidos políticos. O voto foi publicado como doutrina (Mendes, 2011a) e depois repetido em diversos outros julgados, como o RE 633.703/MG, que julgou o caso da aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa nas eleições gerais de 2010.

²⁷⁸ Esta articulação guarda uma conexão íntima com a legitimação da governança eleitoral brasileira, que ocorre via Judiciário. Como argumenta Zauli (2011, p. 259), “um aspecto fundamental das disputas eleitorais em sistemas democráticos diz respeito à capacidade do Estado de regular a competição eleitoral de maneira a garantir a igualdade de chances aos diversos participantes dos processos eleitorais. Isso é crucial do ponto de vista de se imunizar um sistema democrático contra a possibilidade de insurgência da minoria com relação à maioria e de se garantir sua livre submissão às decisões majoritárias. Evidentemente isso exige a adoção e o respeito às regras que preservem as perspectivas da minoria de hoje de tornar-se maioria no dia de amanhã. Assim, a adoção do princípio da igualdade de chances é condição para que a minoria renuncie ao direito de resistência, tornando possível a afirmação incontestada de um sistema de exercício legal do poder [...] O que está em jogo é o postulado constitucional da isonomia como fundamento do direito de igualdade de chances nas disputas eleitorais; a afirmação da igualdade de chances como princípio constitucional que opera como um direito fundamental de todos aqueles que participam das disputas eleitorais”.

ainda, ele confere a esses atores maior guarida, à medida que articula instrumentos próprios de uma competição que não estão presentes em outros ramos do direito (como a vedação aos abusos do poder econômico ou dos meios de comunicação) e de uma série de condutas que podem causar desequilíbrio ou injustiça (como os crimes eleitorais específicos).

A instalação de um arranjo judicial para a garantia da competição eleitoral se evidencia quando considerado o plano da comunicação política. Na investidura da tarefa de garantir a igualdade de condições entre os participantes da disputa, a Justiça Eleitoral possui competências de intervenção e controle da comunicação muito significativos, se considerados outros ramos do Judiciário. Na campanha política via meios de comunicação de massa, por exemplo, ela, permitida pelas leis eleitorais (Albuquerque, 1999, p. 50-53), abriu compulsoriamente espaço nos espectros de transmissão da radiodifusão para o HPEG, detém amplos poderes de ordenar direitos de resposta (artigo 58 da Lei das Eleições), e regula a realização de debates (artigo 46 da Lei das Eleições).

Uma das formas de intervenção da Justiça Eleitoral para garantia da competição eleitoral é assegurar o direito de resposta, válido para “candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por *qualquer* veículo de comunicação social”²⁷⁹ – independentemente de se tratar algum tipo específico de emissor ou conteúdo como “propaganda eleitoral”. Mesmo que estipulado por outros diplomas não-eleitorais, como a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967, julgada não recepcionada pela Constituição na ADPF 130/DF, em 2009) e a Lei de Direito de Resposta (Lei nº 13.188/2015), o direito de resposta no direito eleitoral ganha um significado peculiar para esse ramo do direito. De um lado, é visto pela ótica da defesa dos direitos de personalidade do atingido, por outro, como uma decorrência de direitos de acesso à informação verídica por parte do eleitor (Gomes, 2015, p. 473-475).

A ideia de proteção ativa da igualdade de chances e da integridade das eleições também incide nos aspectos processuais do direito eleitoral, moldando-os à sua maneira. Além de se adequarem à gestão da competição eleitoral, eles representam instrumentos únicos de gestão de uma temporalidade muito particular ao fenômeno da campanha eleitoral. Assim como se viu anteriormente, campanhas se caracterizam por um esforço concentrado de comunicação com data e hora para terminar. Da perspectiva das candidaturas, por exemplo, muitos dos motivos que poderiam basear a busca pelo *enforcement* regulatório se

²⁷⁹ Art. 58, caput, da Lei Eleitoral (Lei 9.504/97).

esvaziariam se uma decisão que tutela qualquer aspecto do processo eleitoral vier depois do fechamento das urnas, pois o sufrágio que é objeto de competição já se consumou (a não ser *quando e se* um processo eleitoral for anulado). Nesse sentido, o direito eleitoral apresenta instrumentos processuais que possuem tanto um ritmo ágil (projetados para o uso *durante* o período de campanha), quanto consequências robustas (projetados para o uso *após* a eleição).

No primeiro grupo, figura o *processo judicial eleitoral*. Essa modalidade é particularmente relevante para coroar a centralidade do direito eleitoral, pois ele é muito mais célere e sensível a esse tipo de questão do que processos judiciais na esfera comum. Comparado a estes, as diferenças são gritantes. Essas características se relacionam justamente com a igualdade de condições dos competidores-candidaturas, e obrigam a Justiça Eleitoral a encerrar as contendas que lhe são trazidas muito mais rapidamente. Assim, o Judiciário mobiliza-se para combater os comportamentos em conflito com a lei que possam comprometer a paridade de armas *em ritmo de campanha*. Nesse sentido, parte-se do raciocínio de que o tempo de decisão pode comprometer o resultado da eleição, em razão do aproveitamento de um benefício ilícito entre os pleiteantes.

Uma incursão no processo eleitoral não-criminal ilustra esses aspectos. Iniciado com a petição inicial da representação (que deve ser feita por candidatos, partidos, coligações ou pelo Ministério Público Eleitoral²⁸⁰), o réu é notificado, devendo apresentar sua defesa em 48 horas. Em seguida (ou após o transcurso de prazo sem manifestação do réu), é estabelecido o prazo de 24 horas para que o Ministério Público Eleitoral emita um parecer. Protocolada a representação, a defesa e o parecer, o juiz tem o prazo de 24 horas²⁸¹ para decidir. Todos os prazos são contínuos, transcorrendo inclusive em dia não-útil.

Além disso, a lei também estabelece prazos exíguos para que as representações sejam realizadas e julgadas, em especial as que versam sobre propaganda eleitoral irregular. Nos casos de propaganda eleitoral irregular, por exemplo, elas devem ser protocoladas em regra somente até a data da eleição. O padrão é seguido por vários tipos de ação possíveis, como nos pedidos de direito de resposta por candidatos, partidos ou coligações (entre 24 horas e

²⁸⁰ Conforme artigo 96 da Lei das Eleições. Sobre este ponto, é possível que se argumente que este rol restrito corrobore o sentido contrário do que é defendido sobre a preponderância regulatória do direito eleitoral, pois indicaria que a Justiça Eleitoral tem tutela mais restrita. Isso é verdade, mas deve ser nuançado. Em primeiro lugar, não só os legitimados a propor representações que podem ser réus em ações eleitorais, o que expande sua tutela para qualquer pessoa física ou jurídica que esteja imiscuída em causa pertinente à legislação eleitoral. Em segundo lugar, a participação do Ministério Público Eleitoral inclui no processo outra perspectiva além da dos competidores (Pelella, 2012).

²⁸¹ Como reparado em trabalho anterior, “os prazos são próprios, inclusive para os magistrados, que podem ser alvo de representação do art. 97-A da Lei das Eleições (L.9.504/97) caso não os cumpram” (Brito Cruz et al., 2018, p.28).

72 horas). No caso de prazos para julgamento pela Justiça Eleitoral, ela é ordenada pela legislação a decidir em definitivo todos os casos até um ano após a eleição.²⁸² A questão da prova no processo judicial eleitoral também segue um paradigma de maior celeridade, o que implica a concentração dos meios de prova. Assim, a lei processual eleitoral não distingue uma fase nítida “de instrução”, comandando que as provas sejam apresentadas diretamente na representação ou na defesa.

Outro elemento de gestão da temporalidade que agrega força à tutela exercida pela Justiça Eleitoral é a importância da tutela antecipada no processo judicial eleitoral, o que ocorre a despeito do processo em si ser muito mais curto do que os ocorridos sob a égide da Justiça Comum. A lógica é a mesma que baseia a maior celeridade: a proteção da igualdade de chances e a minoração do aproveitamento de vantagens indevidas por pleiteantes que possam desequilibrar a competição eleitoral *mesmo por pouco tempo*. De fato, como o período de permissão para campanha eleitoral no Brasil dura aproximadamente três meses (considerado que as candidaturas somente são oficializadas pouco tempo antes do pleito), dias ou horas podem ser decisivos para que potenciais vantagens desequilibrem a disputa – especialmente se há capacidade de aproveitamento dessas vantagens rapidamente. Assim, liminares que antecipem preliminarmente os resultados das ações propostas podem ser essenciais para mitigar danos irreversíveis à igualdade de condições entre os candidatos.

Pesquisa realizada pelo Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação da Fundação Getúlio Vargas (GEPI) nas ações judiciais eleitorais que objetivavam a retirada de conteúdo da internet nas eleições de 2014 ilustra a força da tutela antecipada nesse ramo do direito. Segundo o levantamento, realizado exaustivamente nos acervos digitais da Justiça Eleitoral, o tempo médio para emissão de liminar, contado do protocolo da ação, foi de menos de 4 dias, sendo que mais da metade delas foram conferidas em até 24 horas. Em todos os casos analisados (que envolviam temas como propaganda negativa, propaganda antecipada, propaganda anônima etc.) a taxa de deferimento das liminares *ultrapassou 50%* (GEPI-FGV, 2017). Mesmo que ilustrativa de uma eleição, a pesquisa corrobora a ideia de que o processo eleitoral imprime um forte ritmo em nome da defesa da paridade de armas.

Em um segundo grupo, uma outra capacidade processual única do direito eleitoral – e que pode ter consequências dramáticas no âmbito político – é o processamento das ações de “investigação judicial eleitoral” (AIJE), previstas no artigo 22 da Lei Complementar 64/1990 (a chamada “Lei das Inelegibilidades”) e no próprio artigo 14, §10º da Constituição

²⁸² Artigo 97-B da Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

Federal. Nesse caso, são processos que podem ser propostos *a posteriori* e que visam justamente proteger a integridade do processo, prevendo sanção de inelegibilidade do réu e cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado em casos de *abuso do poder econômico ou uso indevido de meio de comunicação*.

Como se vê, as consequências desse tipo de processo podem ser bem drásticas, mas é de se notar de que essas decisões podem ser *moduladas* em dois sentidos. No primeiro, conforme uma série de julgados do TSE, admite-se que seja reconhecido o abuso ou o uso indevido *sem que haja nexos de causalidade entre a conduta do representado e o resultado do pleito*, admitindo-se a potencialidade para implicar na sanção da inelegibilidade.²⁸³ No segundo, uma corrente jurisprudencial e doutrinária importante afasta a necessidade de coordenação (ou, nos termos do direito eleitoral, “prévio conhecimento”) por parte do beneficiário para que se aplique a cassação do registro ou diploma. A tese foi explicada em excerto que pode ser encontrado em uma série de julgados do TSE:

Quanto ao prévio conhecimento, é certo que sua comprovação é imprescindível para fins de representação com fundamento no art. 96 da Lei nº 9.504/97, mas não é essa a hipótese dos autos, que versa sobre recurso contra a expedição de diploma em virtude de abuso de poder. A respeito disso, esta Corte consagrou o entendimento de que o abuso de poder pode ser apurado tanto em relação ao beneficiário como em relação ao autor, pois o que se busca preservar é a lisura do pleito, sendo de somenos importância perquirir a participação ou não do beneficiário na prática dos atos abusivos²⁸⁴

Por mais que esse poder de invalidade uma eleição sem sequer nexos causal entre o candidato vitorioso e a conduta abusiva ou indevida considerada ilícita seja disputada na doutrina (Silveira, 2013), essa possibilidade é um extremo de um quadro já robusto de instrumentos projetados para proteger – ou recuperar – a integridade da competição eleitoral.

²⁸³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 6.643. Relator: Min. Caputo Bastos. Julgado em 21/11/2006.

²⁸⁴ Presente nos seguintes processos: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral nº 21.308. Relator: Min. Barros Monteiro. Julgado em: 18/12/2003; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 2.987. Relator: Min. Fernando Neves. Julgado em 04/09/2001; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Decisão Monocrática no Agravo de Instrumento nº 7209 – Filadélfia/BA. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 11/09/2008.

Assim, se o processo judicial eleitoral feito durante as campanhas é peculiarmente ágil, as ações de abuso podem ser particularmente dramáticas.

Além desses aspectos, um último diferencial da Justiça Eleitoral é o seu controle sobre as máquinas “oficiais” de campanhas políticas exercido através da prestação de contas e da “circularização”²⁸⁵, mecanismos jurídico-contábeis que se realizam a partir do fornecimento de relatórios e documentos comprobatórios de receitas e gastos. Nessa expressão, a burocracia judiciário-eleitoral funciona para receber, analisar e disponibilizar publicamente todas as informações sobre receitas e gastos de campanha²⁸⁶ e, por sua vez, os magistrados eleitorais atuam no julgamento dessas contas.²⁸⁷ No caso da circularização, impõe-se que os fornecedores de campanha sujeitem-se à tutela do judiciário eleitoral, subsidiando as análises de aprovação ou não das prestações de contas parciais e finais dos disputantes do pleito eleitoral.

Esses procedimentos foram estruturados, por um lado, para contemplar o direito de acesso à informação dos cidadãos, e, por outro, para implementar maior igualdade de chances entre os candidatos. Do lado do acesso à informação, permitem que cidadãos e jornalistas revelem padrões de gasto e financiamento das empresas, mobilizando-os como argumentos na crítica política. Na perspectiva da igualdade de chances, constituem um instrumento de fiscalização e o julgamento das contas. Em última instância, esse é um julgamento se, no plano financeiro, as candidaturas respeitaram as regras do jogo.

É de se notar que a abrangência desse requerimento é ampla, incluindo a ideia de “doações estimáveis em dinheiro”. Mas o que poderia ser entendido como uma doação “estimável em dinheiro”? Se a arrecadação e uso de recursos financeiros por partidos ou candidatos é mais fácil de distinguir (mesmo se for o caso de financiamento irregular de campanhas, o caixa 2), a figura fica mais turva quando se trata de recurso estimável em

²⁸⁵ Esse mecanismo representa uma competência contínua de requerimento de documentos e diligências *ex officio* por parte da Justiça Eleitoral, previsto em sede de resolução. No artigo 72 da Res. TSE 23.553/2017, por exemplo, o TSE estabelece que “havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode requisitar diretamente ou por delegação informações adicionais, bem como determinar diligências específicas [...] § 2º – Na fase de exame técnico, inclusive de contas parciais, a unidade ou o responsável pela análise técnica das contas pode promover circularizações, fixando o prazo máximo de 3 (três) dias para cumprimento”.

²⁸⁶ Art. 28 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

²⁸⁷ “Em um cenário eleitoral com maior presença de verbas públicas pela utilização do Fundo Partidário e dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a comprovação adequada pelas campanhas das despesas realizadas na internet é ainda mais importante: o dinheiro garantido aos candidatos, partidos e coligações para impulsionamento virá dos recursos garantidos pelo contribuinte (além de doações de pessoas naturais). Criado pela reforma da Lei Eleitoral de 2017 (Lei 13.487/2017) como mecanismo adicional para o financiamento público das campanhas eleitorais, o FEFC garantiu recursos extra para os candidatos, partidos e coligações após o Supremo Tribunal Federal ter julgado inconstitucional o financiamento privado das campanhas na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4560” (Brito Cruz et al., 2018, p. 74).

dinheiro que trabalha em favor da campanha, mas que não necessariamente é controlado, aliado ou mesmo conhecido pelo candidato.

Como se viu anteriormente, esse é nitidamente o caso quando a comunicação de campanha passa a se estruturar em redes, com componentes que contribuem para um determinado objetivo, mas de maneira descentralizada e com motivações e padrões de relacionamento diversos. Seria o caso do escândalo de supostos “disparos em massa” de mensagens de WhatsApp na campanha de 2018, no qual empresários favoráveis a um candidato teriam contratado serviços em favor dele. Nesse tipo de caso, a responsabilização pela irregularidade implica em dilema parecido com o encontrado nos Estados Unidos, que discute a tênue linha entre coordenação e independência (Howard; Calo; Woolley, 2018, p. 90-96). Porém, como se viu anteriormente, no caso brasileiro, subsiste a possibilidade de cassação do registro da candidatura ou do diploma dos eleitos em caso de abuso do poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação *sem a necessidade de configuração de prévio conhecimento do beneficiado*, sob o argumento de garantia da higidez das eleições.

Dessa maneira, a ideia de igualdade de chances confere ao direito eleitoral ferramentas muito robustas para agir em face de campanhas eleitorais, especialmente se consideradas outras estruturas jurídicas que dependem do Judiciário comum ou outras agências. São variados elementos de direito material, processual e de fiscalização. Todavia, a centralidade do direito eleitoral para a definição das “regras do jogo” não surge apenas desses elementos: com a paridade de armas na sua fundação, ergue-se um arcabouço que consegue inclusive abraçar a tutela de outras premissas normativas, como se verá adiante.

4.1.3. Para além da paridade de armas

Uma série de outras premissas agem *sobre* a base jurídico-institucional da Justiça Eleitoral, evidenciando ainda mais a centralidade do direito eleitoral para a tutela da comunicação política. Diferente do que poderia ser encontrado em outros contextos, esse ramo do direito brasileiro *atrai a tutela das campanhas políticas sob diversas perspectivas, apresentando dispositivos que dialogam com as diferentes premissas normativas*. Nesses dispositivos, o direito eleitoral brasileiro tem a peculiaridade de *abraçar* não só a ideia da igualdade de chances, mas todo o quadro das diferentes abordagens regulatórias possíveis exposto no final do primeiro capítulo.

Dois exemplos ilustram esse argumento, um sob a ótica da proteção de direitos individuais (da liberdade de expressão à honra), e outro relativo à regulação de conteúdos justificada segundo paradigmas de proteção da ordem pública.

Do lado da proteção de direitos individuais, a legislação eleitoral brasileira abarca normas e julgados que mobilizam esses primados constitucionais, inserindo-os na própria dinâmica de atuação de seu Judiciário específico.

Essa dinâmica pode ser observada especialmente com aqueles direitos individuais que protegem a personalidade, como o direito à honra e à imagem. A legislação eleitoral está repleta de dispositivos que mobilizam esses preceitos, como no artigo Art. 52, § 2º da Lei das Eleições, que dispõe que o juiz eleitoral deve impedir a reapresentação de propaganda eleitoral ofensiva “à honra do candidato”. Entre essas normas, destacam-se os crimes eleitorais²⁸⁸ contra a honra – calúnia, injúria e difamação –, reeditados do Código Penal. Ao contrário dos crimes contra a honra “comuns”, conformados como tipos penais de ação privada, os tipos eleitorais detêm natureza de ação pública *incondicionada* (conforme artigo 355 do Código Eleitoral), o que significa que podem ser promovidas diretamente pelo Ministério Público, sem necessitar de qualquer atuação do ofendido.

A razão de ser dessa peculiaridade é ilustrada em argumento coletado em julgados do Supremo Tribunal Federal. Conforme a Ministra Rosa Weber, por exemplo, esse porquê “reside em tutelarem, as normas tipificadoras dos delitos eleitorais, a par da honra subjetiva, um interesse social ligado à potencial interferência das ofensas no resultado das eleições”.²⁸⁹ Assim, à medida que a reputação e a honra do candidato se ligam à sua competitividade eleitoral – pois é possível interpretar que um arranhão à imagem de um candidato pode minar suas chances de conseguir votos – essa premissa normativa se conecta fortemente com outra, a proteção da igualdade de condições entre as candidaturas. Perante a Justiça Eleitoral, a proteção dos direitos de personalidade dos candidatos ganha uma nova energia, imbuída de pretensões normativas mais amplas do que o interesse individual do candidato como cidadão. Sob esta lente, a honra do candidato é um componente intrínseco da competição.

²⁸⁸ É de se notar a amplitude do arco de estruturas jurídicas disponíveis dentro do direito eleitoral, abrangendo a tutela da igualdade de chances, da liberdade de expressão, a honra dos candidatos, a ordem pública e outros valores normativos. O âmbito penal, por exemplo, é particularmente ilustrativo, fazendo com que a Justiça Eleitoral contemple arcabouços próprios da persecução penal, abrindo-se para proteger bens jurídicos específicos da situação eleitoral. Como se verá adiante, esse arco passa a contemplar o enfrentamentos a condutas específicas da internet a partir dos anos 2000, o que reforça esse argumento.

²⁸⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inquérito 3.546/BA. Relator: Min. Rosa Weber. Julgado em: 15/09/2015.

Por sua vez, o caso da liberdade de expressão é emblemático, pois sinaliza como essa abrangência da lei eleitoral acaba implicando num equilíbrio de posições possivelmente contraditórias. O artigo 57-D da Lei das Eleições, que passou a incluir, em 2013, o § 3º, que estendeu a tutela da Justiça Eleitoral para qualquer conteúdo de “ataque ou agressão”, possuía, desde 2009, redação protetiva à livre manifestação do pensamento na internet, espelhando o texto constitucional. Essa redação repercutiu em resoluções do TSE já no mesmo ano, como a Resolução nº 23.191/2009. Esse dispositivo explicita contradições resultantes da abertura do direito eleitoral para premissas normativas para além da igualdade de chances, presentes em uma série de julgados.²⁹⁰

Num outro sentido, a análise de julgados do TSE evidencia a aplicação, em alguns casos, de proteções constitucionais à liberdade de expressão e comunicação. Para que essa proteção se reflita na decisão dos casos que chegam à Justiça Eleitoral, o TSE recorrentemente utiliza um argumento de um jurista estadunidense, Cass Sunstein (2008). Nesta formulação “minimalista” em relação à intervenção no discurso político (que, no texto de Sunstein, seria adequada em muitos dos casos de conflitos de princípio), a manutenção de padrões estritos (em inglês, *narrow*, sem generalizações) e superficiais (*shallow*, evitando teorizações sobre questões de princípio abstratas) para decisões judiciais ajudaria a minimizar violações de direitos fundamentais, notadamente a liberdade de expressão.²⁹¹

²⁹⁰ Sintetizados em julgados como: “É livre a manifestação de pensamento e o direito de informação, desde que não viole dispositivo expresso em lei.” TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 2.415. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 4/12/2001 (no mesmo sentido TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral nº 15.588. Relator: Min. Costa Porto. Julgado em: 03/11/1998); “As limitações impostas à propaganda eleitoral não ofendem o princípio da liberdade de informação assegurada pelo art. 220, da Constituição Federal, uma vez que visam proporcionar isonomia entre os candidatos, princípio também garantido pela Carta Magna” TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 19.268. Relator: Min. Fernando Neves. Julgado em: 12/06/2001 (no mesmo sentido TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo de Instrumento nº 2.430. Relator: Min. Fernando Neves. Julgado em: 26/04/2001); e “As restrições ao exercício da propaganda eleitoral contidas na Lei nº 9.504/97 não implicam ofensa aos princípios constitucionais previstos nos arts. 5º e 220, §§ 1º e 2º, da CF” TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo de Instrumento nº 1.868. Relator: Min. Costa Porto. Julgado em: 10/08/1999.

²⁹¹ São exemplos de decisões do TSE que partem dessas premissas os seguintes julgados: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AgR no REspe nº 0000222-17.2014.6.02.0000, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 21/05/2015; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, REspe nº 0001868-19.2014.6.00.0000, Relator Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em: 06/10/2015; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AI nº 0000142-48.2013.6.25.0000, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 10/12/2015; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AI nº 0004483-51.2014.6.19.0000, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 25/02/2016; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, REspe nº 0002145-51.2014.6.03.0000, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 18/08/2016; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AgR no REspe nº 685-79.2012.6.26.0090, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 06/09/2016; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AI nº 0000198-46.2015.6.13.0000, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 06/10/2016; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, REspe nº 0000051-24.2016.6.17.0016, Relator Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Julgado em: 13/12/2016; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AI nº 0000983-35.2012.6.11.0043, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em: 21/02/2017; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, REspe nº 0001987-93.2014.6.03.0000, Relator Min. Luiz

Formulações como essas (ou dispositivos como o 57-D da Lei das Eleições) reforçam a ideia de que as batalhas sobre a aplicação desse preceito constitucional em campanhas eleitorais devem ocorrer *sob a tutela* da Justiça Eleitoral.

Ainda, a legislação eleitoral brasileira também abarca uma série de hipóteses de restrição de conteúdo por razões que não somente a proteção da igualdade de condições no pleito em situação de campanha política. O mesmo artigo 52 da Lei das Eleições, por exemplo, veda também a reapresentação de propaganda eleitoral contrária “à moral e aos bons costumes”.

Regras como essa devem ser colocadas em um contexto mais amplo, em especial se considerada a trajetória de formação do quadro legislativo aplicável em matéria de direito eleitoral. Um caso ilustrativo pode ser observado no percurso de aplicação do artigo 242, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), reproduzido no artigo 6º da Resolução nº 23.551/2017 do TSE, que dispõe que “a propaganda eleitoral deve sempre ser feita em português e não deve empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”.

Em caso que julgou a legalidade de uma peça publicitária eleitoral que foi apresentada no HPEG em 2002,²⁹² o Ministro Geraldo Grossi, do TSE, resgatou a história do dispositivo, argumentando que ele deveria ser interpretado de maneira cautelosa. Em sua argumentação, Grossi aventava a possibilidade de que a regra fosse incompatível com a democracia representativa, já que remetia a um contexto de fechamento das liberdades democráticas – o que ilustra parte de uma herança pregressa da legislação eleitoral brasileira. Afastando a aplicação do artigo 242 do Código Eleitoral, o ministro lembrou a semelhança da sua redação com o texto presente em diversas leis de segurança nacional editadas durante o regime militar, como em 1967,²⁹³ 1969²⁹⁴ e 1978.²⁹⁵ Como é o caso do seguinte trecho do Decreto-Lei nº 314/67:

Fux. Julgado em: 15/08/2017; bem como TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 110-93.2016.6.26.0296, Relator Min. Luiz Fux. Julgado em 28/11/2017.

²⁹² A peça publicitária fazia parte da campanha do candidato à Presidência José Serra (PSDB), que apresentava a atriz Regina Duarte afirmando que tinha “medo” (um evidente “estado emocional”) do que poderia acontecer se o candidato adversário (Lula) fosse vitorioso. O vídeo da peça está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DEeNSkXn5mY>>. Acesso em: 9 jan. 2019. A questão foi judicializada pela campanha de Lula.

²⁹³ Decreto-Lei nº 314/67.

²⁹⁴ Decreto-Lei nº 898/69.

²⁹⁵ Lei 6.620/78.

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. [...]

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprêgo da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

A relatoria de Grossi foi vitoriosa por unanimidade, colocando-se como precedente em relação a esse dispositivo, reconhecendo nele uma “raiz autoritária”, uma herança do período ditatorial que conferia à Justiça Eleitoral uma atribuição de restrição do discurso político em nome da segurança nacional, e não só por defesa da integridade eleitoral. Como já sublinhado em trabalho anterior, essa é a “razão pela qual essa vedação do ‘emprego de meios para criação de estados mentais’ não deve ser vista como uma proibição ao marketing político praticado comumente nas eleições brasileiras no período da redemocratização” (Brito Cruz et al., 2018, p. 54-55).

Esse dispositivo não é a única herança deixada pelo Código Eleitoral de 1965 no sentido de tutela de premissas como ordem pública e segurança nacional. O artigo 243 da mesma lei estabelece a vedação de diversos tipos de propaganda política, como: “de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe”²⁹⁶; “que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e as instituições civis”; “de incitamento de atentado contra pessoa ou bens”; “de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública”; “que perturbe o sossego público, com algazarra ou abuso de instrumento sonoros ou sinais acústicos”; “que prejudique a higiene e estética urbana”; “que caluniar ou injuriar pessoa, bem como atingir órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública”; ou que “desrespeite os símbolos nacionais”. Nenhum deles diretamente ligado à proteção da igualdade de condições entre os competidores, todos conectados com outros ímpetus regulatórios.

²⁹⁶ O TSE incluiu, na Resolução 23.551/2017, a vedação adicional a ‘quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal, art. 3º, IV)’ a pedido de coletivos de defesa de direitos humanos. (Brito Cruz et al., 2018, p. 55).

De fato, a legislação eleitoral não é uniforme, sendo resultado de uma soma de diversos diplomas produzidos em contextos muito diferentes. Mesmo que isso possa ser pormenorizado adiante, nesse ponto importa dizer que existem diferenças significativas nas abordagens realizadas pelo Código Eleitoral (1965), pela Lei das Eleições (1997) e por muitas outras reformas feitas no curso da Nova República. Essas diferenças significativas podem ser depuradas pela ação de filtragem interpretativa da Justiça Eleitoral e por sua ação regulamentadora, que segue atualizando os precedentes válidos e as resoluções e instruções que servirão para balizar a aplicação desse amplo conjunto de dispositivos sobrepostos por décadas.

Esses exemplos demonstram como o direito eleitoral brasileiro integra abordagens regulatórias com múltiplas premissas normativas, fazendo com que as disputas que envolvem essas premissas e a tutela de campanhas passam a precipuamente ocorrer em suas esferas de atuação.²⁹⁷ O conjunto de fatores exposto nesse ponto distingue o direito eleitoral – e o seu ramo do Poder Judiciário – de demais frentes de regulação estatal, tornando-o uma espécie de “tutor” das campanhas políticas.

4.2. Propaganda eleitoral antes e depois da internet

A atuação tutorial do direito eleitoral na modelagem da comunicação política competitiva ocorre a partir de uma caixa de ferramentas conceituais bastante particular. Como exemplificado acima, o “direito eleitoral” resulta de uma sobreposição e recombinação contínua dessas ferramentas a cada reforma legislativa e a cada pleito, através das resoluções e atos infralegais editados pela Justiça Eleitoral. Entre essas ferramentas, destaca-se, na regulação da comunicação política, o conceito de *propaganda eleitoral*, por estruturar a forma, a potência e o escopo de intervenção desse ramo do direito em comportamentos inseridos em campanhas eleitorais.

Todavia, por mais que guarde uma pretensão de aplicação geral, esse conceito atravessou mais de meio século significando coisas muito diferentes, cada um desses

²⁹⁷ É notável como nenhuma estrutura do direito eleitoral brasileiro se volta especificamente à limitação de discurso agressivo em relação à populações subalternizadas, sendo que essas situações são geralmente tuteladas pelo Ministério Público Eleitoral a partir de dispositivos não-eleitorais do Código Penal e da Lei Antirracista (Lei nº 7.716/1989) ou dos que endereçam crimes contra a honra na legislação eleitoral, numa chave que passa sempre pelos direitos de personalidade. A questão se torna premente quando notado que os casos que envolvem esse tipo de situação estão presentes nos períodos eleitorais, tornando-se cada vez mais visíveis por mapeamentos realizados por organizações da sociedade civil. Em 2018, a plataforma TRETAqui.org agregou dados sobre esses casos, como pode ser consultado em: <<https://www.tretaqui.org/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

significados resultantes de um tipo de competição eleitoral e campanha política. Como se verá, esses ascendentes conectam-se com formas específicas de comunicação política anteriores à internet, o que implica uma série de questões na sua transposição para o ambiente digital.

4.2.1. Da defesa dos regimes à competição na televisão

Diferentemente dos conceitos de “propaganda” cunhados nos estudos de Benkler, Faris e Roberts (2018), Chomsky e Herman (1988), ou outros autores, o valor da definição de propaganda eleitoral é sobretudo dogmático-jurídico. Assim, na estruturação jurídica do sistema de regulação da comunicação política no Brasil, dizer que algo é ou não é “propaganda” ou “propaganda eleitoral” é um enquadramento que gera uma série de consequências.

Esse valor dogmático-jurídico foi inicialmente erigido no século XX, no avançar simultâneo e sinuoso da adoção dos meios de comunicação em massa e da representação eleitoral no Brasil. *Em termos legislativos*, a ideia de “propaganda eleitoral” surge apenas no pós-varguismo. Uma pesquisa no acervo de legislação do Senado Federal situa que, do início do século até a década de 1930, “propaganda” era um termo que essencialmente aparecia ligado à publicidade de produtos brasileiros no exterior, com pouco efeito no mundo da comunicação política. Isso muda com Vargas, mas não em seu Código Eleitoral de 1932. A ideia de propaganda aparece em 1935, com a edição da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38/1935²⁹⁸), e em 1939, com a criação do DIP. Nesse momento, a mobilização da expressão aparecia nos registros de “*propaganda de guerra ou de processos violentes [sic] para subverter a ordem política ou social*”, no caso do crime contra a segurança nacional, e no caso de comunicações pró-regime, a “propaganda nacional”. Segundo essa chave, se produziam ou enquadravam comunicações sob a racionalidade de defesa de uma razão de Estado nacional. Havia a propaganda *do regime*, criada e propagada, e a propaganda *contra o regime*, a ser censurada. Assim, o conceito era mobilizado segundo as premissas normativas de defesa da soberania nacional e ordem pública.

Se a noção jurídica de propaganda nacional foi nuançada com a extinção do DIP, a de propaganda eleitoral começou a ser erigida no Código Eleitoral de 1950 (Lei nº

²⁹⁸ Esse diploma é o primeiro de uma série de normas reguladoras do discurso visto como “subversivo”, presentes no Decreto-Lei nº 431/1938 e na Lei nº 1.803/1953.

1.164/1950). Nesse diploma, inclusive, as concepções têm intersecções: a propaganda eleitoral somente era permitida em português, por exemplo. Sem prover uma definição, o Código de 1950 usa a expressão para autorizar a compra de espaço por partidos e seus candidatos no rádio e para regulamentar os atos de campanha de rua. Nesse arranjo, a comunicação das candidaturas via radiodifusão ficava à mercê da sua afinidade com os donos das emissoras, que não eram obrigados a assinar contratos de venda de espaço para os políticos, apesar da ideia de rotatividade presente na lei (Albuquerque, 1999, p. 46).

Em 1962, uma reforma mudou esse arranjo,²⁹⁹ instituindo a obrigatoriedade de transmissão por parte das emissoras de televisão e rádio, com critério de espaço proporcional ao tamanho da bancada. A possibilidade de propaganda paga, contudo, não foi eliminada (Albuquerque, 1999, p. 46). Essa possibilidade foi estruturada com o decreto que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, em 1963 (Decreto nº 52.795/1963). Nele sobrevivia uma vedação à propaganda em sua acepção de guerra, ao mesmo tempo que estabelecia em mais detalhe o regime de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão.

O advento do golpe militar de 1964 trouxe consigo, em 1965, um novo – e ainda em vigor – Código Eleitoral (Lei nº 4.737) que, à sua maneira, *produziu sínteses entre as noções de propaganda nacional e propaganda eleitoral*. Como se viu anteriormente, por exemplo, o artigo 242 imbuí, como restrição de conteúdo na propaganda eleitoral, o emprego de “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”, em disposição alinhada com a restrição da liberdade de manifestação do pensamento promovida pelo regime, inclusive em nível constitucional.³⁰⁰ Assim como em 1950, o Código Eleitoral não trouxe uma definição do que seja a propaganda eleitoral, mas utilizava o termo para designar as comunicações realizadas pelos partidos políticos e seus membros via radiodifusão ou para designar atos de campanha de rua em seu favor. Com o endurecimento do regime, as leis Etelvino Lins (nº 9.601/1974) e a Falcão (nº 6.339/1976) serviram para tutelar ainda mais essas comunicações dos atores políticos, proibindo a propaganda paga na radiodifusão e tutelando em minúcia o seu formato. Além disso, o Código estabeleceu um mecanismo abrangente de responsabilização dos partidos “por excessos” de seus adeptos e candidatos, em seu artigo 241, tutelando o apoio às siglas e incentivando-as a se hierarquizarem para mitigar riscos.

²⁹⁹ Lei nº 4.115/1962.

³⁰⁰ O Ato Institucional nº 2, editado em 1965, previu inserção de restrição constitucional à esse tipo de propaganda, nos seguintes termos: “não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de subversão, da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe”.

Segundo interpretação corrente no campo de estudo da comunicação política no Brasil, essa tutela em detalhe do formato do HPEG teve relação com uma avaliação, por parte do regime militar, de que o partido que lhe fazia oposição, o MDB, havia obtido sucesso na propaganda eleitoral em 1974 (Albuquerque, 1999, p. 48). Com a Lei Falcão, os candidatos podiam apenas apresentar seu nome, uma fotografia, seu número e um currículo – além de poder anunciar atos de campanha de rua com data, local e horário. Entretanto, ao mesmo tempo que essas medidas transformaram a comunicação política em um tedioso ritual, as políticas de expansão da radiodifusão articuladas pelo regime militar viabilizaram a importância da televisão. Como corolário, com a abertura política e a dominância da televisão, o HPEG e os telejornais se tornaram a grande vitrine. Nesse momento, a legislação eleitoral, carregando as disposições de 1965, agregou novos diplomas, deixando em desuso as disposições da Lei Falcão já para 1985.³⁰¹ Em sua pesquisa sobre a construção da imagem partidária no início da Nova República, Afonso Albuquerque e Marcia Ribeiro Dias (2002) retratam esse fenômeno explicando que

O modelo brasileiro de propaganda política na televisão possui características únicas: ele combina como nenhum outro eficácia comunicativa com a gratuidade do acesso à televisão. A eficácia comunicativa da propaganda política na televisão se explica em grande medida pelo lugar privilegiado que a televisão ocupa na vida social do país (o que leva alguns autores a caracterizá-lo como uma sociedade *media-centric*) e é favorecida pela ampla liberdade no uso dos recursos comunicativos da comunicação que, com exceções pontuais, tem sido contemplada pelas diversas legislações eleitorais desde 1985 (Albuquerque; Dias, 2002, p. 323).

Nessa sequência de “leis de eleições” que repetiam diversos dispositivos – em 1985, 1986, 1988, 1989, 1993 e 1995 -, a propaganda eleitoral aparecia mais uma vez sem definição, mas sempre identificada com as mesmas modalidades: o HPEG e os atos e materiais físicos de campanha em via pública. Nesse período, a mudança mais significativa ocorreu em 1993, com a Lei nº 8.713/1993 que interviu da forma mais significativa no HPEG e na cobertura da imprensa desde a Lei Falcão: o seu artigo 66 vedava o uso de “trucagens”;

³⁰¹ Apesar de ter caído em desuso, o artigo 250 do Código Eleitoral, instituído pela Lei Falcão, somente foi revogado em 1997, com a aprovação da Lei das Eleições.

o artigo 76 proibia filmagens externas na propaganda eleitoral; e o artigo 64 estabelecia direito de resposta a afirmações publicadas em “meios de comunicação social”. Com as reformas seguintes, o único dispositivo que não perdurou foi o das filmagens externas. Na leitura de Afonso de Albuquerque,

a alegação “oficial” para tais proibições era que, agindo de tal maneira, se estava impedindo a campanha de degenerar em um circo, favorecendo-se, assim, um debate político de alto nível. Além disso, tais regras conduziram a uma maior homogeneização das condições de disputa entre os candidatos: não podendo se esconder por detrás de marketólogos criativos e seus truques brilhantes, estes teriam que arcar com o risco de se apresentarem de “cara limpa” para o público. Entretanto, declarações de parlamentares colhidas por diversos jornais no dia seguinte à aprovação da lei revelam que uma de suas principais motivações foi mesmo prejudicar a candidatura de Lula, cuja estratégia estava fortemente baseada no uso do HPEG (Albuquerque, 1999, p. 51).

O caso ilustra a presença da figura do “marqueteiro” nas campanhas eleitorais brasileiras da Nova República,³⁰² bem como a centralidade da televisão (Miguel, 2004). No plano regulatório, evidencia a ambiguidade da mudança das regras do jogo eleitorais. Corroborando o diagnóstico de Afonso de Albuquerque, a leitura de Luís Felipe Miguel (2004) evidencia que, aos legisladores de 1993, *intervir mais ou não no HPEG, privilegiar mais ou não a cobertura da imprensa ou qualquer outro passo embutiria em si vantagens a este ou aquele candidato*. Por mais que visem ou se justifiquem via igualdade de chances, as escolhas das “regras do jogo” modulam o “jogo”, beneficiando quem o “joga” de determinadas maneiras.

Após essa sequência de leis editadas eleição-a-eleição, o padrão de reforma do direito eleitoral mudou. Em 1997, aprovou-se a “Lei das Eleições”, uma espécie de consolidação das legislações anteriores, e as reformas passaram a ser no corpo dessa peça legislativa. Nela, a ideia “propaganda eleitoral” repetiu os termos dos anos 1990, no HPEG e na rua. Conceito

³⁰² O filme “Arquitetos do poder” (2010), de Alessandra Aldé e Vicente Ferraz é um verdadeiro documento histórico de retrato desses personagens da vida política brasileiro. Aldé é uma pesquisadora de ponta na área da comunicação política e conseguiu reunir no documentário depoimentos extremamente valiosos de (e sobre) profissionais de marketing político que atuaram em campanhas de grande escala no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. Chefes da estratégia de comunicação da campanha, os marqueteiros corroboram a centralidade da TV Globo na cobertura, bem como a importância do HPEG.

multifacetado e de textura aberta, “propaganda eleitoral” apareceu incorporando uma espécie de autoevidência: era óbvio que se tratava da regulação da impressão de materiais físicos e principalmente do que era transmitido na televisão de maneira obrigatória.³⁰³ Essas eram as principais formas de ação direta da campanha, entendida mais como uma unidade, menos como uma rede. Além do HPEG, o restante da presença do assunto eleitoral na radiodifusão era extremamente regulado, a fim de garantir a paridade de armas e uma cobertura “isenta”, conforme o artigo 45 da Lei Eleitoral. Sob o emblema do “uso indevido de meios de comunicação social” estabeleceu-se uma série de regras cuja “intenção foi impedir que veículos de rádio e televisão possam desequilibrar o jogo eleitoral, privilegiando certos candidatos em detrimento de outros, pois esses meios de comunicação exercem forte influência na formação da opinião pública” (Agra; Velloso, 2010, p. 53).

Por sua vez, o século XXI começaria com algumas novidades. Essa definição já multifacetada e aberta começou a abranger novos meios de comunicação. Nos anos 2000 e 2010, novas regras foram editadas a cada pleito, projetando uma tutela específica para a comunicação política na internet.

4.2.2. A percepção da internet pelo direito eleitoral

De uma maneira geral, essas reformas e suplementos acompanharam a percepção crescente de que aplicações de internet estavam cada vez mais sendo utilizadas para a campanha. Após o aumento significativo do uso da internet como meio de comunicação política, pelo menos a partir de 2002 (Aldé; Borges, 2004), foi iniciado um processo de regulação por meio da edição de normativas pelo TSE, que culminou na aprovação da Lei nº 12.034 em 2009 e, posteriormente, de mais uma minirreforma eleitoral em 2013 (Lei nº 12.891/2013).

Peixoto e Souza (2016) descrevem o início desse movimento. O estudo apresenta o escopo do trabalho da Justiça Eleitoral desde 2004,³⁰⁴ diagnosticando um ponto de inflexão

³⁰³ Apesar desse ponto se dedicar à ideia de “propaganda eleitoral”, outras expressões surgem na legislação com a expressão propaganda. Nesse sentido, a doutrina distingue outras duas modalidades de propaganda política (Gomes, 2015, p. 386-393), o que é útil para localizá-las e mencioná-las: a intrapartidária (voltada aos membros das agremiações partidárias em processos de votação interna) e a partidária (que ocorre para informar as ideias e projetos do partido de uma maneira geral). Enquanto a primeira é a ação, regulada pela própria Lei Eleitoral (art. 36, § 1º), de campanha interna e restrita à organização partidária; a segunda tem um escopo mais amplo, protegido pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de divulgação do ideário partidário. Sua veiculação é esparsa, pulverizada entre os partidos e suspensa no segundo semestre de anos eleitorais, para a veiculação do HPEG.

³⁰⁴ A escolha temporal parte do reconhecimento do aumento da importância da internet para campanhas descrita por Aldé e Borges (2004).

no pleito de 2010, o primeiro depois da aprovação da Lei nº 12.034/2009. Para os autores, a lei “se apresenta como um divisor de águas na regulamentação da campanha eleitoral online, uma vez que as regras disciplinadas nas Resoluções do TSE no período anterior a 2009 são, na maior parte, diversas daquelas instituídas posteriormente à entrada em vigor da Lei” (Peixoto; Souza, 2016, p. 288).

Dessa forma, a definição de responsabilidade do candidato ou de provedores de aplicação da internet em casos de abuso, as regras para a replicação de publicações e para uso de blogs e perfis em redes sociais por campanhas e *spam* e a *vedação à propaganda eleitoral paga na internet* foram, a partir de 2009, constantemente abordados pela Justiça Eleitoral, em uma marcha que ressoa na adoção dessas técnicas por parte das campanhas no Brasil. A minirreforma eleitoral de 2013 (Lei nº 12.891/2013) consolidou esse caminho, trazendo ainda mais regras sobre o uso de plataformas de internet por parte dos candidatos. Uma inovação que pareceu responder às táticas de campanha acima descritas foi a inclusão como crime eleitoral da “contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato”. Nesse mesmo ano, incluiu-se na lei também o dispositivo³⁰⁵ já citado que embasa uma tutela ampla da Justiça Eleitoral sobre conteúdos em qualquer tipo na rede.

Dessa maneira, as mudanças na Lei nº 9.504/1997 inseridas a partir de 2009 apenas inauguraram os debates jurídicos de regulação de propaganda eleitoral para além da radiodifusão. Peixoto e Souza tomam como base as discussões travadas no TSE:

Apesar de a minirreforma eleitoral oriunda da Lei 12.034/09 ter sido um avanço legislativo, muitas dúvidas surgiram na aplicação concreta do novo regramento, também por conta da dinâmica dos casos submetidos a julgamento, que apresentam contexto e teses diversas. Dos julgados analisados não foi possível extrair um entendimento pacificado sobre o uso das novas mídias como instrumento de propaganda eleitoral, pelo contrário, observamos que a interpretação dada ao Tribunal não se restringiu à aplicação literal da nova Lei (Peixoto; Souza, 2016, p. 312).

Como se verá em diversos pontos deste capítulo, as controvérsias estão ligadas às mudanças promovidas pela internet na comunicação política e nas campanhas. Essas

³⁰⁵ Artigo 57-D, § 3º da Lei Eleitoral.

controvérsias passam por ter de distinguir, na rede, o que é propaganda eleitoral, uma tarefa que era muito mais fácil quando considerada apenas radiodifusão e a campanha de rua. A emergência de instrumentos de autocomunicação de massa e a dissolução de barreiras entre cobertura jornalística e propaganda política (aqui no sentido sociológico) colocaram, potencialmente, o conteúdo gerado por usuários no exercício da sua liberdade de manifestação do pensamento em rota de colisão com a igualdade de chances, com a honra dos candidatos ou com outras premissas.

O quadro abaixo organiza essa sequência, explicitando que o Brasil não passou por duas eleições gerais com regras idênticas para a internet entre 2006 e 2018. Ele demonstra como, desde meados da primeira década do século XXI, a regulação de campanhas na internet foi incorporada enquanto um tema do direito eleitoral. Ainda, ilustra como diferentes formatos de campanhas preocuparam os congressistas ao longo da adoção da internet e de novos aspectos das campanhas políticas.

Quadro 9 – Reformas na Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) que abordaram questões sobre campanha na internet

Lei/Ano	O que trouxe de novo?
Lei 11.300/2006	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigação de divulgação de prestação de contas da internet.
Lei 12.034/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Autoriza e regulamenta a propaganda eleitoral na internet, mas veda a propaganda paga; • Regula aspectos da liberdade de expressão dos cidadãos em casos tutelados pela Justiça Eleitoral, como limites e direito de resposta; • Proíbe a atribuição indevida de autoria de propaganda eleitoral; • Limita a cessão e uso de cadastros eletrônicos em favor de campanhas e veda sua venda no âmbito eleitoral.
Lei 12.891/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia a tutela de remoção de conteúdo da Justiça Eleitoral para “ataques e agressões”; • Obrigação de divulgação de relatórios parciais de prestações de contas na internet; • Limita o escopo da propaganda eleitoral em casos de debates ou cobertura de eventos, inclusive pela internet; • Institui crime de contratação de pessoas para ataques na rede, bem como regulamenta casos de pedidos de remoção de tais ataques.
Lei 13.165/2015	<ul style="list-style-type: none"> • Reduz os prazos para campanhas eleitorais e estabelece prazo específico para campanha na internet; • Obrigações de transparência contínua de gastos eleitorais pela internet; • Modifica prazos de remoção de conteúdo da internet.

Lei 13.488/2017	<ul style="list-style-type: none"> ● Autoriza e cria regras para modalidade de propaganda paga na internet (impulsioneamento de conteúdos); ● Autoriza uso de mecanismos de financiamento coletivo via internet para arrecadação de recursos em campanhas eleitorais; ● Autoriza a Justiça Eleitoral a suspender temporariamente conteúdo ilícito.
-----------------	--

Fonte: do autor.

4.2.3. Admirável mundo novo: a permissão para propaganda eleitoral paga na rede

Como se vê no quadro acima, as safras contínuas de normas suplementares sobre propaganda eleitoral na internet culminaram, com a última reforma eleitoral em 2017,³⁰⁶ na autorização de uma modalidade de propaganda eleitoral paga na internet, o “impulsioneamento de conteúdos”. Dessa maneira, a partir das eleições de 2018, pela primeira vez na história, passaram a ser considerados lícitos os gastos de campanhas com “impulsioneamento de conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no país”³⁰⁷.

Curiosamente, a modificação legislativa não extinguiu a proibição à propaganda eleitoral paga na internet, construindo o “impulsioneamento” como uma *exceção* a essa vedação. Por outro lado, não foi definido pela lei o que seria impulsioneamento. Na resolução nº 23.551/2017, o TSE buscou sanar essa lacuna, fornecendo a seguinte definição: “impulsioneamento de conteúdo – mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo”.³⁰⁸

Considerando a imensa diversidade de técnicas de publicidade digital, é difícil distinguir quais delas *não* configurariam uma potencialização do alcance e da divulgação de informação para atingir quem não teria acesso ao seu conteúdo. Além disso, a ausência de uma definição do que seria propaganda paga diferente de impulsioneamento apenas complica o quadro. Como se viu anteriormente, o enorme número e diversidade de diferentes fornecedores de marketing digital e de seus produtos se constrói a partir da ideia de potencialização do alcance e de acesso a audiências. Vis-à-vis, a definição apresentada pelo TSE e essa diversidade produzem um quadro de maior ou menor certeza jurídica, a depender do tipo de técnica em questão.

³⁰⁶ Lei nº 13.488/2017.

³⁰⁷ Art. 26, inciso XV da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)

³⁰⁸ Art. 31, inciso XIII da Resolução nº 23.551/2017 do TSE.

Esse gradiente de (in)certeza evidencia-se em diversos casos apresentados no capítulo anterior, no ponto 3.3, que tratou das considerações preliminares sobre os novos formatos de campanha no processo eleitoral de 2018. O levantamento evidenciou desde o uso de ferramentas mais consensuais até iniciativas mais desafiadoras para autoridades de *enforcement* da legislação eleitoral.

Em uma frente mais consensual de modalidades, está a compra de anúncios direcionados em produtos publicitários disponibilizados pelas grandes plataformas de internet, como Facebook e Google. Como se viu nos levantamentos de gastos de campanhas, boa parte do montante investido nessa rubrica destinou-se a essas empresas e a suas intermediárias de pagamentos (Brito Cruz; Massaro, 2018b; Brito Cruz; Kira; Massaro, 2018). Uma análise das representações apresentadas durante o pleito denota que, por mais que o conteúdo dos anúncios ou o contratante tenham sido questionados (a partir dos limites descritos mais abaixo), *o produto de publicidade contratado não foi*.

O mesmo não pode ser dito de outros casos, como o da contratação de “influenciadores” em redes sociais por campanhas. Além da comoção de usuários dessas redes sociais – que podem ter se sentido enganados pela falta de transparência de quem tenha recebido recursos (Brito Cruz; Tambelli, 2018) – diferentes interpretações surgem dessa situação. Há quem possa argumentar que esses contratados são militantes pagos que estão trabalhando para as campanhas *e detêm liberdade para se manifestar na internet*. Nessa argumentação, se postularia que não se trata de conteúdo de propaganda eleitoral paga, mas sim de propaganda eleitoral espontânea, ou, ainda, de manifestação pessoal. Contudo, em ação de inelegibilidade protocolada sobre o assunto ainda em 2018,³⁰⁹ o Ministério Público Eleitoral entendeu de maneira diversa. Ao processar, por “uso indevido dos meios de comunicação”, candidatos que se aproveitaram de repasses financeiros a influenciadores, postulou que a sua contratação feriu as disposições da Lei Eleitoral sobre impulsionamento de conteúdo.

A presença de consensos e conflitos pode ser melhor entendida se consideradas, por um lado, as disposições jurídicas em questão (na lei e nas resoluções), e, por outro, o seu encaixe com práticas correntes do marketing digital.

O encaixe tem origem no uso do termo “impulsionamento” no âmbito das práticas profissionais de marketing digital – em um significado tão geral quanto o apresentado na

³⁰⁹ Sobre o caso, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral protocolada pelo Ministério Público Federal pode ser acessada em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2018/luizmarinho0609792-67-2018-6-26-0000.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

resolução (Rais et al., 2018, p. 52). De fato, no jargão da publicidade digital, “impulsioneamento” é a forma como se denomina a criação de anúncios no Facebook, que em sua versão em português utiliza exatamente essa terminologia.³¹⁰ De acordo com a plataforma, impulsar uma publicação implica a criação de um anúncio a partir dela, que será veiculado em espaços de visibilidade de publicidade na própria plataforma.³¹¹ Entretanto, por mais que não seja um termo exótico nesse campo, o fato de que o termo está associado ao produto de uma das plataformas não implica, necessariamente, que apenas ele esteja protegido pela Lei Eleitoral. O trecho inserido pela mesma minirreforma eleitoral, por exemplo, inclui, também, a “priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet”³¹² como exceção à proibição da propaganda paga na internet, fazendo com que produtos de publicidade de mecanismos de busca, como o Google, estejam incluídos como um tipo de impulsioneamento.

Nesse sentido, as aproximações textuais com as ferramentas de Google e Facebook posicionam consensos (quando se tratam desses produtos) e indeterminações (em outros casos). O quadro é ainda agravado se considerados os limites impostos pela legislação aos fornecedores desse tipo de serviço, o que confere grande segurança jurídica às grandes plataformas de internet, mas pouca aos agentes que não possam ser enquadrados como “provedores de aplicação de internet”. Nesse dispositivo, a legislação eleitoral remete a uma definição presente em um diploma não-eleitoral – o Marco Civil da Internet³¹³ – que prevê uma definição para “provedores de aplicação de internet” como aqueles que disponibilizam “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”. Segundo o art. 57-B, § 3º, da Lei das Eleições, é vedada a “utilização de impulsioneamento 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”.

³¹⁰ O Facebook emprega o termo “impulsioneamento” ao se referir a esse tipo de anúncios em sua plataforma, como pode ser observado em sua página direcionada a empresas: <<https://www.facebook.com/business/help/240208966080581>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

³¹¹ “Neste jargão, ‘impulsionar’ significa tanto aumentar a divulgação de uma publicação que já seria espontaneamente veiculada nas ferramentas de consumo de conteúdo da plataforma como, ainda, divulgá-la de outras formas em outros espaços primordialmente destinados a anúncios, como a lateral da tela do usuário. Significa, ainda, que essa publicação também poderá ser mostrada no feed de notícias de pessoas que não são seguidoras da página que a publicou, e que esta distribuição seguirá critérios de audiência escolhidos por quem contrata o serviço” (Brito Cruz et al., 2018, p. 60).

³¹² Art. 26, § 2º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

³¹³ Art. 4, VII do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014).

Na ocasião da aprovação da lei, a medida causou manifestações de indignação por parte de representantes da sociedade civil. Segundo Sergio Amadeu, professor da UFABC e ativista,

[s]e um candidato com apoio de amigos da computação, hackers, geeks e makers fizerem uma ferramenta de distribuição de conteúdos estarão violando a lei. Você só pode usar ferramentas oferecidas pelo ‘provedor de aplicação da internet’, ou seja, pelas empresas que vendem ‘impulsionamento’, o que faria com que fosse recrudescido o poder destas grandes empresas em detrimento de possibilidades de publicidade digital feitas à sua revelia (Amadeu, 2018).

Contudo, o dispositivo pode ser visto diferentemente. Em trabalho anterior, notou-se que o dispositivo pode ter um efeito de mitigar práticas de manipulação empregadas por campanhas, especialmente aquelas que simulam maior relevância de determinados conteúdos:

a proibição de que o impulsionamento seja contratado perante terceiros faz sentido na medida em que limita possíveis fraudes ou práticas questionáveis. Uma maneira de ‘potencializar o alcance e a divulgação da informação’ sem esta vedação poderia ser a compra de curtidas, seguidores ou de compartilhamentos de empresas especializadas (que mantêm perfis – automatizados ou não, falsos ou não – em redes sociais), conduta proibida perante as políticas das maiores empresas de internet (que vendem visibilidade, não engajamento de usuários), mas que até então não era vedada por lei. No limite, se “impulsionamentos” estão permitidos, esta proibição protege a percepção do eleitor de que no mínimo o engajamento dos outros usuários com aquela publicação em uma rede social (como curtidas, comentários ou compartilhamentos) sejam autênticos, e não fruto de uma transação invisível ao cidadão (Brito Cruz et al, 2018, p. 72).

Assim, esse dispositivo também pode ser mobilizado para enfrentar o uso de *bots*, perfis falsos ou de compra de curtidas ou engajamento artificial por campanhas (o que não é oferecido diretamente pelas plataformas de internet), caso esses produtos sejam utilizados para potencializar a tração de conteúdos que sejam considerados “propaganda eleitoral”.

Nesse caso, a legislação eleitoral encontra afinidade com as políticas de segurança e autenticidade levadas a cabo pelas plataformas de internet para dar confiança a seus anunciantes. Por um lado, ao delimitar que a propaganda eleitoral realizada nas plataformas – mas não contratada diretamente com esses provedores – é irregular, a segurança e a certeza podem incentivar os negócios dessas empresas. Por outro, os esforços dessas plataformas para fiscalizar o cumprimento de suas políticas servirá, adicionalmente, para enfrentar a propaganda eleitoral irregular.

Porém, mesmo que enderece determinadas práticas e empresas, a legislação não resolve todas as incertezas que cercam a permissão para o “impulsionamento”. Não está claro, por exemplo, se a lei permite ou não a compra de mídia de uma forma mais geral na *web*, como espaços para anúncios vendidos diretamente por páginas e portais, em face de provedores de publicidade “programática”, como o Google AdSense,³¹⁴ ou de aplicativos que vendem anúncios, como o Tinder (Néris; Valente, 2017, p. 17). Ao que parece, a tarefa de traçar essas linhas ficou reservada à análise *ad hoc* do Judiciário e às elaborações doutrinárias.³¹⁵

A legislação fornece um limite bem mais claro quando o tema é aplicabilidade da jurisdição brasileira, proibindo a contratação de impulsionamento de conteúdo de provedores de aplicações de internet que não possuam sede e foro no Brasil.³¹⁶ A vedação carrega uma ambivalência se considerada a arquitetura da internet, aberta e global. Por um lado, ela é projetada para enfrentar os desafios jurisdicionais que emergem desse formato, traçando limites às campanhas que deem comodidade à tutela incondicional da legislação brasileira em um tema especialmente sensível à ideia de soberania nacional no clássico arranjo da teoria do Estado: a escolha dos representantes pelos titulares do poder político, o povo. Por outro, o quadro apresentado anteriormente deixa claro que emergem uma série de

³¹⁴ Esse serviço fornecido pela Alphabet/Google intermedia a compra de anúncios em websites controlados por terceiros. Essas páginas delimitam um espaço de publicidade e, ao invés de negociá-lo diretamente com anunciantes, buscam o Google para que ele o utilize para direcionar anúncios a uma audiência segmentada segundo seus bancos de dados.

³¹⁵ Em trabalho anterior buscou-se produzir uma definição de “impulsionamento” segundo a Lei Eleitoral, lastreada no jargão, na coerência do texto legislativo e em princípios de propaganda eleitoral. A definição ficou da seguinte forma: “é possível identificar como “impulsionamentos” as situações que apresentem três elementos: (i) que o conteúdo em questão esteja disponível e acessível na plataforma a qualquer usuário do serviço, mesmo que apenas num perfil em rede social, no final de uma lista de resultados de busca ou em um canal de vídeos; e (ii) que o mecanismo faça com que o conteúdo ganhe, a partir de injeção de receita, mais visibilidade apenas dentro dessa mesma plataforma, e não em outros espaços na internet; e (iii) que o formato pelo qual o conteúdo é veiculado e ganha visibilidade é também o formato pelo qual outros conteúdos que não necessariamente foram objeto de contratação de publicidade digital são consumidos, como feeds de notícias, listas de resultados de busca, listas de *trending topics*, listas de vídeos recomendados etc.” (Brito Cruz et al., 2018, p. 72-73).

³¹⁶ Art. 26, inciso XV da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

dificuldades à fiscalização desse ponto, atreladas à quantidade, à disponibilidade e à facilidade de contratação desses serviços na rede (Antonialli, 2017). Nesse ponto, a estratégia de inclusão do dispositivo recorda um outro dispositivo do Marco Civil da Internet, que define as condições de tutela da legislação nacional em casos de internet.³¹⁷ Neste outro caso, participantes do processo de elaboração legislativa comentam que a inclusão do dispositivo não visa encerrar a questão jurisdicional, mas fornecer um “ piso interpretativo” para o Judiciário brasileiro (Brito Cruz, 2015, p. 115).

Além da restrição na contratação de determinados produtos de publicidade e de fornecedor, a lei estabelece uma série de regras para a contratação de impulsionamento de propaganda eleitoral – normas específicas que se somam àquelas destinadas a qualquer propaganda eleitoral. De uma maneira geral, é possível agregar essas limitações em três grupos: (i) contratante; (ii) conteúdo; e (ii) temporais.

No primeiro conjunto, o principal componente é a limitação à contratação do impulsionamento de conteúdo de propaganda apenas pelos partidos, candidatos ou coligações,³¹⁸ o que coloca na irregularidade contratações desses produtos de marketing digital que possam ser considerados propaganda eleitoral por terceiros. Um caso emblemático nas eleições de 2018, por exemplo, foi o do empresário Luciano Hang: dono de uma empresa varejista do setor têxtil, Hang impulsionou uma série de vídeos nos quais elogiava o candidato à Presidência Jair Bolsonaro (Brito Cruz; Tambelli, 2018), tendo sido multado pela Justiça Eleitoral, que considerou o conteúdo propaganda eleitoral.

Essa determinação tem afinidade com o papel do direito eleitoral em garantir a igualdade de chances no pleito e tutelar a influência do poder econômico. Nesse sentido, caso essa limitação não existisse, grandes injeções de recursos em campanhas poderiam ser realizadas via impulsionamentos de propaganda eleitoral por terceiros sem passar pela tutela mais estrita da Justiça Eleitoral, o que se torna ainda mais sensível se considerado o cenário de restrição à doação empresarial de campanha, resultante da ADI 4.560, julgada pelo STF em setembro de 2015³¹⁹. Assim, com essa restrição, torna-se viável o enquadramento de

³¹⁷ Segundo o artigo 11 do Marco Civil da Internet, “[e]m qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros”.

³¹⁸ Art. 57-C da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e art. 24, § 4º, da Resolução nº 23.551/2017 do TSE.

³¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.560. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 15/09/2015.

impulsionamentos contratados por terceiros enquanto modalidades de abuso do poder econômico, a serem investigadas *a posteriori*.

No segundo conjunto – de limitações a conteúdo – dois tipos de restrições se destacam. No âmbito *formal*, a Lei das Eleições obriga que o impulsionamento seja identificado como publicação patrocinada, que ele contenha os dizeres “propaganda eleitoral”, além da identificação do responsável.³²⁰ Essa regra tem afinidade tanto com a ideia de igualdade de chances (propiciando uma maior facilidade na fiscalização ou responsabilização por contratação irregular, financiamento ilícito e abuso do poder econômico³²¹) como com a transparência e o acesso à informação do eleitorado.

Em termos *substanciais*, o conteúdo impulsionado deve seguir regras para além das restrições aplicáveis a qualquer conteúdo de propaganda eleitoral (como a vedação de propaganda em língua estrangeira, por exemplo). A mais significativa delas decorre do art. 57-C da Lei das Eleições, que diz o seguinte:

o impulsionamento [...] deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no País e *apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações* (itálico nosso).

A regra de que os impulsionamentos devem ser realizados “*apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos*” é um pouco enigmática (Rais et al., 2018, p. 53-55). Vedaria esse dispositivo o uso de impulsionamento para o ataque entre candidatos? Um ataque ao adversário não “beneficiaria” a candidatura que com ele concorre? Não foi essa a interpretação dada, por exemplo, na sentença de primeira instância da contenda entre os candidatos ao senado em São Paulo, Jilmar Tatto (PT) e Mara Gabrilli (PSDB), citada no capítulo 3. De acordo com o juiz eleitoral do caso, o fato de que Tatto havia comprado a priorização de resultados de busca vinculada ao nome de Gabrilli para anunciar “Mara Gabrilli? Conheça Jilmar Tatto” configurava um impulsionamento ilícito, “um claro estratagema, desviar em seu proveito o espaço da candidata adversária”. A decisão foi confirmada em segunda instância. No acórdão, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo

³²⁰ Art. 24, §5º da Resolução nº 23.551/2017 do TSE.

³²¹ Conforme os artigos Art. 22 da Lei Complementar 64/90; Art. 30-A da Lei das Eleições (L.9.504/97) e Art. 57-C da Lei das Eleições (L.9.504/97).

(TRE-SP) explicitou que a ilicitude estava no conteúdo, verificando uma curiosa dupla violação à legislação eleitoral. Primeiramente, o TRE-SP decidiu pela violação pois a atitude de Tatto não era voltada “apenas” para lhe beneficiar; em segundo, aplicou, em conjunto com o art. 57-C da Lei Eleitoral, o famigerado artigo 242 do Código Eleitoral, entendendo que o seu artifício “corresponde a meio publicitário destinado ‘a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais’”.³²²

A aplicação de cada um desses dois dispositivos articula concepções de como a competição eleitoral deve ser na internet. No caso da discussão sobre o impulsionamento poder “apenas beneficiar”, a decisão desconsidera que Tatto não veiculou crítica à Gabrilli, mas apenas comprou priorização de resultados de busca no nome de sua oponente. O que se depreende desse julgamento é uma concepção asséptica e idealizada da competição eleitoral, como se ela fosse uma prova de natação, com cada candidato “na sua raia”. No caso do artigo 242 do Código Eleitoral, a decisão adota uma aproximação paternalista da resposta do eleitor em relação à propaganda eleitoral, admitindo que não é suficiente que o anúncio seja discriminado como anúncio (uma restrição formal que já existe) para evitar uma confusão ou a “criação de estados mentais”.

Como a inclusão do dispositivo passou pelo teste de apenas um pleito é impossível cravar que será essa a interpretação dada a casos similares, mas é possível aventar as consequências para a regulação da comunicação política digital caso o entendimento do caso Gabrilli *versus* Tatto seja generalizado. Partindo de uma interpretação literal do art. 57-C da Lei das Eleições e ressuscitando o artigo 242 do Código Eleitoral, a interpretação aumenta o papel da tutela de uma ideia de igualdade de chances em detrimento da liberdade das candidaturas no âmbito da propaganda eleitoral. Construído sob essas percepções de competição e comportamento eleitoral, esse possível arranjo encontra conflitos com estruturas de matiz mais liberal, que protegem a manifestação do pensamento. Ainda, a generalização dessa interpretação implica em questões na tutela do acesso à informação. No plano das novidades da comunicação digital, ela tem afinidade com o recrudescimento de bolhas de conteúdo nas redes sociais, desfavorecendo que o eleitor encontre o campo político adversário por acaso, mesmo que ele não esteja veiculando uma ofensa explícita.

³²² TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Representação nº 0605327-15.2018.6.26.0000. Relator: Maurício Fiorito. Julgado em: 13/09/2018

No terceiro conjunto de regras aplicáveis ao impulsionamento estão as temporais, como as que proíbem³²³ e criminalizam contratações desse tipo de propaganda paga no dia das eleições (a chamada “boca de urna digital”).

Duas questões são importantes sobre essas regras: qual a extensão da sua aplicação e quem pode ser responsabilizado pelo seu descumprimento.

A primeira questão será determinada pela definição dada ao conceito de propaganda eleitoral. Assim, a aplicação de todas essas regras e a regularidade de um impulsionamento de conteúdos sob a ótica do direito eleitoral depende de uma análise de conteúdo – *depende de o conteúdo em questão ser considerado propaganda eleitoral*.

Essa questão é aguda se for considerado que – diferente do espaço publicitário disponibilizado pelos meios de comunicação de massa a anunciantes – os produtos de marketing digital oferecidos pelas plataformas são acessíveis a baixíssimo custo a qualquer pessoa. Assim, se na televisão a ordem de grandeza do investimento, a quantidade de espaço e o formato da comunicação (transmissão contínua, e não acesso simultâneo e assíncrono, como na internet) torna o acesso escasso, na internet isso se modifica. Em verdade, a publicidade digital está a um passo de potencializar as ferramentas de autocomunicação de massa, fornecendo acesso a uma audiência em grande escala.

Isso implica uma tensão evidente entre os limites estabelecidos pela Lei das Eleições e a abrangência do conceito de propaganda eleitoral, que é visualizada quando considerados os casos de impulsionamentos feitos por agentes não-autorizados pela legislação eleitoral. Nas condições disponíveis nas plataformas, abre-se um enorme gradiente de atores que podem ter acesso a esses produtos. Como no caso da interferência russa na eleição norte-americana, atores com musculatura financeira e operacional alinhados com o objetivo de uma campanha podem investir em anúncios coordenadamente, injetando receita potencialmente indevida, a depender do que se considere propaganda eleitoral. Entretanto, isso não precisa resultar de um esforço coordenado: a competência técnica e os recursos necessários para “baixar” uma imagem da rede e republicá-la, investindo alguns trocados para aumentar sua visibilidade, são irrisórios.

De um lado, uma definição que restrinja propaganda eleitoral a um escopo limitado de mensagens pode fazer com que um volume significativo de impulsionamentos alinhados com os objetivos políticos da candidatura não seja tutelado, o que representaria um problema para a igualdade de chances, pois possibilitaria uma subversão das “regras do jogo” e

³²³ Art. 39, § 5º, inciso IV da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

possível intromissão indevida do poder econômico. Nesse ponto, casos como o da interferência russa pairam como um fantasma sobre a necessidade de transparência e de fiscalização do impulsionamento do conteúdo por terceiros, no enfrentamento de redes paralelas de financiamento de propaganda eleitoral na internet – o que analistas já denominaram de “caixa 2 virtual”. De outro, essa definição pode também ser ampla em determinados sentidos, fazendo com que a Justiça Eleitoral tutele o exercício regular da publicidade comercial ou, ainda, da publicidade associada a causas políticas.

É verdade que esses problemas podem ser encontrados em formas mais “puras”, mas isso não acontece sempre. Com efeito, essas duas preocupações – proteção da igualdade de chances e da liberdade de expressão – podem estar *simultaneamente presentes nos mesmos casos*, dependendo da perspectiva. Nas eleições de 2014, por exemplo, uma empresa que prestava serviços de consultoria financeira veiculou anúncio na internet que mencionava criticamente a possibilidade de vitória da candidata Dilma Rousseff (PT), o que ensejou uma representação eleitoral.³²⁴ Do lado da coligação da candidata, tratava-se de uma intromissão indevida no pleito que causava uma vantagem a seu adversário; da perspectiva da empresa era uma oportunidade de venda de diagnóstico de cenários econômicos em um momento de instabilidade. Em julgamento, no qual o relator perdeu por 5 votos a 2, a maioria do TSE decidiu seguir o voto do ministro Gilmar Mendes, que ia no sentido de que uma interferência da Justiça Eleitoral nesse caso causaria uma indevida “tutela no mercado de ideias”, em um lastro normativo contrário ao do caso *Gabrilli versus Tatto* citado acima.

A segunda questão sobre quem pode ser responsabilizado pelo descumprimento dessas regras de propaganda prenuncia possíveis conflitos entre os agentes que contratam impulsionamentos lícitos e ilícitos e os provedores de aplicação que os fornecem. Se a Lei das Eleições e as resoluções do TSE estabelecem todos esses limites para o impulsionamento, quem deve dar o *enforcement*? As plataformas de internet devem ter que papel nisso? Elas poderiam ser multadas por propagandas em desconformidade com dispositivos legais, como contratante irregular ou pela falta de informações no conteúdo da peça publicitária? Uma primeira resposta baseada na prática do HPEG é que os intermediários – no caso, as emissoras – não devem ser responsabilizados pela irregularidade no conteúdo de uma propaganda veiculada por terceiros. Na mesma comparação, as emissoras poderiam sim ser responsabilizadas, mas caso quebrassem as regras estabelecidas

³²⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Representação nº 849-75.2014.6.00.0000. Relator: Min. Admar Gonzaga. Julgado em 19/08/2014.

para a sua programação *fora* do HPEG.

Na internet não existe essa linha bem desenhada, pois não existe o HPEG. Além disso, diferentemente das emissoras, plataformas de internet são abertas, possuem uma quantidade infinita de “espaço” e um número gigantesco de produtores de conteúdo. Na linha do que será discutido mais adiante sobre a responsabilidade desses agentes, a definição do papel das plataformas pode seguir dois caminhos. No primeiro deles estão os arranjos que incentivam que elas realizem mais controle de conteúdo *a priori*, colocando sobre essas empresas mais risco de responderem por ilícitos. No segundo, modelos que minoram esses incentivos, implicando em responsabilização centrada nos agentes que produziram o conteúdo, não nos intermediários, lhes garantindo salvaguardas.³²⁵ Por fim, persiste o problema envolvendo a definição de propaganda eleitoral: a falta de conceito claro implica que, em arranjos de maior responsabilização, as plataformas sejam forçadas a desempenhar a função de árbitros da competição eleitoral *com estímulos a tutelarem o discurso a partir de uma lógica econômica, portanto avessa a riscos se não existem incentivos que os suplantem*.

Por fim, é de se notar que *nenhuma das disposições legais sobre a permissão de propaganda paga na internet* endereça questões de direito à privacidade ou de proteção da autonomia do eleitor em face a táticas de microdirecionamento de conteúdo. Como se verá no fim desse capítulo, ao ignorar que esses serviços que mobilizavam vultosos bancos de dados pessoais para a publicidade comercial podem agora ser adquiridos por campanhas, o direito eleitoral deixa de se comprometer com um aspecto relevante da perspectiva da igualdade de chances e da proteção de direitos fundamentais dos cidadãos.

4.2.4. Consequências jurídicas da identificação de propaganda eleitoral

Apesar de inserir uma série de novas normas na Lei Eleitoral *especialmente* voltadas à internet, as reformas eleitorais entre 2009 e 2017 não inovaram em trazer uma definição do que – na internet ou em geral – deveria ser considerado propaganda eleitoral. A estratégia aprofundou o padrão anterior: hipertrofiar uma tutela genérica de “propaganda eleitoral” para todos os suportes, mantendo a textura aberta do conceito. Ao final dos anos 2010, é

³²⁵ Mesmo que essas regras sejam recentes, é de se notar que aspectos importantes de casos que já foram decididos (Brito Cruz; Tambelli, 2018). Quando a situação envolveu uma irregularidade no qual o agente era evidente (como em conteúdo compartilhado por página sabidamente controlada pelo candidato), não houve relevante conflito com a plataforma.

notável o amplo número de obrigações e restrições associadas à ideia de propaganda eleitoral sobrepostas desde 1965. Ao ser considerado “propaganda eleitoral”, um ato coloca uma longa lista de instrumentos regulatórios à disposição da Justiça Eleitoral, conforme sistematizado em quadro em anexo (ANEXO A).

Em diversos pontos, essas regras estabelecem limites à ideia de propaganda – dos gerais aos especiais à internet. Nesse sentido, muitas das restrições já foram expostas neste capítulo, como as restrições citadas nos casos de “impulsionamento”.

Em termos de conteúdo, por exemplo, os artigos do Código Eleitoral de 1965 estabelecem limites gerais importantes, numa aproximação que sobreviveu ao tempo. Ainda, as limitações de conteúdo também consistem em uma série de formalidades que asseguram que a peça possa ser identificada como a propaganda eleitoral daquela candidatura específica.³²⁶

Já no plano temporal, a legislação eleitoral modula a temporalidade da competição rigidamente, estabelecendo períodos e prazos nos quais é permitida e proibida a comunicação que possa ser considerada propaganda, em nome da igualdade de chances. Desde 2015, o marco inicial para permissão da propaganda eleitoral é o dia 16 de agosto do ano das eleições.³²⁷ Em contrapartida, a lei proíbe a realização de propaganda eleitoral antecipada, punindo-a com multa.³²⁸ Em ambos os casos, as restrições e sanções se aplicam a qualquer peça de propaganda eleitoral, via representação à Justiça Eleitoral, independente do meio no qual ela se encontrar, nos termos do artigo 96 da Lei das Eleições.

Como já se argumentou, essas estruturas jurídicas têm premissas normativas diversas. No caso do Código Eleitoral, ligam-se mais à soberania nacional, enquanto que na Lei Eleitoral, se relacionam mais à igualdade de chances e à necessidade de barateamento das campanhas.³²⁹

A lista de dispositivos que mobilizam o conceito de propaganda eleitoral se completa com um rol significativo de dispositivos penais que se aplicam somente à ideia de

³²⁶ Em um caso das eleições de 2018, por exemplo, o candidato ao governo do estado de São Paulo, Marcio França (PSB-SP), utilizou uma identidade visual muito parecida com a de um concorrente, o candidato Rogério Chequer (Novo-SP). Chequer ingressou com representação na Justiça Eleitoral alegando que França estava causando confusão no eleitorado, no que foi bem-sucedido (Brito Cruz; Tambelli, 2018).

³²⁷ O art. 240 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65); o art. 36, *caput* e o art. 57-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), bem como o art. 22, *caput* da Resolução nº 23.551/2017 do TSE, indicam como.

³²⁸ Art. 36, § 3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

³²⁹ A ideia da restrição temporal da propaganda eleitoral se alinhar à paridade de armas não é consensual. De um lado, há um argumento que o barateamento da campanha via sua diminuição nivela a competição, limitando as condições que candidatos e partidos que detém maior poder econômico. Por outro lado, todavia, a restrição temporal também modula o processo eleitoral a fim de tornar mais difícil a novos competidores tornarem-se conhecidos do eleitorado, favorecendo incumbentes ou figuras mais conhecidas.

propaganda eleitoral, sistematizados em quadro em anexo (ANEXO B), no qual, além dos tipos e penas, também é apresentado seu impacto para campanhas na internet, desdobrando os tipos com caráter mais geral.

Isso não é tudo. Sobre essas disposições, obras de doutrina (Cândido, 2016; Gomes, 2015; Navarro, 2016; Ribeiro, 2000) posicionam uma série de princípios específicos utilizáveis pelos tribunais em casos de propaganda eleitoral, evidenciando que o termo mobiliza não só um conjunto de regras, mas um elaborado ferramental jurídico, combinando diversos tipos de autoridades das quais emanarão fundamentos decisórios.³³⁰ Um panorama³³¹ sobre esses princípios elucida como a tutela da propaganda eleitoral sintetiza ideias-força de diferentes premissas normativas, *se posicionando como uma estrutura jurídica central para a regulação da comunicação política no país*. Neste sobrevoo, agregam-se precedentes nos quais os princípios são citados, corroborando seu pertencimento ao sistema via sua mobilização por parte da Justiça Eleitoral.

Pelos motivos já elencados e casos citados, a paridade de armas inaugura este panorama, operando como um motor de modulação da competição eleitoral a partir de uma ideia de nivelamento das chances. Na sua aplicação, a igualdade de oportunidade entre os candidatos no âmbito da propaganda pode variar a depender de diferentes concepções acerca do impacto da comunicação política no comportamento eleitoral.

Segundo o princípio da legalidade, a propaganda será sempre tutelada via legislação, impedindo a intervenção estatal que não venha a partir do processo legislativo. Sua derivação é constitucional (Gomes, 2015, p. 72), e afina-se com a competência legislativa privativa da União para legislar sobre o tema.³³² Esse princípio conecta a tutela da propaganda eleitoral com o Estado Democrático de Direito, restringindo a ação dos incumbentes a um determinado processo. Em acórdão do TSE,³³³ o princípio foi aplicado para afastar sanção requerida pelo Ministério Público Eleitoral em face de um partido político que descumpriu

³³⁰ José Rodrigo Rodriguez argumenta que o formalismo presente na cultura jurídica brasileira é marcado por uma “naturalização dos conceitos dogmáticos” ou uma “naturalização conceitual”, que estrutura a argumentação jurídica no argumento de autoridade (Rodriguez, 2013, p. 75-75). Nesse sentido, admite-se que construção de princípios doutrinários funciona como parte da “primazia estrutural e ideológica do argumento de autoridade” (Rodriguez, 2015, p. 260). Em seu estudo sobre a forma como decidem as cortes brasileira, o autor assinala como essa espécie de constelação de autoridades afasta uma aproximação que busque dar coerência ou racionalidade à ação judicial, colocando o seu resultado sempre em primeiro plano (Rodriguez, 2015, p. 258). Esse processo deve ser considerado no retrato desse ferramental.

³³¹ Esse panorama não é exaustivo, mas capta os princípios recorrentes nas obras analisadas.

³³² Conforme o art. 23, inciso I, da Constituição Federal.

³³³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 10.234. Relator: Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. Julgado em: 27/03/2018.

a regulação do HPEG, sob o argumento de que não havia legislação em vigor que o lastreasse.

O princípio da liberdade, por sua vez, também se conecta à proteção dos direitos políticos e da liberdade de manifestação do pensamento, se expressando inclusive nas vedações ao impedimento, alteração e perturbação da propaganda eleitoral (art. 248, art. 331 e art. 332 do Código Eleitoral). Também afinado com o princípio está à vedação à censura prévia na propaganda eleitoral, no art. 41, § 2º da Lei nº 9.504/97. Fávila Ribeiro argumenta que o princípio da liberdade é uma

condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para funcionamento da competição democrática. [...] Com a liberdade erguem-se as defesas dos eleitores, dos candidatos e dos partidos, impedindo os cerceamentos provindos das agências estatais (Ribeiro, 2000, p. 465).

A sua aplicação pelos tribunais pode ser exemplificada pela Resolução nº 844 do TRE/ES, que afastou a proibição de distribuição de brindes em campanha eleitoral³³⁴ para permitir o fornecimento de camisetas à equipe de campanha.

No princípio da informação, a ideia é assegurar ao eleitor o direito de acessar informações sobre os candidatos, sejam elas positivas ou negativas. Derivado do direito constitucional de acesso à informação (art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal), o princípio traduz, para a tutela da propaganda eleitoral, a ideia de que a circulação livre de uma pluralidade de informações é parte constitutiva do regime democrático, protegendo, assim, a emissão de críticas duras a atuação de lideranças políticas. Esse foi o cenário de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas,³³⁵ que aplicou o princípio em caso de crítica veiculada no HPEG. Segundo os magistrados, “os cidadãos têm direito a obter informações relacionadas aos candidatos, a fim de votarem com consciência e responsabilidade”.

Outro princípio é o da veracidade, que, segundo José Jairo Gomes (2015, p. 285), estabelece que, na propaganda eleitoral, “os fatos e informações veiculados devem corresponder à verdade”. O princípio se afina com uma série de regulações de conteúdo na

³³⁴ Art. 39, § 6º da Lei nº 9.504/97.

³³⁵ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS. Representação nº 060019523. Relator: Ana Paula Serizawa Podedworny. Julgado em: 02/08/2017.

propaganda eleitoral, em geral – como nas disposições do Código Eleitoral citadas acima – e no específico – como em restrições específicas do HPEG³³⁶. Ele foi aplicado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF) em acórdão³³⁷ de um caso no qual um político reivindicou a autoria de um projeto de lei de forma indevida.

Simplificada pela doutrina, a ideia de verdade na propaganda eleitoral possui várias nuances. Como argumenta Fernando Neisser (2014, p. 129-130), “o desejo da sociedade em dispor de um ambiente político no qual apenas a verdade viceje é tão distante da realidade humana como esperar que a mentira seja completamente extirpada”. Em seu trabalho, o autor sofisticou a dogmática jurídica que envolve a tutela da verdade na propaganda eleitoral, defendendo que ela não pode ser protegida como um valor universal, mas como um “bem jurídico supraindividual intermediário”. Nas palavras do autor, isso significaria que a sua proteção estaria ligada à garantia da liberdade na formação do voto pelo cidadão: “não se tutela a verdade *per se*, mas exclusivamente na medida em que os fatos sabidamente inverídicos tenham, concretamente, capacidade de influir sobre o eleitorado” (Neisser, 2014, p. 248).

Dessa maneira, da mesma forma como a paridade de armas, a aplicação do princípio da veracidade pode ter que passar por uma análise de impacto da comunicação política no comportamento eleitoral. Ainda, o significado social e político de “veracidade” deve ser visto em perspectiva, passando por toda a discussão já travada sobre desinformação e manipulação nos capítulos anteriores.

Segundo princípio da responsabilidade, a propaganda eleitoral deve sempre ser atribuída, sendo ele afinado à vedação constitucional do anonimato. Conectam-se com esse princípio as estruturas de responsabilização de ilícitos no direito eleitoral, seja do autor, do candidato beneficiário nos casos em que se provar “prévio conhecimento”³³⁸ ou, de maneira solidária dos partidos, “nos excessos praticados por seus candidatos e adeptos”³³⁹. O princípio aparece, por exemplo, em julgados do TSE que aplicam essa hipótese de responsabilidade solidária.³⁴⁰

³³⁶ Art. 45, inciso II, da Lei das Eleições.

³³⁷ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. Representação nº 9308, Relator: Maria de Fátima Rafael de Aguiar. Julgado em: 30/10/2013.

³³⁸ Art. 40-B da Lei das Eleições.

³³⁹ Art. 241 do Código Eleitoral.

³⁴⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 231.417. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 19/08/2014; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 385.447. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Julgado em: 22/02/2011

Nesse ponto, é de se notar a existência de algum conflito se consideradas as camadas sobrepostas no direito eleitoral. A ausência de prova de “prévio conhecimento” do candidato, partido ou coligação beneficiários de ilícitos afastaria a responsabilidade solidária destes pelos atos de seus “adeptos”? A pergunta destaca-se em um contexto de campanha em rede, no qual a aplicação da responsabilidade solidária modularia as ações da coordenação “oficial” das campanhas, promovendo incentivos para que ela buscasse controlar os componentes da sua rede.

Uma pesquisa exaustiva na seção de jurisprudência da página do TSE³⁴¹ oferece uma resposta curiosa. Apesar da resposta a essa pergunta ser negativa, ou seja, que não se afastaria a responsabilidade solidária de partidos políticos pela ausência de prova de seu prévio conhecimento (estabelecendo um mecanismo de responsabilização via risco), nenhum dos casos refere-se a propaganda na internet. Com efeito, não há mecanismo de responsabilização solidária para casos de internet estabelecido ou pormenorizado por resoluções desde 2009.³⁴² Essa lacuna será endereçada com mais profundidade adiante, mas é notável como esse instrumento já presente na legislação não foi mobilizado em casos de internet, nos quais há relevante presença de excessos da atuação de adeptos de candidaturas se considerados os casos relatados em 2018 e em outros pleitos.

Por fim, o princípio do controle judicial corrobora a submissão da propaganda eleitoral ao controle da Justiça Eleitoral, o que de fato pode decorrer não apenas da sua função jurisdicional, como também de suas funções administrativa e regulamentar, considerado seu poder de polícia estabelecido em lei para remover propaganda eleitoral irregular. Em precedente do Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins³⁴³ (TRE-TO), por exemplo, o princípio foi invocado para reforçar a tutela e o citado poder de polícia do judiciário eleitoral sobre qualquer modalidade de propaganda.

A soma de conjunto de princípios doutrinários e jurisprudenciais com as regras elencadas acima constitui um retrato da complexa estrutura jurídica disponível para abordar a propaganda eleitoral. Essa abordagem parte do pressuposto que existe um tipo especial de comunicação política, criando terreno para um controle estrito sobre ela por meio de todas as regras listadas acima e pela atuação da Justiça Eleitoral. Em diversos pontos esse conjunto

³⁴¹ Para essa pesquisa foram combinados os termos de pesquisa “internet” e “redes sociais” com a incidência do artigo 241 do Código Eleitoral.

³⁴² Texto recorrente nas resoluções é o que estabelece a responsabilização solidária de partidos nos casos de danos morais, comprovada sua ação ou omissão, corroborando a interpretação de presença de um elemento subjetivo para que a agremiação responda.

³⁴³ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. Recurso Eleitoral nº 653. Relator: Antônio Felix Gonçalves. Julgado em: 20/11/2008.

de princípios prenunciam repercussões para casos envolvendo a internet, como no caso dos princípios da veracidade, responsabilidade e do controle judicial, dos quais pode emanar uma pretensão absolutizante – e possivelmente irrealizável – de uma comunicação política cada vez mais massificada nas plataformas de internet.

Portadora de premissas normativas diversas e constituída de uma constelação de autoridades textuais (Rodriguez, 2015, p. 261), *essa estrutura implica um verdadeiro labirinto*³⁴⁴ *regulatório, no qual a saída é apenas garantida quando se decide que o ato em questão não é propaganda eleitoral.* Nesse sentido, saber se algo é ou não propaganda eleitoral *pode mudar muita coisa, gerando consequências jurídicas significativas aos agentes identificados como responsáveis, aos beneficiados e até mesmo aos partidos políticos.* Essas consequências aparecem na articulação da fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral, que pode ocorrer via representações judiciais de partidos, candidatos, coligações e do Ministério Público (que podem implicar não só em remoção do conteúdo, mas sanções diversas); por meio de investigações de abusos e irregularidades *a posteriori*, propostas pelo Ministério Público; e através de prestações de contas e do exercício da circularização, controlados pela própria burocracia da Justiça Eleitoral.

Assim, considerada sua arquitetura jurídico-institucional, a Justiça Eleitoral possui instrumentos únicos para agir sobre a comunicação política, mas o peso do seu engajamento depende da identificação de um conceito principal: propaganda eleitoral. Surgida num contexto de defesa da soberania/segurança nacional e transformada pelo advento dos meios de comunicação em massa, a expressão é um dos principais gatilhos de ação do sistema brasileiro de regulação da comunicação político-eleitoral.

4.2.5. Mas o que é “propaganda eleitoral”?

Não há definição do que é “propaganda eleitoral” na legislação brasileira, independente da mesma legislação mobilizar o conceito para estabelecer um robusto sistema de obrigações e restrições, que cresceu com a chegada da internet. Nesse sentido, não há mapa consolidado para sair desse labirinto de regras e princípios. Dessa forma, a mobilização desses dispositivos pela Justiça Eleitoral demandou a formulação de verdadeiros construtos

³⁴⁴ Corroborar para isso uma cultura jurídica que possui desprezo com a coerência (Rodriguez, 2013, pp. 73, 80, 107)

doutrinários e jurisprudenciais sobre o que é “propaganda eleitoral”, que serão retomados criticamente nesse ponto.

Para os textos de doutrina de direito eleitoral mais clássicos, como os de Fávila Ribeiro (2000) e José Jairo Gomes (2015), propaganda é “o conjunto de técnicas utilizadas para influenciar uma pessoa em seus processos de tomada de decisão por agentes interessados no resultado de tais decisões” (Ribeiro, 2000, p. 445). Na mesma ideia de que a propaganda é uma comunicação com objetivo estratégico, Gomes (2015, p. 393) defende que a propaganda *eleitoral* é aquela “preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à conquista de votos”. Para eles, o propagandista é quem se engaja em um debate sem estar disposto a mudar de ideia, não necessariamente se projetando a convencer o seu público-alvo pela via racional, não se importando sempre com uma persuasão no plano argumentativo (Ribeiro, 2000, p. 447-449).

Apesar de ser influente no meio jurídico, essa definição fica longe de encerrar o debate. Ao tomar *qualquer* comunicação dirigida estrategicamente, ela tenta delimitar um elemento subjetivo, um limite ficcional entre tipos cada vez mais mesclados de comunicação política, em dietas de mídia cada vez mais digitais. Para um contexto anterior a definição poderia ser suficiente. Ela é útil para delimitar as situações nas quais o propagandista é o político ou seus correligionários, ou mesmo aquelas em que a comunicação é por excelência mediada por uma mídia de massa, centralizada, de espaço escasso, e regida por lógicas corporativas próprias. Todavia, o “fator internet” ergue complexidades. Ao ser utilizada nas novas formas de campanha, essa definição pode excluir e incluir situações que não haviam sido imaginadas anteriormente – e que possuem efeitos muito diferentes no debate democrático.

De um lado, vincular à definição a conquista por votos pode deixar uma dúvida, como nas hipóteses que envolvem veículos de mídia hiperpartidária ou desatrelados das normas ético-profissionais que agem com objetivos puramente econômicos, mas com poder comunicacional significativo. Nesses casos, organizações de mídia podem estar alinhadas em modo de sinergia com um ou mais lados da competição, tornando turva essa avaliação sobre a sua orientação a resultados. Nesse caso, o resultado visado pode não ser o voto, mas a receita com a venda publicidade digital. O que dizer, por exemplo, de uma página web que publica “notícias falsas” a respeito de *vários* candidatos, buscando tráfego? Seria possível, a partir dessa definição, aplicar o artigo 323 do Código Eleitoral que proíbe a divulgação, *na propaganda*, de fatos “sabidamente inverídicos”? Seriam esses veículos de mídia

publicadores de propaganda eleitoral, mesmo que seja difícil aferir quais os seus objetivos políticos?

Por outro lado, essa vinculação pode incluir no conceito – e, portanto, estender forte tutela – manifestações individuais ou espontâneas de cidadãos. A divulgação de propaganda eleitoral em boca de urna (na véspera da eleição), por exemplo, gera sanções: o que isso implicaria em termos de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral? Segundo a Lei das Eleições, a propaganda eleitoral na internet pode apenas ser publicada (ou impulsionada, como se verá adiante) até a véspera do pleito, tolerada a permanência de conteúdo postado anteriormente na rede. Além da remoção de propaganda eleitoral irregular, a propaganda na véspera pode caracterizar crime de propaganda de boca de urna, como se viu anteriormente.³⁴⁵ O conflito é fácil de ser imaginado quando considerada a conversação contínua entre eleitores que se dá nas plataformas de internet abertas ou privadas, que é *intensificada na véspera*, e não minorada. Entre os numerosos exemplos está a constatação de que, na véspera do primeiro turno das eleições de 2018, dois candidatos lideravam as listas de assuntos mais comentados no Twitter no Brasil, contando com massivas mensagens de apoio.³⁴⁶ A aplicação dessa definição doutrinária de propaganda eleitoral implicaria na tese de que todas essas manifestações dirigidas à conquista de votos deveriam ser removidas e de que seus responsáveis deveriam sofrer sanções por praticar boca de urna? Com efeito, essas consequências dependem da definição de “propaganda eleitoral” empregada e de sua interpretação. Nesse caso, uma aplicação ampla ou conectada a uma análise subjetiva de intencionalidade posiciona um risco para que postagens de um número considerável de eleitores incautos usuários de redes sociais instantaneamente caiam na ilegalidade, gerando potenciais conflitos com as estruturas jurídicas que garantem a liberdade de expressão.

Esse problema potencial pode implicar em clivagens na definição de propaganda eleitoral aplicável a casos de “boca de urna digital”, dependendo da interpretação adotada pelo Ministério Público Eleitoral (titular da ação penal). Se ela for mais restritiva e conectada com outros dispositivos da Lei das Eleições (que permitem a manifestação individual do eleitor no dia do pleito³⁴⁷), o risco à liberdade de expressão espontânea dos eleitores pode ser minorado e a tutela concentrada em casos de esforços mais organizados de influência no comportamento eleitoral em período irregular.

³⁴⁵ Art. 81, inciso IV da Resolução nº 23.551/2017 do TSE.

³⁴⁶ ESTADÃO CONTEÚDO. *Ciro e Bolsonaro lideram assuntos mais comentados do Twitter. Veja*, 6 out. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/ciro-e-bolsonaro-lideram-assuntos-mais-comentados-do-twitter/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

³⁴⁷ Art. 39-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

Entretanto, essas clivagens esbarram em duas questões. Em primeiro lugar, evidenciam a dificuldade de aferição de coordenação entre componentes que emergem do formato em rede das campanhas, que é justamente o que pode lhes conferir vantagem competitiva. Nesse sentido, resiste um questionamento sobre a necessidade de existência de vínculo da campanha com os agentes, o chamado “prévio conhecimento”. Em segundo lugar, não há teste doutrinário ou jurisprudencial consolidado para determinar se um conteúdo é de responsabilidade “individual” de eleitor ou se é fruto de um esforço mais amplo para beneficiar o candidato. Ainda assim, mesmo se estruturado esse esforço mais coletivo e desvinculado da campanha, em que medida ele também poderia ser protegido pela liberdade de expressão? Na internet, a barreira entre ação individual e coletiva é borrada a partir da disponibilidade das ferramentas de autocomunicação de massa, tornando um ato individual rapidamente imbuído em uma rede de apoio e crítica mais ampla.

Se, por um lado, a legislação não define propaganda eleitoral, por outro, ela e a jurisprudência apropriaram-se de algumas balizas mais concretas do que as adotadas pela doutrina, em especial se considerado o mesmo debate sobre o que é a “propaganda eleitoral antecipada”. Mesmo que essas balizas se apliquem precipuamente aos casos pré-eleitorais, elas apresentam uma formulação mais sólida para aferir o que é ou não arrastado pela tutela da propaganda, com possíveis impactos inclusive durante o período eleitoral.

A construção dessas formulações teve um motivo prático: a prática de *algum enforcement* sobre a temporalidade do período eleitoral em face de (pré) candidatos que usavam momentos de visibilidade midiática para “queimar a largada” da competição. Como se viu no início do capítulo, o estabelecimento de um período de campanha visa nivelar chances dos competidores e limitar o gasto com campanhas eleitorais, sendo criticado por atuar em favor dos incumbentes quando é reduzido (Neisser, 2016). À esta preocupação, guiada pela igualdade de chances, somam-se outras, conduzidas pela proteção da liberdade de expressão e pela proteção dos direitos políticos de todos os cidadãos, e não só dos candidatos. Assim, esse *algum enforcement* teria de levar em conta que uma conceituação ampla demais traz riscos a direitos: podem ser “caladas importantes expressões do debate público democrático que não deve estar apenas circunscrito ao período eleitoral” (Brito Cruz et al., 2018, p. 41.)

Assim, a existência desse disputado regramento aplicável a campanhas – podendo inclusive levar à multa de indivíduos que se enquadrassem nas condutas previstas na lei³⁴⁸ –

³⁴⁸ Art. 36, caput e § 3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

provocou a Justiça Eleitoral a se manifestasse seguidas vezes em casos concretos. Em um deles, datado de 2014, o TSE decidiu que propaganda eleitoral seria

[...] aquela que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que pretende desenvolver ou as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício da função pública.³⁴⁹

A definição inovou ao propor uma análise de conteúdo dos atos do agente, não somente de intenção. Não obstante, a ideia de *dissimulação* turva a delimitação. Se o conteúdo é dissimulado, a análise dele se torna uma análise semântica, mais uma vez carregada de subjetividade. No que poderia consistir essa dissimulação? A proposta parece querer enquadrar os passos de postulantes e de seus apoiadores com alguma abrangência, deixando a textura aberta para evitar que a delimitação do período eleitoral se torne inócua por um jogo de palavras realizado pelos candidatos e seus apoiadores.

Essa maior abrangência e a consideração de elementos mais subjetivos, todavia, não foi unânime na Justiça Eleitoral. O debate jurisprudencial teve outros tons em diversos outros julgamentos, que buscaram aparar as arestas desse subjetivismo, posicionando pontos relevantes. Em 2011, por exemplo, um julgado relatado pelo Ministro Aldir Passarinho Jr.³⁵⁰ assentou que a caracterização da propaganda eleitoral necessita de critérios objetivos, não sendo suficientes considerações sobre as eventuais intenções ocultas de quem a promove. O entendimento foi seguido em outros julgados,³⁵¹ exigindo uma análise de conteúdo que localizasse, nas comunicações em questão, menções mais palpáveis a candidaturas, votos, pleitos ou projetos.

A questão sobre os critérios para identificação da propaganda antecipada foi resolvida por ação do Congresso Nacional, em 2015, com uma acomodação que pendeu para uma estrutura mais protetiva do ponto de vista da liberdade de expressão. Na minirreforma editada nesse ano (a mesma que diminuiu significativamente o período eleitoral, ocorrida depois do STF ter decidido pela inconstitucionalidade das doações empresariais a

³⁴⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AgR-REspe nº 16.734. Relator: Min. Laurita Vaz. Julgado em: 20/03/2014.

³⁵⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AI nº 2230-60. Relator: Min. Aldir Passarinho Júnior. Julgado em: 01/03/2011.

³⁵¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. REspe nº 19.752. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 12/11/2002; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso em Representação nº 98951. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em: 17/06/2010.

campanhas),³⁵² foram incluídas, na Lei 9.504/1997, hipóteses mais objetivas para enquadrar atos como propaganda eleitoral antecipada. Dessa maneira, o Legislativo não trouxe uma definição, mas critérios práticos aplicáveis a qualquer peça de comunicação política. O principal deles foi a necessidade de identificação de *pedido expresso de voto*. Segundo a reforma, ficariam excluídas “a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos” e a participação em debates e eventos, mesmo que transmitidos nos meios de comunicação (como a internet) “desde que [estes atos] não envolvam pedido explícito de voto”. No inciso V do artigo 36-A, também se excluiu como hipótese de propaganda eleitoral antecipada a “divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais”, o que mitigou incerteza sobre a manifestação espontânea de eleitores no período pré-eleitoral, estruturando maior proteção à liberdade de expressão.

A aprovação desse dispositivo legal teve consequências imediatas na ação do Judiciário Eleitoral,³⁵³ posicionando a verificação do pedido expresso de voto como um elemento central para a verificação de propaganda antecipada, inclusive em casos que envolviam redes sociais. Nesses casos, inclusive, a interpretação do que seria um “pedido expresso de voto” foi restritiva,³⁵⁴ buscando menções explícitas ao cargo e à apresentação do postulante enquanto candidato.

Contudo, essa injeção de um critério mais restritivo pela legislação tem impacto limitado aos casos do período pré-eleitoral. Nas dinâmicas de comunicação política que

³⁵² Art. 36-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

³⁵³ O “pedido expresso de voto” foi adotado pelo TSE, por maioria de votos, em demandas referentes às Eleições Presidenciais de 2018, em ao menos dois casos, conforme pesquisa anterior: “A questão já foi enfrentada pelo TSE no julgamento da Representação nº 060116194, concluído em 05.12.2017. Apesar de ainda não estar publicado o acórdão, a notícia do julgamento veiculada no site do TSE indica que o Exmo. Min. Relator Admar Gonzaga, para decretar a improcedência (no que foi acompanhado pela maioria da Corte, consignou que ‘No caso nem há menção à suposta candidatura, o que, por si só, é insuficiente para afastar a extemporaneidade da propaganda’. E indo além, assinalou o Relator que ‘Na verdade, a mensagem trata de mera especulação, o que não se configura propaganda eleitoral extemporânea quando desacompanhada de pedido explícito de voto...’. Na mesma sessão de 05.12.2017, também houve a conclusão do julgamento de Representação nº 0601104373, tendo o Exmo. Min. Admar Gonzaga exarado voto vista que, acompanhando o Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, destacou que seria hipótese de se reconhecer a improcedência da demanda porque ‘a mensagem veiculada não contém pedido de voto conforme a gente observa, tampouco há menção à candidatura’” (Brito Cruz et al., 2018, p. 40).

³⁵⁴ No julgamento, em agosto de 2017, do AgR-REspe nº 9365, de relatoria do Min. Admar Gonzaga, o TSE considerou que postagem em página no Facebook com imagem de evento no qual participantes apresentavam adesivos confeccionados com o número que seria utilizado em campanha eleitoral futura não configura pedido expresso de voto. De forma similar, o TSE adotou interpretação restritiva do pedido expresso de voto no julgamento do REspe nº 2949, avaliando que a divulgação de diversos atos e ações da prefeitura na conta pessoal de prefeito candidato à reeleição – bem como a menção a aliança política influente – não deve ser interpretada dessa maneira. Ver: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. REspe nº 2.949. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em: 05/08/2014.

ocorrem durante o período oficial de campanha eleitoral, a incerteza permanece, especialmente se consideradas mensagens que não sejam emitidas pelos partidos, coligações e candidatos ou que não sejam veiculados em formatos nos quais a configuração de propaganda é autoevidente, como o HPEG.

A dificuldade de definição se intensifica à medida que se admite a existência de *propaganda eleitoral negativa*. Em diversos precedentes, o TSE utiliza a expressão para identificar comunicações críticas ou sobre os candidatos realizadas antes³⁵⁵ ou depois do período eleitoral. Da expressão derivam duas camadas de complexidades. Na primeira camada habita um conflito sobre a licitude das comunicações realizadas por políticos, simpatizantes desses políticos ou por terceiros que não necessariamente se encaixam nessas categorias, como jornalistas. Assim, o termo funciona como um guarda-chuva, que em textos de doutrina abarca situações que podem ou não ser ilícitas (Gomes, 2015, p. 394; Neisser, 2014, p. 66; Silva; Helpa, 2017, p. 50), como nos crimes contra a honra ou na vedação à veiculação de fato sabidamente inverídico na propaganda eleitoral.

Esse uso “guarda-chuva” tem consequências: uma segunda camada de complexidade surge à medida que esse uso generalizante ocorre, implicando um alargamento da tutela da Justiça Eleitoral sobre qualquer comunicação política de cunho eleitoral com elementos críticos. Em termos jurisprudenciais, a combinação da falta de definição de propaganda eleitoral, de um lado, e a existência de comunicações nas quais a configuração dela é autoevidente (como o HPEG), do outro, acaba por produzir um ciclo de precedentes que se referenciam. Assim, através disso, quando julgados enquadrados críticas como “propaganda eleitoral” em casos nos quais a propaganda eleitoral do HPEG é autoevidente, eles simultaneamente afastam a hipótese de críticas serem consideradas somente críticas. Nesse sentido, necessariamente transmudam-nas em “propaganda eleitoral negativa”, atraindo todo o leque de consequências jurídicas explicitado anteriormente.

Em contrapartida, esse processo não é uma unanimidade jurisprudencial. Em um caso das eleições de 2010, por exemplo, o TSE analisava se um conteúdo publicado na página na *web* de um sindicato era propaganda eleitoral antecipada negativa por criticar um dos candidatos à Presidência. Na decisão relatada pela ministra Cármen Lúcia,³⁵⁶ o tribunal afastou a configuração de propaganda eleitoral, dizendo se tratar de mera crítica política. A

³⁵⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AgR-REspe nº 20626. Relator: Min. João Otávio De Noronha. Julgado em: 17/03/2015; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. R-Rp nº 38029. Relator designado: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 07/08/2014.

³⁵⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso em Representação nº 380081. Relator: Min Cármen Lúcia. Julgado em: 17/03/2011.

argumentação da decisão baseou-se não só na análise de conteúdo, mas em um exame que passou por quem foi o emissor da comunicação e por qual foi o meio no qual ela ocorreu. No caso desse precedente, e de outros com os quais faz eco, fez diferença a opinião ser emitida por “particular devidamente identificado”, em “sítio eletrônico de pessoa jurídica”.

Com efeito, esse tipo de juízo (sobre o meio ou o emissor) para aferir propaganda eleitoral pode ser decisivo para traçar linhas nos casos que envolvem comunicações realizadas na internet, nos quais há pulverização dessas variáveis e apropriação massiva das ferramentas de autocomunicação de massa pelos indivíduos e organizações. *A chegada do “fator internet” desafiou a regulação*, gerando efeitos imprevisíveis para estruturas jurídicas projetadas considerando a campanha centrada na televisão ou na cobertura jornalística da mídia de massa. *A multiplicação de canais possíveis faz com que a autoevidente “propaganda eleitoral” agora possa estar configurada em qualquer lugar ou em nenhum, a depender do magistrado da vez*. Assim, o ponto de maior incerteza – e discricionariedade – na aplicação do conceito está em casos que envolvem manifestações realizadas por atores que não partidos, coligações e candidatos. Como se viu anteriormente, esses são justamente os casos que envolvem todas as novas formas de campanha, com a atuação de componentes de rede que não são visivelmente controlados por entes oficiais.

Esses exames de agentes ou meios da comunicação política podem restringir ou ampliar o conceito de propaganda eleitoral, a depender de como são realizados. Em 2009, na introdução das primeiras regras sobre internet na Lei das Eleições, foi inserido um rol exemplificativo de formas permitidas para a propaganda eleitoral, no art. 57-B da Lei das Eleições. Ao tentar exemplificar as formas regulares de propaganda eleitoral na internet, *o texto do artigo deixa subjacente que a propaganda eleitoral pode ser encontrada em uma série de meios diferentes, contribuindo para amplificar a aplicação do conceito*. Segundo o artigo, além dos sites controlados por candidatos e partidos e por mensagens eletrônicas por eles enviadas, a propaganda eleitoral pode ser realizada “por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações; ou qualquer pessoa natural”.

Oito anos depois, em 2017, uma resolução do TSE (nº 23.551/2017) agiu em sentido contrário, inserindo pela primeira vez em sua um dispositivo que riscava uma linha e excluía determinadas comunicações do conceito de propaganda eleitoral. O dispositivo foi criado na esteira da minirreforma eleitoral desse mesmo ano, que conferiu uma competência genérica ao TSE para regulamentar a propaganda eleitoral na internet “de acordo com o cenário e as

ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral”, e para promover “para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet”³⁵⁷. No exercício dessa competência, o tribunal regulamentou, na sua resolução de 2017, que “a manifestação espontânea na internet de pessoas naturais em matéria político-eleitoral, mesmo que sob a forma de elogio ou crítica a candidato ou partido político, não será considerada propaganda eleitoral”³⁵⁸. Assim, mesmo que tenha estabelecido regras para essa “manifestação espontânea” – dispondo que ela é “passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos” – a resolução do TSE é inédita em inaugurar um critério de exclusão de comunicações políticas do escopo do conceito de propaganda eleitoral.

Esse regramento carrega uma tensão, presente na ideia de espontaneidade. Ao mesmo tempo em que restringe a empoderada tutela da propaganda eleitoral feita pela Justiça Eleitoral de alguns casos, o dispositivo alicia um subterfúgio que novamente abre a textura do conceito jurídico em questão. Sem elaborar sobre a diferenciação entre o que é espontâneo ou não, essa nova regra deve ser entendida na sua contradição: ela contrai a aplicação do conceito, mas admite ser deixada de lado. Quando contrai, garante que as expressões emitidas em quaisquer canais na internet sejam mais livres da tutela estatal, quando é deixada de lado, larga essas proteções e impõe a paridade de armas *ad hoc*, reativamente.

O quadro abaixo constitui uma tentativa de organizar todos os possíveis elementos de definição do conceito jurídico de propaganda eleitoral no Brasil, destacando os presentes na aplicação da regulação da Justiça Eleitoral e separando-os por seu efeito na tutela da comunicação política. Os restritivos são aqueles que fecham a textura do conceito, delimitando o escopo do que pode ser considerado “propaganda eleitoral” e garantindo maior liberdade à comunicação política. De outro lado, separam-se os elementos de amplificação, que abrem a textura do conceito de propaganda eleitoral e que dão base para uma atuação mais discricionária dos magistrados.

³⁵⁷ Art. 57-J da Lei das Eleições.

³⁵⁸ Art. 23, § 6º da Resolução nº 23.551/2017 do TSE.

Quadro 10 – Tensões na definição do conceito jurídico de propaganda eleitoral em casos envolvendo internet no Brasil

Plano de análise	<i>Elementos para definição de propaganda eleitoral, por seu efeito no escopo da tutela de comunicação política</i>	
	Restrição	Amplificação
	<p>[disposição legislativa ou regulamentar que endossa ou exemplifica o critério]</p> <p>[construção jurisprudencial ou doutrinária que possui afinidade com o critério]</p> <p>[exemplo ilustrativo hipotético]</p>	
Conteúdo	<p>Análise mais textual ou de visual da comunicação e verificação de palavras e imagens específicos.</p> <p>[pedido expresso de voto na propaganda eleitoral antecipada (art. 36-A, Lei das Eleições)]</p>	<p>Análise mais semântica; verificação do sentido da comunicação a partir de contexto e elementos subliminares.</p> <p>[conceito de propaganda eleitoral negativa]</p>
Emissor	<p>Rol específico de agentes que configuram propaganda eleitoral; dispositivos que requeiram a prova de vinculação do emissor com a campanha.</p> <p>[manifestação espontânea do eleitor na internet (art. 23 § 6º da Res. 23.551/2017)] *</p>	<p>Elementos subjetivos dos agentes, como a intenção de interferir na campanha eleitoral ou a finalidade da comunicação política.</p> <p>[manifestação espontânea do eleitor na internet (art. 23 § 6º da Res. 23.551/2017)] *</p> <p>[conceito doutrinário de propaganda eleitoral: comunicação “orientada para a conquista de votos”]</p>
Meio	<p>Rol taxativo de meios nos quais <i>deve</i> ser encontrada a propaganda eleitoral.</p> <p>[ex.: “é propaganda eleitoral se ocorre na televisão”]</p>	<p>Análise ad hoc de meios com base em elementos que inferem seus potenciais efeitos ou rol exemplificativo nos quais <i>pode</i> ser encontrada a propaganda eleitoral.</p> <p>[ex.: “é propaganda eleitoral se ocorre em meio que pode influenciar o eleitor”]</p> <p>[rol de formas permitidas de propaganda eleitoral na internet, que contempla comunicação realizada por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por qualquer pessoa natural (art. 57-B da Lei das Eleições)]</p>
Efeitos	<p>Métricas de audiência atingidas pela comunicação política em questão.</p> <p>[ex.: “é propaganda eleitoral se atingir mais de mil pessoas”]</p>	<p>Análise de impacto no comportamento eleitoral.</p> <p>[ex.: “é propaganda eleitoral se puder influenciar o eleitor”]</p>
<p>*A exclusão da manifestação espontânea do eleitor da definição de propaganda eleitoral feita em resolução abarca critérios contraditórios, destacados em negrito diferente. Em termos de restrição, exclui a</p>		

manifestação de eleitores na internet da definição de propaganda, mas, de outro lado, amplifica a tutela quando condiciona essa exclusão à manifestação ser espontânea, em norma de textura aberta.

Elaboração: do autor

Como se vê, a presença de critérios de amplificação da tutela da comunicação política é notável: só há restrição nos casos de propaganda antecipada ou, de maneira dúbia, na proteção da espontaneidade na resolução nº 23.551/2017 do TSE. Nessa situação, o conceito pode abraçar todos os componentes de uma campanha em rede, mas não necessariamente isso é factível ou desejável, seja porque a estrutura da Justiça Eleitoral e dos setoriais jurídicos das campanhas é limitada; seja porque é possível que se argumente que nem todas as comunicações políticas sobre o processo eleitoral devam ser inseridas no labirinto de regras à propaganda eleitoral.

A resposta sobre “o que é ‘propaganda eleitoral’?” habita algum lugar do quadro, a depender de quem decide e sobre o que se decide. Assim, a emergência de novas formas de campanha interage de duas maneiras com esse cenário de discricionariedade. Primeiramente, é o que está por trás da crise de identidade de um conceito que antes era autoevidente no direito eleitoral brasileiro, mas que se esgarçou com a decadência do HPEG e dos atos de rua como meios de comunicação política por excelência. Em segundo, como a comunicação política na internet nasce sem saber o que é, ela está sempre sob a sombra do labirinto, mobilizada pelas candidaturas a fim de proteger sua competitividade ou minar a alheia.

Quando a resposta for negativa, a Justiça Eleitoral não se recolhe, apesar de seu poder de intervenção encolher. Além dos casos de regulação da cobertura da imprensa e de direito de respostas, nos quais não precisa estar configurada a propaganda eleitoral, a minirreforma eleitoral de 2013 incluiu, na Lei das Eleições, uma competência genérica das Justiça Eleitoral para remoção de publicações da internet. Conforme a lei:³⁵⁹ “Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais”.

Essa competência materializou a tutela genérica da igualdade de condições, abrindo espaço para que os legitimados para movimentar esse ramo do Judiciário que se sentissem atacados pela comunicação política realizada na internet pudessem requerer sua retirada mesmo sem enquadrar o conteúdo em algum conceito de “propaganda eleitoral”. Por esse

³⁵⁹ Artigo 57-D, § 3º da Lei Eleitoral.

raciocínio, a mensagem pode simplesmente ser ilícita por causar dano à paridade de armas necessária à proteção da soberania popular.

Isso gerou uma série de disputas no Judiciário Eleitoral. Juridicamente, essa competência acirrou os conflitos do direito eleitoral com as estruturas jurídicas que articulam a premissa normativa da liberdade de expressão, garantida na Constituição, inclusive nas cortes eleitorais. Na comunicação política, essas estruturas protetoras da livre expressão foram mobilizadas por toda uma nova safra de atores que emergiram com a ascensão da autocomunicação de massa e que faziam críticas (ou, na letra da lei, “agressões ou ataques”) aos competidores partidários. Nesse esforço, somaram-se as plataformas de internet, que buscavam se manter abertas ao conteúdo gerado por terceiros sem ter de correr riscos ou exercer controle editorial.

Assim, começando (mas não terminando) com a tutela da propaganda eleitoral, o controle da comunicação política e a responsabilização de agentes que dela participam encontram resistência em uma coalizão difusa, composta por plataformas de internet e outros atores. Com efeito, esse escudo da liberdade de expressão consegue proteger modelos de negócio, discurso político, articuladas redes de campanha, e um mero compartilhamento realizado por acaso e sem pretensão.

4.3. Liberdade de expressão dentro e fora do direito eleitoral

A contenda entre estruturas jurídicas de proteção da liberdade de expressão, de um lado, e da igualdade de chances e de direitos à honra e à reputação, de outro, teve uma série de capítulos dentro e fora da Justiça Eleitoral, apropriando-se ou não do direito eleitoral e implicando em embates e acomodações. Por um lado, a proteção da liberdade de expressão aparece como uma das principais premissas normativas para a limitação do poder de intervenção do Estado sobre a comunicação política. No direito eleitoral, por exemplo, ela está por trás da ideia de “pedido expresso de voto” e de “manifestação espontânea do eleitor”. Na legislação não-eleitoral, por sua vez, ela emerge com ainda mais força, como se verá neste ponto. Por outro, do lado da paridade de armas e de seu corolário nos direitos individuais – a honra – a questão é mobilizar a ação estatal para garantir condições de competitividade da chapa eleitoral, bem como para desmontar a comunicação política alheia. Pensando em campanhas em rede, enquanto a liberdade de expressão protege o formato e a extensão da rede de uma campanha, a igualdade de chances blinda e abre canais de controle

da rede adversária ao seu único nó insubstituível, a máquina oficial controlada pelo candidato.

Nesse cenário, a força das estruturas jurídicas do direito eleitoral e a sombra provocada pelo conceito de propaganda eleitoral não fazem com que outros elementos legislativos sejam desimportantes para influenciar a regulação da comunicação política de campanhas. Muito pelo contrário. O direito eleitoral opera frequentemente em contato com outras estruturas jurídicas não-eleitorais, com as quais colide e se entrelaça. Nesses casos, pontos da legislação cível e penal não-eleitoral se sobressaem e se entrecruzam com suas disposições. O arranjo jurídico-institucional de regulação da comunicação política passa por essas interfaces, que também podem delimitar, alimentar e complementar a atuação do direito eleitoral.

Em alguma medida, grande parte disso ocorre no interior da Justiça Eleitoral, seja porque a lei eleitoral estabelece postulados mínimos de liberdade de manifestação do pensamento, seja porque ela produz a arena que tutelará mais diretamente as contendas por aspectos políticos ou processuais. Entretanto, o fato de que a arena de casos ocorridos em tempos de campanha seja precipuamente o Judiciário especializado não impede que a Constituição e outros diplomas normativos possam ser movimentados, incidindo sobre eles. Nos casos sobre liberdade de expressão na internet, ou, mais especificamente, aqueles envolvendo remoção de conteúdos da rede e responsabilização de agentes por danos deles decorrentes, a interface do direito eleitoral com o Marco Civil da Internet é evidente.

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) é uma legislação criada especialmente para tutelar os direitos e deveres de usuários, provedores de conexão e aplicações e de agentes estatais no uso da rede. Elaborado a partir de uma estratégia de reversão de agenda legislativa pelo Executivo, que incluiu uma série de consultas públicas (Brito Cruz, 2015), a lei foi um ponto fora da curva nos debates sobre regulação da internet realizados pelo Congresso Nacional, particularmente focados em abordagens de cunho mais criminal ou lastreadas em justificativas de fundo moralizante.³⁶⁰

³⁶⁰ Estas conclusões foram justamente tiradas de trabalho anterior, elaborado como dissertação de mestrado e defendido em 2015. Este trecho explicita bem o quadro: “a complexidade da regulação do uso da Internet, entretanto, não redundou em uma falta de reflexão sobre o assunto. Durante parte da década de 1990 – e até meados dos anos 2000 – muitos projetos de lei próximos de aprovação no Legislativo traziam regras sobre o tema. A maioria deles estabelecia condutas tipificadas como crimes [...] As preocupações pareciam girar em torno do uso da rede mundial de computadores com fins criminosos, do combate à pedofilia e à pornografia infantil, da filtragem de conteúdo impróprio e do combate ao anonimato [...]. Concomitantemente, o Judiciário resolvia as questões de ordem civil, com decisões muito contrastantes entre as diferentes regiões e instâncias. Dentro deste conjunto de decisões observamos, por exemplo, extensos debates jurisprudenciais e doutrinários sobre a responsabilização de plataformas digitais por conteúdo postado por terceiros [...], a retenção e guarda

4.3.1. Modelos de responsabilização das plataformas de internet

Possivelmente uma das regras mais importantes para a discussão deste trabalho trazidas pelo Marco Civil está em seu artigo 19. O dispositivo estabelece que para a responsabilização de plataformas de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros é necessário que haja, por parte delas, o descumprimento de uma ordem judicial prévia.³⁶¹ Com isso, o Brasil resolveu uma importante questão regulatória envolvendo a internet, privilegiando um arranjo que ao mesmo tempo é mais protetivo da liberdade de expressão e dos modelos de negócio das plataformas (Leonardi, 2005; Thompsom, 2012). Ainda, o artigo 19 do Marco Civil da Internet criou uma série de requisitos formais e materiais para a ordem judicial de “indisponibilização” do “conteúdo apontado como infringente”, como a de que ela deveria se conter aos “limites técnicos” do serviço dos provedores de aplicação e declarar a “identificação clara e específica do conteúdo”, permitindo a “localização inequívoca do material”.

É possível dizer que essa questão foi “resolvida” porque esse era um debate relevante no Judiciário comum nos anos anteriores (Brito Cruz, 2015, p. 87), com decisões conflitantes que variavam entre modelos diferentes de responsabilização: da que entendia que esses “provedores de aplicação” assumiam um risco de danos a terceiros ao se abrir para a geração espontânea de conteúdo de usuários, e que portanto deveriam exercer um crivo prévio; até a que foi vitoriosa, que considerava que esse crivo deveria ser reservado ao Judiciário, o que garantiria maior proteção à manifestação do pensamento. Em decisões do Superior Tribunal de Justiça de 2011³⁶² e 2012,³⁶³ por exemplo, as plataformas seriam responsabilizadas pelos danos se não removessem o conteúdo após 24 horas contadas a partir de uma notificação extrajudicial, não de uma ordem de um magistrado – entendimento que foi modificado após a aprovação da lei.³⁶⁴

de registros de conexão e atividades na Rede [...], conflitos de propriedade intelectual [...] e comércio eletrônico.” (Brito Cruz, 2015, p. 20).

³⁶¹ A lei estabelece duas exceções: em casos que envolvem direitos autorais (ainda não regulamentado); e na hipótese de disseminação não consentida de imagens íntimas, na qual as plataformas podem ser responsabilizadas se não promoverem a indisponibilização do conteúdo após notificação extrajudicial das pessoas ofendidas.

³⁶² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 119.3764/SP. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em: 14/12/2010.

³⁶³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp 1309891/MG. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Julgado em: 26/06/2012.

³⁶⁴ A aprovação do Marco Civil não encerrou o conflito sobre modelos de responsabilização, que prossegue em novos capítulos dentro do Judiciário e do Legislativo. No primeiro, o STF admitiu repercussão geral em

Esse novo modelo de regulação da responsabilização sobre conteúdo na internet – e, portanto, de regulação dos incentivos à remoção – protetivo à livre expressão de usuários entrou em conflito com tendências pré-estabelecidas no Judiciário, incluindo seu ramo eleitoral. O advento do Marco Civil posicionou uma nova questão ao direito eleitoral, dirigido pelo princípio da paridade de armas. Seu status de “*lex specialis*” para conflitos ligados à competição eleitoral conflitava com outra “especialidade” na nova legislação para “casos de internet”, o que abriu espaço para uma série de disputas interpretativas.

A interpretação que abria espaço para responsabilização após uma notificação extrajudicial aparecia na Justiça Eleitoral na aplicação do artigo 57-F da Lei das Eleições (inserido em 2009, ou seja, em um momento no qual o debate político apenas começava a se mover para a rede, com a chegada das plataformas no país), sinalizando que o recebimento da notificação configuraria “prévio conhecimento” de propaganda irregular por parte das plataformas. Sob esta ótica, as empresas provedoras de aplicações de internet seriam responsáveis quando qualquer ofendido lhes indicasse um conteúdo supostamente infringente, admitindo que a irregularidade dependeria apenas do juízo da parte ofendida e obrigando-as a estabelecer crivos *a priori* de qualquer intervenção judicial, assim como beneficiários de propaganda eleitoral irregular.

Essa interpretação deve-se à reprodução da redação do artigo 57-F da Lei das Eleições em todas as resoluções da Justiça Eleitoral até 2017, acrescido de um parágrafo extra. O artigo estabelece que:

[a]plicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, de partido ou de coligação as penalidades previstas nesta Lei, se, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, contado a partir da notificação de decisão sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação.

Dispõe, ainda, que “[o] provedor de conteúdo ou de serviços multimídia só será considerado responsável pela divulgação da propaganda se a publicação do material for comprovadamente de seu prévio conhecimento”.

um caso para discutir a constitucionalidade do artigo 19 (Antonialli; Oliva, 2018). No segundo, parlamentares repetidamente discutem mudanças no modelo, impulsionados por diferentes situações, como o receio do dano causado por notícias falsas (Brito Cruz et al., 2018, p. 130-135).

O parágrafo extra das resoluções, presente já em 2009, estabelecia que:

[o] prévio conhecimento de que trata o parágrafo anterior poderá, sem prejuízo dos demais meios de prova, ser demonstrado por meio de cópia de notificação, diretamente encaminhada e entregue pelo interessado ao provedor de internet, na qual deverá constar de forma clara e detalhada a propaganda por ele considerada irregular (Resolução TSE nº 23.191/2009).

Por sua vez, essa interpretação de que a responsabilização prescindiria de decisão judicial pode ser ilustrada a partir de uma cartilha do Ministério Público de São Paulo (MP-SP) sobre a aplicação das resoluções eleitorais (Rossini; Brito, 2009), distribuída no mesmo 2009. Segundo o MP-SP:

Descoberta a propaganda irregular, de acordo com o § 2º, do art. 24, da Resolução 23.191/09, cabe à parte interessada a notificação direta ao provedor de internet. Para isso, basta que se obtenham os dados do provedor e o endereço eletrônico onde estão hospedadas as informações detalhadas da propaganda considerada irregular (Rossini; Brito, 2009)

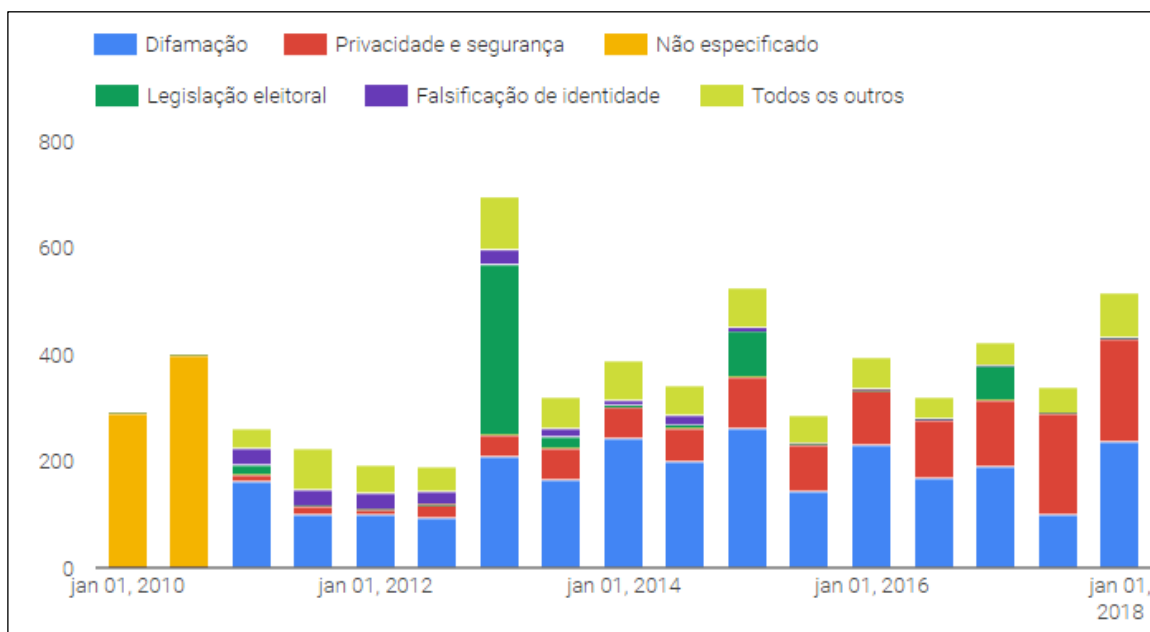
Os conflitos de interesses trazidos por esse sentido dado pelo artigo 57-F (e, em alguma medida, referendado pelo TSE e por outras instituições) repercutiram no âmbito doutrinário, que prosseguiu antes e depois da aprovação do Marco Civil da Internet (Gualda, 2009; Leonardi, 2012; Osório, 2017). Essa contenda acirrou os ânimos do Judiciário eleitoral, movimentado, de um lado, pelos candidatos, e, de outro, pelas plataformas de internet e seus usuários.

4.3.2. Remoção de conteúdo pela Justiça Eleitoral

Ainda, além de povoar a disputa entre modelos de responsabilização de intermediários (promotores de maiores ou menores incentivos ao controle *ativo* de conteúdo por parte das plataformas), o embate entre estruturas jurídicas baseadas em diferentes premissas normativas instalou-se também nos padrões de interferência judicial no conteúdo, ou seja, de admissão, por parte da Justiça Eleitoral, dos pleitos judiciais para que ela controlasse dinâmicas de comunicação política.

Nesse sentido, alinham-se disposições já citadas do direito eleitoral – em especial o artigo 57-D (inserido em 2009), da Lei das Eleições, e o seu parágrafo 3º (inserido em 2013) – que garantem à Justiça Eleitoral amplos poderes de controle dos conteúdos na rede, mesmo que não se configure propaganda eleitoral. Por meio delas, as possibilidades de controle judicial de conteúdo se expandem (Osório, 2017, p. 347; Rais et al., 2018, p. 120-122) A dimensão significativa da esfera judicial eleitoral no âmbito das solicitações governamentais para remoções de conteúdo às plataformas pode ser exemplificada no gráfico abaixo (Gráfico 3), extraído do relatório de transparência divulgado oficialmente pela empresa Google, proprietária de serviços extremamente populares no país, como se viu no capítulo 2. Segundo o mesmo relatório do Google, a motivação eleitoral não encontra a mesma relevância do que no Brasil se considerado o montante global de pedidos judiciais de remoção de conteúdo.

Gráfico 3 – Solicitações governamentais de remoção de conteúdo nos serviços do Google no Brasil, por semestre (2010-2018)



Fonte: do autor, a partir dos dados do relatório de transparência do Google.³⁶⁵

Considerados em conjunto com o arranjo jurídico-institucional brasileiro, esses dados corroboram a figura proeminente do direito eleitoral brasileiro como vetor de controle

³⁶⁵ O relatório de transparência do Google com os dados de remoção está disponível em: < https://transparencyreport.google.com/government-removals/by-country/BR?hl=pt_BR>. Acesso em: 10 jan. 2019.

judicial da comunicação política em plataformas de internet, aparecendo sempre em semestres eleitorais, com destaque para 2012 (com um *boom*), 2014 e 2016 – todos anos eleitorais.³⁶⁶ O projeto *Crtl+X*, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), que reúne dados sobre pleitos judiciais de remoção de conteúdo por políticos no âmbito cível e eleitoral desde 2012, apresenta tendências semelhantes e números vultuosos, apresentados no quadro abaixo (Quadro 11).

É certo que nessa avalanche de pedidos encontra-se uma miríade de casos *muito* diferentes. Em 2014, por exemplo, a Coordenadoria de Fiscalização de Propaganda Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, após a denúncia de um cidadão e *no exercício do poder de polícia possuído pela Justiça Eleitoral*, ordenou a remoção dois vídeos humorísticos produzidos pelo canal do YouTube Porta dos Fundos que insinuavam críticas ao ex-governador e então candidato ao governo do Estado do Rio de Janeiro Anthony Garotinho.³⁶⁷ Mesmo após sucessivas tentativas jurídicas para proteger a liberdade de manifestação do Porta dos Fundos, a proibição de veiculação perdurou até o final da eleição (Moncau, 2015). Em outro exemplo, de 2018, o candidato ao senado pelo Distrito Federal Chico Leite (Rede-DF) requereu à Justiça Eleitoral que ordenasse a remoção de uma postagem veiculada na página do Facebook da “Associação Escola Sem Partido”, que pedia que seus seguidores não votassem nele por sua posição contrária ao projeto de lei proposto pela organização. Utilizando-se da disposição da Lei das Eleições que proíbe propaganda eleitoral em “sítio de pessoa jurídica”³⁶⁸, Leite conseguiu o que queria,³⁶⁹ mas não conseguiu a vaga no Senado Federal.

³⁶⁶ A tendência de aumento de solicitações para remoção de conteúdo em anos eleitorais também pode ser observada nos relatórios disponibilizados pelo Facebook e Twitter, mas sem diferenciação por motivos, o que faz com que outros fatores devam ser considerados com maior cautela. Os relatórios estão disponíveis em: <<https://transparency.twitter.com/en/countries/br.html>>; e <<https://transparency.facebook.com/content-restrictions/country/BR>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁶⁷ Sobre o caso ver também: VASCONCELLOS, Marcos; LEE, Bruno. Com derrota de Garotinho, vídeos do Porta dos Fundos voltam ao YouTube. *Conjur*, 15 out. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-out-15/tre-rio-autoriza-volta-video-porta-fundos-youtube>>. Acesso em: 10 jan. 2019. É de se notar que o caso guarda especial relação com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4451, que buscava declarar inconstitucional dispositivos da Lei das Eleições que proibiam emissoras de televisão e rádio a, depois das convenções partidárias, “usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito” e “veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes”. A ação foi julgada procedente em 2018, expandindo o espaço das radiodifusoras e conferindo maior proteção jurídica à produtores de conteúdo. Sobre o julgamento ver: COELHO, Gabriela. STF confirma inconstitucionalidade de proibição de sátiras durante eleições. *Conjur*, 21 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-21/stf-confirma-inconstitucionalidade-veto-satiras-eleicoes>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁶⁸ Art. 57-C, § 1º, inciso I, da Lei das Eleições.

³⁶⁹ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. Representação nº 0602186-16.2018.6.07.0000. Relator: Des. Telson Ferreira. Julgado em 24/09/2018.

Quadro 11 – Ações judiciais de políticos para controle de conteúdo justificadas por violação da lei eleitoral em face de plataformas de internet e empresas de mídia (2011-2018)

<i>Empresa ré</i>	<i>Número de ações</i>							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plataformas de internet								
Facebook	0	194	5	286	2	90	31	437
Google	1	38	1	51	0	4	5	63
Twitter	0	2	0	4	0	2	1	22
WhatsApp	0	0	0	0	0	0	0	25
Empresas de mídia								
Abril	0	0	0	2	0	0	1	7
Globo	0	1	0	1	0	1	1	1
Folha/UOL	0	0	1	4	0	7	0	4
Estadão	0	0	0	2	0	0	0	1
Total do ano*:	1	261	7	459	2	270	37	608

*O “total do ano” inclui empresas não listadas.

Fonte: do autor, a partir de dados do projeto Ctrl+X, da ABRAJI³⁷⁰.

Nos oito anos mostrados acima, das 1645 ações mapeadas pela ABRAJI nas quais políticos buscaram “impedir a divulgação de informações” motivados por violação da legislação eleitoral, só o Facebook concentra, sozinho, 1045 ações (63,52%). Em conjunto, as principais plataformas de internet chegam a 76,83%. Além disso, os mesmos dados do Google e da ABRAJI também evidenciam números significativos de litigância em casos de difamação e proteção da intimidade pela Justiça comum, como veremos mais adiante.

Ainda, o já citado levantamento do GEPI-FGV (2017) relativo à 2014 completa esse retrato, indicando não só altos percentuais de atuação da Justiça Eleitoral em sede liminar, como taxas de deferimento final dos pedidos de remoção realizados nessa eleição sempre acima de 50%. Mais do que isso, a pesquisa indica que o alvo preferencial dos pedidos já

³⁷⁰ O projeto assim como seus dados podem ser acessados em: <<http://www.ctrlx.org.br/#/infografico>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

em 2014 eram as plataformas de redes sociais, e que, seguindo a regra do processo judicial eleitoral, as sentenças demoravam por volta de 20 dias para serem prolatadas.

Não é só no modelo de responsabilização das plataformas e na urgência e quantidade de ordens judiciais que os padrões de interferência da Justiça Eleitoral são postos em questão. A combinação entre as demandas judiciais por controle advindas do sistema político, a tutela alargada e os conceitos de ação ampliada do direito eleitoral, e a emergência de múltiplos formatos de produção, circulação e consumo de informações via internet abrem espaço para uma outra batalha: a delimitação do escopo das ordens judiciais de remoção. Dito de outra maneira, as ordens que chegam com urgência e em grande quantidade também geram conflitos pela sua extensão. Nesse sentido, ordens de retirada genéricas e que exigem uma interpretação das plataformas de internet (como por exemplo determinar que uma rede social impeça que sejam publicadas postagens que “ofendam” um candidato, o que implica a empresa decidir o que é uma ofensa) geram o mesmo tipo de tensão entre a tutela judicial (eleitoral ou não) e as plataformas e seus usuários.

A emissão desse tipo de ordem pode ter relação com múltiplos fatores para além do simples juízo de que o controle deve ser abrangente, afinado com a noção de que as plataformas devem ser responsáveis por conteúdos produzidos por seus usuários. Primeiramente, podem existir lacunas de expertise no Judiciário, implicando desconhecimento dos magistrados de formas de delimitação do conteúdo ilícito na internet. Em segundo, os pedidos formulados pelos autores das demandas judiciais podem ser genéricos. Terceiro, a própria arquitetura das aplicações utilizadas para fazer circular o conteúdo ilícito pode não comportar a ideia de remoção – como no caso do email e das mensagens instantâneas via WhatsApp.³⁷¹ Nelas não há que se falar em “tirar do ar” porque não há nada “no ar” – discutir remoção nessas circunstâncias é tão inócuo quando aplicar essa ideia para conversas telefônicas.

Fundamentado no Marco Civil,³⁷² a posição sobre a limitação das ordens de remoção de conteúdo é que elas devem “conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material”. Em sua defesa, representantes das plataformas de internet e da sociedade civil organizada

³⁷¹ Em casos que envolvem aplicativos de mensagens instantâneas a questão parece utilizar o conceito de propaganda eleitoral para modular a licitude do envio de conteúdo conforme o tempo. O TSE já entendeu que propaganda eleitoral por SMS no dia da eleição não configura delito, por exemplo. Ver: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. RHC N° 27-97.2013.6.26.0000/SP. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgado em 29/08/2013.

³⁷² Art. 19, §1º do Marco Civil da Internet.

presentes em audiência pública no TSE em 2017 (De Luca, 2017) pediram que a corte inserisse essa restrição na sua resolução para as eleições do ano seguinte. Segundo eles, ela deveria se materializar a partir do requerimento, pela resolução, da indicação do *Uniform Resource Locator* (URL) nas ordens de retirada, ou seja, do endereço único daquele conteúdo na web. Se aplicada, a ideia de fato reduziria o espaço para o controle judicial genérico de conteúdo na internet e para a transferência de responsabilidades às plataformas, mas ela não é livre de conflitos e limitações: o URL a ser indicado nem sempre é evidente³⁷³ e esse identificador é apenas disponível para plataformas que tenham presença na web, não valendo para aplicações que apenas funcionam via aplicativos.

4.3.3. *Justiça comum: blindagem e esquecimento*

A remoção de conteúdo de comunicação política não está só contida nas competências do direito eleitoral. Como já se argumentou, os ramos civil e penal, contém, na proteção à honra, uma ferramenta de controle da crítica política (Barroso, 2004), o que evidencia que o período eleitoral é uma ficção que enquadra fenômenos muito mais fluidos e distribuídos no tempo – as campanhas. Por essas vias, sempre estiveram presentes casos de políticos que buscam meios jurídicos de constranger emissoras de rádio e TV (Loureiro, 2009) a deixarem de exibir certos conteúdos,³⁷⁴ lhes conceder direito de resposta,³⁷⁵ lhes reparar danos à honra e à imagem.³⁷⁶

Na internet isso não muda (Thomsom Reuters Foundation, 2016). Fora do período eleitoral, a Justiça comum é frequentemente mobilizada para produzir a blindagem da honra dos atores políticos, comportando-se de maneira não muito diferente da Justiça Eleitoral, mesmo que munida de menos instrumentos de direito material e processual (Antonialli,

³⁷³ Pela arquitetura da web, um conteúdo pode ser acessível tanto por um URL específico como por um genérico. Um exemplo pode ser dado em um caso no qual o conteúdo infringente à legislação aparece em um comentário feito em uma postagem lícita. Nesse caso, apontar o URL da postagem causaria uma atuação alargada do Judiciário.

³⁷⁴ Exemplos foram noticiados nas seguintes matérias: PORTAL G1. Justiça proíbe RBS de divulgar nome e imagem de vereador denunciado em reportagem. G1, 02 set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/09/justica-proibe-rbs-de-divulgar-nome-e-imagem-de-vereador-denunciado-em-reportagem.html>>. Acesso em: 22 jul. 2018; PORTAL R7. Justiça do Tocantins proíbe imprensa local de divulgar denúncias contra o governador do Estado. R7, 25 set. 2010. Disponível em: <<http://tv.r7.com/record-play/jornal-da-record/videos/justica-do-tocantins-proibe-imprensa-local-de-divulgar-denuncias-contr-o-governador-do-estado-21102015>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

³⁷⁵ Conforme o seguinte exemplo: FOLHA DE SÃO PAULO. Globo veicula resposta de Brizola no 'JN'. Folha de São Paulo, 16 mar. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/16/brasil/26.html>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

³⁷⁶ Conforme exemplos vistos em Holland (2016) e Milício (2007).

2016). Esse padrão é corroborado por significativos números de litígios embasados por difamação e violação de direitos de personalidade em face de plataformas ajuizados de maneira crescente desde a chegada da internet no Brasil. Conforme a base de dados da ABRAJI, esses números superam significativamente as ações realizadas em face de veículos de mídia de massa tradicionais, com destaque crescente para ações que discutem a licitude de imagens e vídeos.³⁷⁷

Entretanto, diferentemente dos casos sob tutela da Justiça Eleitoral, esses estudos demonstram que a mobilização do Judiciário comum tem características próprias, afinadas com o ritmo de um processo cível ou penal não eleitoral. Assim, essas ações podem ser mais lentas, mas a sua propositura e o seu efeito transcendem o momento final da corrida pelo voto. Vistas de uma maneira estratégica, elas podem ser utilizadas para blindar a imagem de possíveis candidatos, calando críticos vorazes ou mesmo filtrando o acesso a registros jornalísticos que lhes sejam inconvenientes.

Dois exemplos podem ilustrar esse tipo de blindagem. O primeiro caso retrata como a Justiça cível atuou para controlar a comunicação política em um caso envolvendo um senador; o segundo, como um candidato à Presidência da República buscou filtrar o acesso a informações sobre si.

O primeiro caso envolve o senador por Rondônia (2014-) Acir Gurgacz (PDT-RO). Gurgacz ingressou em 2017 com ação em face da empresa controladora do site “Rondônia Ao Vivo” e de seus sócios por conta de matéria jornalística que, segundo ele, atentou contra seus direitos de personalidade. Na matéria, o site criticava Gurgacz e sua família pelo gerenciamento do Departamento de Trânsito do Estado. Segundo o texto, o senador “e sua família gerenciam o DETRAN/RO como um feudo, ou como uma extensão de suas empresas, sem gerenciamento, planejamento estratégico e também sem pudor”. O político pediu a remoção do conteúdo e a condenação dos réus a pagar uma indenização, a título de danos morais. Em primeira instância, Gurgacz conseguiu tudo o que queria: a Justiça mandou remover o texto crítico e fixou indenização em 25 mil reais. Os controladores do site recorreram, mas acabaram preferindo entrar em um acordo com o político.³⁷⁸

No caso do senador rondoniense, portanto, a tática é simples: mobilizar os direitos de personalidade para remover informações e discursos críticos da internet fora do período eleitoral, numa manutenção contínua de sua reputação. Com efeito, reportagens tem

³⁷⁷ Os dados do projeto podem ser acessados em: <<http://www.ctrlx.org.br/>>. Acesso em 10 jan. 2019.

³⁷⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Processo nº 7001032-24.2017.8.22.0005. Relator: Juiz Convocado Rinaldo Forti Silva. Julgado em: 13/09/2018.

ilustrado como políticos tem construído verdadeiros *entourages* jurídicos permanentes a fim de promover essa estratégia.³⁷⁹

Nesse sentido, uma pesquisa com entrevistas com produtores de conteúdo na internet (Antoniali; Oliva, 2018) indica que a mera ameaça de processo judicial é um constrangimento, especialmente se considerados casos nos quais há assimetria de recursos entre criticado e críticos. Mesmo que a tática não seja nova no país,³⁸⁰ é certo que as ferramentas de autocomunicação de massa pulverizaram os críticos e, com isso, os processos e a intimidação à crítica. Encurralados por ações como essas, veículos de mídia não tem alternativa a não ser sucumbir ao controle da informação ou custear o processo. Fabiana Siviero (2017) observa que não há, na legislação brasileira, freios jurídicos a esse tipo de intimidação, chamada nos EUA de “SLAPP” (sigla de *strategic lawsuit against public participation*³⁸¹) e desencorajada por arranjos jurídicos e processuais em certas jurisdições.

O segundo exemplo envolve o bloqueio ao acesso a informações a partir da filtragem de mecanismos de busca (ou, no jargão das plataformas de internet, pleitos que buscam a *desindexação* de resultados de motores de busca). Um exemplo significativo foi o do então senador Aécio Neves (PSDB-MG) que, em 2014, candidatou-se à Presidência da República pelo PSDB. Naquele ano, Neves tentou obter na Justiça comum que os principais mecanismos de busca na internet fossem impedidos de exibirem sugestões de pesquisa pelo seu nome que o associassem ao uso de entorpecentes e a suspeitas de desvios de recursos públicos na sua gestão no governo do Estado de Minas Gerais.³⁸²

Esse não é um caso isolado. A busca pelo poder de editar o acesso do público a informações na internet via filtragem de buscas – e não remover informações em concreto –

³⁷⁹ Sobre a questão, ver: LARA, Bruna de. Emprestou seu wifi a um amigo crítico do doria? Cuidado, ele processou até o dentista de quem falou mal dele. *The Intercept*, 5 out. 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/10/04/doria-processo-facebook/>>. Acesso em: 10 jan. 2019; VECCHIOLI, Demetrio. Advogados de Doria notificam usuários que ofendem ou ameaçam o prefeito via Facebook. *UOL*, 3 mai. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/05/03/advogados-dedoria-notificam-usuarios-que-criticam-o-prefeito-via-facebook.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁸⁰ Sobre o uso desse tipo de tática ver: LOBATO, Elvira. Universal moveu 111 ações contra reportagem sem contestar dados. *Folha de S. Paulo*, 9 jul. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/07/1899665-universal-moveu-111-aco-es-contra-reportagem-sem-contestar-dados.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁸¹ Mais informações sobre o SLAPP podem ser encontradas na página do Public Participation Project, disponível em: <<https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp/>>. Acesso em: 21 set 2018.

³⁸² FOLHA DE S. PAULO. Aécio perde ação contra sites de busca. *Folha de S. Paulo*, 27 mai. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634169-aecio-perde-acao-contra-sites-de-buscas.shtml>. Acesso em: 27/02/2018.

instaurou disputas globais sob o rótulo de “direito ao esquecimento”³⁸³. Pleitos judiciais para controlar a atuação de mecanismos de busca se tornaram cada vez mais frequentes depois que uma importante decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia conferiu a um cidadão europeu o direito de “desindexar” da busca do Google em seu nome certos resultados. Nessa ocasião, a empresa ficou obrigada a receber solicitações similares e fazer uma primeira gestão de requerimentos de “esquecimento” de cidadãos europeus, ou seja, de filtragem em seu motor de busca.

A filtragem de buscas pode ser realizada de diversas maneiras. No Brasil, há processos que pleiteiam a exclusão de um endereço dos resultados de buscas, de termos de buscas sugeridos ou o bloqueio de determinadas pesquisas em geral (Brito Cruz et al., 2018, p. 83-94). Entretanto, independentemente da forma como ela é realizada, o resultado dessa filtragem é o controle do acesso à informação da maneira mais comum realizada em sociedades nas quais a presença da internet é disseminada, com significativas repercussões em casos de conteúdo que possa se argumentar ser “de interesse público” (Branco, 2017; Souza, 2017). No caso da competição eleitoral, esse instrumento pode ser utilizado antes do período eleitoral por alguém que procure apagar resultados de busca sobre si, postulando depois sua candidatura.

Aécio Neves não teve sucesso em sua ação sobre os termos sugeridos pelo Google associados a seu nome,³⁸⁴ em demonstração de que o Judiciário não acolhe automaticamente pleitos de controle de conteúdo. No caso de Gurgacz, isso também poderia ter acontecido, especialmente se o Tribunal de Justiça de Rondônia decidisse no mesmo sentido do de São Paulo, que, em caso que envolvia matéria jornalística de um servidor público de alta patente, afirmou que “o político, em geral, deve ter a couraça mais grossa do que a do homem comum” (Antoniali; Brito Cruz; Valente, 2015). Com efeito, trata-se de uma tensão entre premissas normativas, não uma soberania sem limites de umas (direitos de personalidade; honra; intimidade) sobre outra (liberdade de expressão).

³⁸³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Caso C-131/12, Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Julgado em: 13 mai. 2014. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&doclang=PT>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

³⁸⁴ Sobre o caso ver: LIMA, Daniela. Aécio perde ação contra sites de buscas. *Folha de S. Paulo*, 27 mai. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634169-aecio-perde-acao-contra-sites-de-buscas.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019

De acordo com os dados da ABRAJI,³⁸⁵ a pretensão de controle de conteúdo não é monopólio de nenhum campo político brasileiro. É notável como, no período das eleições de 2018, por exemplo, não há coincidência entre arranjos de campanha em rede com uma postura mais liberal das candidaturas: Jair Bolsonaro foi o político que mais pleiteou remoção de conteúdo ao Judiciário (34 vezes), seguido de candidatos ao governo do estado do Pará e do Amazonas. Com efeito, a pretensão de candidaturas ao controle da comunicação política impertinente aos seus propósitos resiste mesmo produzindo precedentes que poderão desarticular componentes da sua rede.

4.3.4. *Legalidade de conteúdos “anônimos” e identificação de usuários*

Outro ponto de atrito entre as estruturas jurídicas que protegem a igualdade de chances ou direitos de personalidade em face das protetivas à liberdade de expressão sobre política está no debate sobre a responsabilização eleitoral, civil e penal pela comunicação política que circula na rede. Como se viu, no direito eleitoral há a previsão de possibilidades de responsabilização de candidatos beneficiados em casos de “prévio conhecimento” do ilícito e, solidariamente, de agremiações partidárias “por excessos de seus adeptos”. Entre os pontos mais agudos de controvérsia está nas situações nas quais se configura o anonimato, em razão da sua vedação na manifestação do pensamento pela Constituição Federal (art. 5º, inciso IV) e pelo art. 57-D da Lei das Eleições, inserido na minirreforma de 2009, que repete a fórmula.³⁸⁶ Nesses casos, a disputa está na definição sobre *o que é um conteúdo anônimo* (e portanto ilícito, passível de remoção) e sobre *qual deve ser o caminho para identificação e responsabilização por dados de quem o gerou*.

Nessa tensão habitam casos difíceis, como os dos perfis que realizam sátira política. No Twitter, multiplicam-se perfis que beneficiam ou criticam candidatos que não levam o nome de seus controladores reais, comportando-se como personagens. É o caso dos @LulaInflado, @DilmaBolada, @AecioDePapelao e @BolsonaroOpressor, por exemplo.

³⁸⁵ Sobre esses dados ver: ABRAJI. Políticos tentaram ocultar informação mais de 500 vezes durante a campanha. *ABRAJI | Ctrl + X*, 21 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.ctrlx.org.br/noticia/politicos-tentaram-ocultar-informacao-mais-de-500-vezes-durante-a-campanha>>. Acesso em: 10 jan. 2019. Demais dados do projeto estão disponíveis em: <<http://www.ctrlx.org.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁸⁶ “Art. 57-D da Lei das Eleições: “É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas a, b e c do inciso IV do § 3o do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica”.

Neles, o uso do pseudonimato tem um lugar de proteção dos críticos, como argumentou-se em artigo anterior:

Os tuítes são ousados, provocadores, polêmicos, em alguns casos utilizando-se primordialmente do humor. Especialmente neste contexto de polarização política e de ânimos exaltados, vale a pena questionar se esses tuítes estariam sendo publicados se os autores detrás dessas contas fossem obrigados a usar seus nomes verdadeiros. Será que eles teriam medo de sofrer retaliação pública ou perseguição? Será que, utilizando-se de seus nomes, sentiriam a mesma liberdade, ou ousariam da mesma forma questionar as atitudes de políticos tão poderosos e influentes? É verdade que existe, na Constituição Federal, uma vedação à manifestação do pensamento feita de forma anônima. Isso não quer dizer que as pessoas não possam se utilizar de “nomes fictícios” (pseudônimos), como é o caso de artistas e escritores, que escolhem outras denominações ora por motivos mercadológicos, ora por não quererem se identificar. As contas com nomes fictícios no Twitter são mais próximas disso que parecem à primeira vista. O fato de uma manifestação na Internet ser feita por meio de uma conta que não identifica o nome real de quem está postando não significa que a identidade da pessoa em questão não possa ser descoberta” (Antonialli; Brito Cruz; Valente, 2017)

A identificação de usuários, por parte de quem tem a pretensão de saber quem realizou determinada atividade, é realizada a partir do acesso a duas peças de informação geradas em atividades praticadas na internet (Brito Cruz, 2015, p. 84). A primeira delas é o registro de acesso a aplicação de internet, gerada pelo provedor de aplicações (que pode ser uma plataforma, por exemplo), que liga a atividade em questão a um endereço IP³⁸⁷ e a uma

³⁸⁷ Este trabalho anterior contém uma explicação básica do papel dos endereços IP no funcionamento da rede que vale ser reproduzida, para fins de esclarecimento: “numa analogia simples, o IP funciona como um CEP, se pensarmos a Internet como um enorme sistema de requisições e respostas por cartas. O endereço IP (Internet Protocol) é uma ‘sequência de números associada a cada computador conectado à Internet’ [...]. Este endereço é conferido a cada conexão pelo administrador da rede de computadores ligada à Internet utilizada, e todos os computadores que utilizarem esta conexão serão identificados através desta sequência numérica. A arquitetura da Internet faz necessário que cada conexão tenha um IP, para que os pacotes de dados não se percam. Quando um usuário acessa um conteúdo, ele envia um pacote de dados contendo uma requisição a este conteúdo ao *website* (que, neste caso, é o provedor de conteúdo). Este pacote de dados só consegue chegar ao provedor pois está endereçado ao seu IP. Na resposta, para que este provedor consiga enviar à conexão do usuário o pacote de dados contendo o conteúdo requisitado, ele também precisa de seu endereço IP. Portanto, um endereço IP só pode ser utilizado por uma conexão ao mesmo tempo, pois isto é essencial para o funcionamento da Rede. O fato de que cada conexão possui um endereço IP único não significa, entretanto, que *cada computador ou*

data e hora. A segunda, por sua vez, é o registro de conexão, gerada pelo provedor de conexão (como uma empresa de telefonia), que liga as informações fornecidas pelo provedor de aplicações (endereço IP, data e hora) a uma determinada conexão de internet, apontando para seu responsável. Assim, mesmo que esse processo não seja perfeito (pois podem haver diferentes obstáculos à identificação, como o compartilhamento de conexão por diversas pessoas ou o uso de técnicas de ofuscação do endereço IP real³⁸⁸) ou único (pois pode existir maneiras complementares de se buscar a autoria de uma atividade), ele estabelece meios básicos de identificação, possibilitando, assim, uma posterior responsabilização de agentes que praticam quaisquer atos na rede.

Mais uma vez, o Marco Civil está no centro dessa disputa. A Lei nº 12.965/2014 estende a necessidade do crivo judicial ao requerimento desses registros a provedores para a identificação de usuários, o caminho mais importante para uma posterior responsabilização por conteúdo postado na internet. Em seu texto, o diploma *rearticulou o sentido da vedação constitucional à manifestação do pensamento anônima*. Anteriormente, o Judiciário brasileiro (inclusive o eleitoral) interpretava essa vedação como um fundamento de um “direito de saber quem é” independente de proteção ao pseudonimato, julgando em repetidos casos que provedores que não forneciam extrajudicialmente dados que permitissem a identificação de usuários *davam causa à ação judicial, devendo sucumbência* (Antonialli; Brito Cruz, 2012).

No Marco Civil, todavia, esse quadro se transformou via determinação legislativa, que compreendeu duas mudanças importantes. De um lado, o crivo do Judiciário passou a ser obrigatório, requerendo, na ordem judicial,³⁸⁹ “fundados inícios da ocorrência do ilícito”, “justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória” e “período ao qual se referem os registros”. Assim, privilegiou-se a

terminal possua um IP. Numa casa que contratou uma conexão de Internet banda larga, por exemplo, todos os terminais conectados à Internet serão identificados pelo mesmo IP. A diferenciação entre os computadores desta rede doméstica é realizada em outra etapa, pelo roteador de sinal ligado ao modem de Internet. A administração de blocos de endereço IP é escalonada globalmente através de entidades de cunho técnico, lideradas pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet, sediada nos EUA. Blocos são repassados a entidades regionais e nacionais, que ficam responsáveis por conferir aos administradores de sistemas autônomos os IPs que serão administrados por eles e assim conferidos às conexões seus usuários. As páginas presentes na *Web* possuem necessariamente um endereço IP, constituindo condição para seu acesso. Em razão de as seqüências numéricas dos IPs serem de difícil memorização, é utilizado um sistema de ‘nomes de domínio’ para a definição dos endereços das páginas, os chamados URLs (*uniform resource locators*).” (Brito Cruz, 2015, p. 84).

³⁸⁸ A dificuldade de identificação pode envolver diversos fatores, como a utilização de serviços que fujam à jurisdição brasileira, o emprego de “proxies” (ou seja, de máquinas que intermediam a conexão do usuário original, ocultando-o) ou arranjos técnicos que façam com que usuários compartilhem IPs (em razão de sua escassez por parte do provedor de conexão) (Brito Cruz et al., 2018, p. 106).

³⁸⁹ Art. 22 do Marco Civil da Internet.

proteção da liberdade de expressão e da privacidade (Brito Cruz; Doneda; Rossini, 2015, p. 10). Ao mesmo tempo, o Marco Civil equilibrou essas proteções com as preocupações de tutela de direitos de terceiros e da ordem pública, criando um regime de guarda obrigatória desses registros. Compreendeu-se, assim, que, para esse método ter efeito, as peças de informação necessárias precisariam ser retidas, conservadas e disponibilizadas pelos provedores. Nesse sentido, a lei estruturou um regime de guarda obrigatória desses registros, garantindo que a via poderá ser utilizada dentro de um determinado período de tempo.³⁹⁰ Assim, reequilibrou-se a disputa jurídica sobre a licitude da comunicação política gerada sem atribuição de autoria em si, estruturando mais robustamente a proteção desse tipo de situação em face da pretensão de controle dos atores políticos criticados.

Contudo, a presença desse arranjo não inibiu a continuidade dessa tensão dentro da Justiça Eleitoral, que prosseguiu decidindo de maneira contraditória nos casos nos quais não havia atribuição imediata de autoria, seja nos Tribunais Regionais Eleitorais,³⁹¹ seja no próprio TSE.³⁹² A distensão só ocorre mais adiante, como se verá abaixo.

4.3.5. *Entre efetividade e performance*

Um aspecto que agrava essa tensão é que não existem maneiras totalmente efetivas para realizar um controle de tudo que é produzido e circula na internet *a priori* ou segundo critérios genéricos. Como se viu anteriormente, a arquitetura aberta, descentralizada e global da “rede das redes” é desfeita a mecanismos centralizados de controle ou governança.³⁹³ O controle da circulação de informações requer a colaboração de diferentes tipos de atores

³⁹⁰ Esse tempo pode ser estendido, mas isso depende de pedido de autoridades como o MP e a polícia, conforme art. 13, § 2º e art. 15, § 2º do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Assim, terminado o prazo de guarda obrigatória, as plataformas ou provedores de conexão não responderão por danos ou atos ilícitos que não possam ser identificados. O regime criado pode ser encontrado em Brito Cruz et al (2018, p. 106).

³⁹¹ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Representação Eleitoral nº 505-19.2016.6.26.0415. Juiz: Ricardo Tseng Kuei Hsu. Julgado em: 23/10/2016 (julgou pela ilicitude do conteúdo); TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. Recurso Eleitoral nº 232-08.2016.6.13.0090. Relator: Paulo Rogério De Souza Abrantes. Julgado em: 13/07/2017 (julgou pela licitude do conteúdo, argumentando a possibilidade de identificação do usuário).

³⁹² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 264. Relator: Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. Julgado em: 29/08/2017 (ilicitude do conteúdo); TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 138443. Relator: Min. Henrique Neves Da Silva. Julgado em: 29/06/2010. (licitude do conteúdo, argumentando a possibilidade de identificação do usuário).

³⁹³ Como argumentado em trabalho anterior, “esse tipo de ferramenta técnico-institucional teria de ser global e combinar um número gigantesco de articulações políticas, econômicas e técnicas entre entidades públicas, privadas e multissetoriais, sua consequência seria um mecanismo global de censura prévia que desfiguraria completamente a maneira como usamos a rede hoje, sem sofrer nenhum tipo de filtro no momento que criamos um site ou uma conta em rede social e lá compartilhamos conteúdos” (Brito Cruz et al., 2018, p. 96)

públicos e privados, que controlam pontos diferentes da infraestrutura. Mesmo assim, as tentativas de contenção podem sair pela culatra.

Um exemplo banal e possível explicita essa dificuldade. Nesse exemplo, um usuário faz uma charge de um candidato o satirizando, divulgando-a no Facebook. Na plataforma, a charge faz sucesso e chama a atenção do candidato, que faz pedido para que a Justiça Eleitoral ordene a remoção de conteúdo ao Facebook e responsabilize o usuário por ofensa a sua honra. Processada a representação do candidato, o Judiciário dá ganho de causa a ele, ordenando a retirada. Porém, nesse meio do caminho, a charge viralizou, tendo sido reproduzida, com pequenas modificações feitas espontaneamente por usuários, no Twitter, no Instagram e espalhada no WhatsApp. Assim, em poucas horas, milhares de indivíduos possuem a imagem salva em seus telefones celulares, o que possibilita que, no uso das plataformas de autocomunicação em massa e do barateamento de programas de edição de imagem, a charge volte continuamente a ser publicada em plataformas e em formatos diferentes. Para agravar, a notícia sobre o pedido de remoção da charge à Justiça Eleitoral deu notoriedade ao caso, o que gerou curiosidade sobre o seu conteúdo e maior procura por ela em todas as plataformas de internet, no chamado “efeito Streisand”³⁹⁴. Completando o ciclo, o candidato enraivece ainda mais com a viralização da charge, buscando novamente a Justiça Eleitoral, mas com pleitos mais genéricos, que objetivam responsabilizar as plataformas, forçando-as a agir para filtrar o conteúdo.

Instala-se, portanto, um verdadeiro ciclo vicioso: do controle de conteúdo, em razão da insatisfação do autor em controlar a disseminação de certos bits de informação; da resistência das plataformas em impor uma filtragem a seu dispor; da arquitetura de ferramentas de autocomunicação de massa; e da visibilização dos conflitos, que gera mais interesse. Com efeito, a leitura das fundamentações dos vários julgados citados neste ponto corrobora que, em muitos deles, *a pretensão de generalização do controle de conteúdo decorre justamente da escalada de dificuldades em operacionaliza-lo em um plano granular satisfazendo os imperativos do tempo político da competição eleitoral.*

É de se notar que a resistência das plataformas de internet não deriva de uma impossibilidade técnica na construção de sistemas de reconhecimento e filtragem em massa

³⁹⁴ “Efeito Streisand” é a consequência involuntária de ampliar a divulgação de informações gerada por esforços para censurá-las. O nome remonta a um caso envolvendo a celebridade Barbara Streisand. Ao tentar controlar a disseminação de uma inocente foto aérea de sua mansão na Califórnia em um site de registro ambiental da região costeira do mesmo estado, Streisand atraiu enorme atenção da imprensa e de usuários de internet. Assim, ao invés de interromper a circulação e o consumo da informação, a celebridade acabou amplificando seu alcance. Sobre mais ver: <<https://knowyourmeme.com/memes/streisand-effect>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

de conteúdo. Esse argumento se torna mais frágil a cada dia que novos sistemas de inteligência artificial são lançados pelos gigantes da internet, evidenciando que a barreira do “possível” se dá antes por escolhas de investimento em pesquisa do que por uma linha clara que aliena o intangível tecnicamente. Dependendo do tema e da pressão política ou econômica realizada, ferramentas de controle automático de conteúdo foram criadas e adotadas por plataformas de internet. Um dos exemplos é a instalação de sistemas para prevenir a publicação de imagens que comprovadamente contenham conteúdo de exploração sexual de crianças e adolescentes em uma série de plataformas de internet (Curtis, 2015); outro, a ferramenta criada para reconhecer automaticamente obras protegidas por direitos autorais que tenham sido publicadas em vídeos no YouTube, abrindo espaço para que os titulares do direito tenham opções de restringir, monetizar ou autorizar sua reprodução.³⁹⁵ Mesmo que a aplicação de ferramentas como essas sejam restritas a ambientes controlados pelas empresas que as adotem, é também verdade que a mídia digital é descentralizada na produção de conteúdo, mas monopolizada nas plataformas mais utilizadas para tanto: mecanismos como esses não eliminam o conteúdo da rede, mas minoram totalmente sua circulação massiva.

Contudo, é possível articular argumentos fortes para que esse tipo de medida não seja generalizado, especialmente para o caso de comunicações políticas. Além da imposição de custos importantes às plataformas (com conflitos à sua liberdade de iniciativa), a filtragem automática de conteúdo envolve uma série de decisões sensíveis, que se tornam ainda mais sensíveis à medida que cresce o espaço de interpretação sobre o que é um conteúdo proibido e o que não é. Como contemplar, por exemplo, conteúdos derivados dos considerados ilícitos, mas que podem ser lícitos? Como abarcar discursos lícitos sobre casos de proibição? No caso das fotos de exploração sexual de crianças e adolescentes e de direitos autorais é possível constituir um banco de dados de conteúdo protegido, mas no que isso implicaria no mundo da comunicação política? Ao que parece, implicaria em uma espécie de *index prohibitorum* que deveria ser fiscalizado *a priori* pelas plataformas, mas acessado pelo Judiciário, consistindo em um mecanismo hiperpoderoso de censura judicial prévia não muito diferente do que é aplicado em contextos autoritários.³⁹⁶ Soma-se a esse quadro

³⁹⁵ Sobre a ferramenta ver: MANARA, Cedric. Protecting what we love about the internet: our efforts to stop online piracy. *Google*, 7 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.blog.google/outreach-initiatives/public-policy/protecting-what-we-love-about-internet-our-efforts-stop-online-piracy/>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

³⁹⁶ Um panorama de aproximações autoritárias sobre o tema da remoção de conteúdo na internet pode ser encontrado na peça de *amicus curiae* protocolada pelo InternetLab no Recurso Extraordinário nº 1.037.396, disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Amicus-Curiae-InternetLab-RE-1037396-assinado.pdf>>, e, ainda, em relatório da organização Freedom House (SHABAZ, 2018).

complexo o caráter global de muitas dessas plataformas, o que implica na compatibilização de funcionamento dessa tecnologia hipotética com muitas jurisdições diferentes, com padrões culturais e judiciais diferentes. Sem nenhuma dúvida, a abertura dessa possibilidade acabaria com a internet – e, portanto, com a comunicação política – como ela é conhecida no Brasil, sem contar as consequências, nesse contexto, relativas ao papel das assimetrias no acesso à Justiça no país. Em tempos de autocomunicação de massa, o passo significaria a reconcentração do controle sobre a produção, circulação e consumo de conteúdo, mas não nas mãos de empresas de mídia, regidas por ditames ético-profissionais e pressionadas por alguma competição econômica. Além das plataformas, esse *by-pass* incluiria o Judiciário, e, portanto, o Estado (e, em alguma medida seus incumbentes), como protagonista nessa equação, constituindo uma verdadeira agência estatal de controle prévio de conteúdo político-eleitoral.

A esse quadro se soma uma camada de dificuldades, que se relacionam com os obstáculos presentes na atribuição de autoria ou responsabilidade desses casos, que nem sempre é imediata ou possível. Isso se dá por dois motivos. É possível que o emissor da comunicação não seja evidente porque ele utilizou um pseudônimo ou um “perfil falso” (o que evidencia que a diferenciação entre as duas coisas depende de uma leitura subjetiva de quem avalia) ou uma ferramenta para ocultar o endereço IP de sua conexão de origem, por exemplo. Existem ainda casos nos quais a comunicação política é fruto de um esforço coletivo, com possivelmente milhares de usuários de internet envolvidos para desenvolvê-la, de maneira cooperativa, descentralizada e desafeita à ideia de atribuição de autoria. Esse é o caso dos *memes*, conteúdo viral gerado por usuários de internet a partir da apropriação e edição contínua de frações de comunicações encontradas na rede. Essa prática foi encontrada de forma massiva já nas eleições de 2014 no Brasil, as “eleições dos memes” (Chagas et al, 2017). Patrick Davison explica que, em alguns casos, memes

não apenas desconsideram atribuição e metadados [ou seja, informação sobre a informação que está sendo veiculada]; *eles também são frequentemente incorporados em sistemas e em práticas que ativamente evitam e desmantelam a atribuição.* [...] O que, então, a prática do anonimato oferece aos indivíduos que o promulgam? De muitas maneiras, o anonimato permite um tipo de liberdade. Essa liberdade pode ter benefícios pessoais óbvios se o material que alguém está gerando, compartilhando ou colecionando for transgressivo. [...] No entanto, existe

uma camada adicional de liberdade devido à falta de atribuição. Sem autores documentados, não existe propriedade intelectual. Memes podem ser gerados, replicados, transmitidos, transformados e encaminhados sem preocupação com gerenciamento de direitos, monetização, citação ou licenciamento (Davison, 2012, p. 132, tradução nossa, itálico nosso).

Nessas situações, nada garante que esse processo não cause danos a indivíduos ou populações inteiras. Além disso, como se viu anteriormente, existem múltiplas aberturas à ação coordenada e maliciosa, seja da campanha, seja de componentes que se agregam em sua rede.

Em face de tudo isso, plataformas de internet não estão totalmente inertes.³⁹⁷ Elas têm à sua mão políticas de conteúdo e seus termos de uso, que possuem vedações a determinados tipos de discurso e a comportamentos de usuários. Essas políticas são fiscalizadas por verdadeiros exércitos de moderadores de conteúdo e times de segurança privados contratados pelas empresas. Ainda, elas possuem o acesso aos próprios algoritmos de curadoria, capazes de reprogramar os padrões de consumo de informações se transformados. À sombra dos desafios explicitados acima, essa regulação privada foi construída à margem de uma conexão com órgãos estatais ou, em muitos casos, moldados por um arranjo específico de proteção da liberdade de expressão à la *First Amendment*. Erigido entre a racionalidade econômico-empresarial e a pressão de anunciantes, órgãos públicos e diferentes organizações políticas e da sociedade civil, e em meio a uma cultura jurídica e padrões morais estadunidenses (ou ocidentais), o poder regulatório detido pelas plataformas de internet se autonomiza como uma esfera normativa em si, com normas, lógicas e engates próprios.

Sob a perspectiva da estratégia política, esse quadro de *desafios arquitetônicos ao controle de conteúdo* sugere uma revisão na forma como as máquinas oficiais de campanha se relacionam com comunicações que podem, em sua análise, minar sua competitividade eleitoral ou ferir seus direitos. Nesse cenário, a busca pelo controle da comunicação política

³⁹⁷ Exemplos recentes corroboram a necessidade de ampliação do olhar regulatório para contemplar o papel das plataformas de internet: em seu relatório recente sobre o fenômeno de disseminação de “notícias falsas” em campanhas eleitorais, o Facebook indica estar tomando atitudes internas para a mitigação da desinformação de seus usuários. Diagnosticando que um dos problemas associados a este fenômeno é a criação de contas falsas para “amplificar” determinados conteúdos de interesse, o Facebook alega estar criando e atualizando “sistemas técnicos todos os dias para facilitar a resposta a relatórios de abuso, detectar e remover spam, identificar e eliminar contas falsas e evitar que contas sejam comprometidas [com este objetivo]” (Weedon et al., 2017, p. 10, tradução nossa).

por políticos pode facilmente ser: ou sugada por um ciclo vicioso inefetivo, se escolher a via judicial; ou emparedada pela resistência e autonomia das plataformas, se optar por mobilizar sua regulação privada.

O conteúdo viral tem condições de vencer a mobilização do *periculum in mora* judicial caso essa seja a única abordagem do candidato frente à circulação de informações que não lhe são convenientes. É uma abordagem típica de uma racionalidade de comunicação política antiga, cujo tempo já passou, soterrada por publicações em redes sociais. A disputa de narrativas nas redes sociais não respeita o tempo processual, mas sim o tempo dos ciclos de notícias digitais e da produção massiva de conteúdo.

Dessa maneira, se o controle de conteúdo via Justiça ou termos de uso faz parte de uma macro estratégia de campanha por parte do candidato e da sua máquina oficial, ele será mais útil se for visto como um instrumento dessa disputa narrativa, não como um fim em si mesmo. Os dados de pedidos de remoção de conteúdo compilados pela ABRAJI no período das eleições de 2018 (Justiça Eleitoral e comum) demonstram que os pleitos de remoção só aumentaram nesse ano, e que em metade dos processos os juízes ordenaram a remoção de conteúdos. Ainda em 2018, as campanhas de Fernando Haddad³⁹⁸ e Jair Bolsonaro³⁹⁹ compreenderam essa utilidade: demandas à Justiça Eleitoral e decisões que as acolheram foram comemoradas⁴⁰⁰ mesmo que dificilmente a informação fosse cessar totalmente de circular.⁴⁰¹ A utilidade reside no uso político da mobilização da Justiça Eleitoral e das suas decisões, que em si são fatos políticos favoráveis e utilizáveis nas campanhas. Na impossibilidade de ser soberana no controle das informações disponíveis, a Justiça é

³⁹⁸ Sobre esses casos ver: CONGRESSO EM FOCO. TSE diz que “kit gay” não existiu e proíbe Bolsonaro de disseminar notícia falsa. *Congresso em Foco*, 16 out. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/tse-diz-que-kit-gay-nao-existiu-e-proibe-bolsonaro-de-disseminar-noticia-falsa/>>. Acesso em: 10 jan. 2018; CASADO, Leticia. TSE determina a retirada de 55 links em que Bolsonaro coloca urna eletrônica em dúvida. *Folha de S. Paulo*, 25 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/tse-determina-a-retirada-de-55-links-em-que-bolsonaro-coloca-urna-eletronica-em-duvida.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁹⁹ Sobre esses casos ver: CASADO, Leticia. Bolsonaro pede ao TSE para investigar Roger Waters por suposto caixa dois em shows no Brasil. *Folha de S. Paulo*, 26 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-pede-ao-tse-para-investigar-roger-waters-por-suposto-caixa-dois-em-shows-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019; D’AGOSTINO, Rosane. TSE manda campanha de Haddad remover propaganda sobre voto de Bolsonaro na Câmara. *GI*, 16 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/16/tse-manda-campanha-de-haddad-remover-propaganda-sobre-voto-de-bolsonaro-na-camara.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁰⁰ Um exemplo pode ser encontrado no site do ex-presidente Lula em nota comemorando ordem de remoção de conteúdo, disponível em: <<https://lula.com.br/vitoria-historica-tse-manda-bolsonaro-remover-55-links-em-que-o-candidato-propagava-fake-news-sobre-fraude-eleitoral/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁰¹ É importante notar que comemoração por decisão favorável não é algo novo, mas quando ela ocorria em tempos de predominância do HPEG é também notável que sua existência de fato bloqueava o acesso ao conteúdo transmitido na televisão de maneira muito mais eficaz. A mudança nos efeitos muda o caráter da comemoração.

deslocada de função para ser o palco de performance contínuas das campanhas na disputa por ciclos favoráveis a si na comunicação política. Nesse contexto, sua ação recebe esse significado no debate público, ganhando importância não pelos seus efeitos de controle, mas por seu significado como informação política a ser coberta e retransmitida. Por sua vez, esse mesmo caráter pode ser também atribuído às decisões das plataformas de internet, como de fato foi pela campanha do PT quando o Facebook anunciou remoções de páginas do MBL ou da RFA por violação de seus termos de uso.⁴⁰²

Assim, a mobilização do Judiciário ou das plataformas emerge como mais uma dentre várias novas formas de campanha política em tempos de internet, tão válida quanto outras a depender do caso.

4.3.6. Desarranjos e acomodações

Desde pelo menos 2009, a Justiça Eleitoral expandiu seu controle perante a comunicação política. Na superfície, tal controle manifestou-se em emblemáticos antagonismos entre o Judiciário eleitoral e plataformas de internet que estamparam os jornais. No fundo dessas disputas, conflitavam *estruturas jurídicas de regulação da comunicação política, lastreadas por diferentes equilíbrios entre premissas normativas.*

As resistências oferecidas pelas plataformas a casos de remoção de conteúdo e disponibilização de dados para a identificação de usuários chegaram a consequências drásticas em meados dos anos 2010, como a prisão de dirigentes de empresas e a ameaça de bloqueio integral de serviços pela Justiça Eleitoral. Em 2012, por exemplo, o diretor geral do Google foi preso depois do descumprimento de quatro ordens das cortes eleitorais para a remoção de vídeos do YouTube a respeito de um candidato a prefeito de Campo Grande.⁴⁰³ Segundo a plataforma *Bloqueios.info*,⁴⁰⁴ mantida pelo InternetLab, o Facebook sofreu duas ameaças de bloqueios de seus serviços no Brasil inteiro por motivos similares. No ano de 2012, a ameaça decorreu de pedido realizado pelo então candidato a vereador em

⁴⁰² O anúncio, divulgado no site do ex-presidente Lula, pode ser consultado em: <<https://lula.com.br/rede-de-fake-news-pro-bolsonaro-e-financiada-por-politicos-diretamente-ligados-ao-candidato/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁰³ Sobre o caso ver: SEGALLA, Vinícius. Prisão de diretor do Google foi precedida por descumprimento de quatro ordens judiciais. *UOL*, 26 set. 2012. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/09/26/prisao-de-diretor-do-google-foi-precedida-por-descumprimento-de-quatro-ordens-judiciais.htm>>. Acesso em: 26/02/2018.

⁴⁰⁴ Os bloqueios judiciais de aplicações no Brasil estão mapeados pelo InternetLab no projeto *Bloqueios.info*, que conta com uma linha do tempo desses processos e fichas dos casos. O projeto pode ser acessado em: <<http://bloqueios.info/pt/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Florianópolis Dalmo Menezes (PSD-SC), que buscava a exclusão da página “Reage Praia Mole” da rede social por veiculação de material depreciativo e apócrifo contra ele.⁴⁰⁵ Já em 2016, o candidato a prefeito de Joinville Udo Döhler (MDB-SC) fez pedido semelhante sobre a página “Hudo Caduco”, que postava conteúdo satírico e crítico sobre ele.⁴⁰⁶ As fundamentações das ordens judiciais de remoção (de vedação de veiculação de conteúdo “anônimo” – desconsiderado a proteção ao pseudonimato, nos termos discutidos acima – e proteção da honra dos candidatos e, assim, de sua competitividade) e de bloqueio (desobediência ao comando judicial) possuem muitas semelhanças. Em termos legislativos, o comando se apoiava em uma interpretação extensiva do texto do artigo 57-I da Lei das Eleições vigente à época, que determinava que “[a] requerimento de candidato, partido ou coligação, observado o rito previsto no art. 96, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, do acesso a todo conteúdo informativo dos sítios da internet que deixarem de cumprir as disposições desta Lei”. Nos dois casos o bloqueio não foi efetivado, seja porque a plataforma escolheu cooperar (2012) ou porque além disso conseguiu a suspensão da ordem via recurso ao TRE⁴⁰⁷ (2016).

Assim, entre 2009 e 2017, o desarranjo entre a Justiça Eleitoral e as plataformas de autocomunicação de massa se acirrou, criando atritos na aplicação de diversos dispositivos da Lei das Eleições. Como se viu, o conflito habitava a questão do modelo de responsabilidade de intermediários e o sentido dado ao artigo 57-F da Lei das Eleições, além da aplicação do artigo 57-D § 3º e do artigo 57-I, ambos da Lei das Eleições, nos casos de ameaças de bloqueios.

Todavia, em 2017, essa trajetória arrefeceu. A acomodação aconteceu em termos legislativos e regulamentares, notadamente via a minirreforma eleitoral de 2017 (Lei nº 13.488/2017) e, com base nela, a resolução TSE nº 23.551/2017, o maior marco desse

⁴⁰⁵ O caso está disponível na plataforma *Bloqueios.info* em: <<http://bloqueios.info/pt/casos/descumprimento-de-ordem-judicial-de-retirada-de-conteudo/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁰⁶ O caso está disponível na plataforma *Bloqueios.info* em: <<http://bloqueios.info/pt/casos/bloqueio-por-descumprimento-de-ordem-judicial-de-retirada-de-conteudo/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁰⁷ Em decisão que revogou a ordem de bloqueio requerida por Udo Döhler, painel de juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina considerou que a interpretação dada ao texto do art. 57-I pelo juízo de primeira instância era “inadequada e desproporcional”, o que gera dúvidas sobre se a previsão legal permitia a indisponibilização de plataformas *inteiras*. Como argumentou-se em trabalho anterior, “é provável que a racionalidade subjacente ao dispositivo estivesse, quando elaborado, relacionada a sites, principalmente de candidatos, partidos e coligações, que desrespeitem as normas estritas contidas na legislação eleitoral sobre como deve ser veiculada propaganda eleitoral na internet e por isso se tornam, em si, ilegais. Para plataformas de usuários, principalmente aquelas que são facilitadoras da liberdade de expressão, e por isso são constantemente abastecidas por conteúdo de terceiros, e qualquer medida ativa de plataformas de vigiar o conteúdo postado importaria em censura prévia, é difícil dizer que eram alvo inicial dessa previsão” (Brito Cruz et al., 2018, p. 99-100).

processo.⁴⁰⁸ *Essas estruturas deram conta de uma série de antagonismos descritos acima, como se verá adiante.*

Em primeiro lugar, como se viu anteriormente, a minirreforma eleitoral de 2017 incluiu na Lei das Eleições o artigo 57-J, dando ao TSE a atribuição de regulamentar a propaganda eleitoral na internet “de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral” e promover “para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet”. Com base nesse dispositivo, a nova resolução promoveu a proteção à “manifestação espontânea do eleitor”, excluindo-a do conceito de propaganda eleitoral, o que, como se viu, freia parte da intervenção judicial em conteúdo.

Assim, apesar de ter obstado a aplicação de multa por propaganda irregular às plataformas de internet por veicularem posts críticos ao candidato Fernando Haddad nas redes sociais, por exemplo,⁴⁰⁹ o dispositivo não impediu casos de remoção de conteúdo (apesar de ter sido citado). Em um deles, o TSE ordenou a retirada de publicação no Facebook na qual eleitor havia inserido, ao lado de uma foto do então candidato Jair Bolsonaro com os dizeres “não preciso votos dos nordestinos”. Na decisão,⁴¹⁰ a corte declarou o conteúdo ilícito por conter fato sabidamente inverídico, – o que, recorda-se, apenas é proibido na propaganda eleitoral –, ordenando sua remoção pela aplicação da tutela genérica de conteúdo na internet, *presente na mesma resolução*. Dessa forma, como visto anteriormente, a inserção do dispositivo não resolveu a controvérsia jurídica sobre o que é propaganda eleitoral, apesar de reequilibrá-la.

Em segundo, a resolução representou uma mudança na postura do tribunal frente à questão da responsabilidade de intermediários. Em seu voto,⁴¹¹ o relator ministro Luiz Fux expôs os motivos da mudança nesse ponto, afastando o parágrafo mantido nas resoluções desde 2009 e evidenciando uma composição resultante da atuação política das plataformas de internet, e justificada na compatibilização com o Marco Civil:

⁴⁰⁸ Sobre o tema, é ainda “importante notar que, para as eleições de 2018 e seguintes, as Resoluções do TSE deixarão de ter caráter temporário, passando a reger todas as eleições seguintes conforme indica a Resolução TSE nº 23.472/2016” (Brito Cruz et al., 2018, p. 19)

⁴⁰⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Representação nº 060175744. Relator: Min. Luis Felipe Salomao. Julgado em: 7/12/2018.

⁴¹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Representação nº 060106715. Relator: Min. Carlos Bastide Horbach. Julgado em: 15/09/2018.

⁴¹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Instrução nº 060433514. Relator: Min. Luiz Fux. Resolução nº 23551 de 18/12/2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/06/b31f096aaf7b4a1923959e995ee0a817.pdf?x48657>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Os representantes do Facebook, Google e Twitter, com base na premissa estabelecida no § 1º do art. 19 da Lei nº 12.965/2014, cognominada Marco Civil da Internet, igualmente *lograram êxito em me convencer da necessidade de suprimir o § 2º do art. 27, que estabelecia ser possível a demonstração do prévio conhecimento de conteúdo ilícito na internet, por meio de cópia de notificação extrajudicial entregue diretamente pelo interessado ao provedor de internet.* O disposto no aludido dispositivo do Marco Civil da Internet prevê expressamente ser indispensável, em qualquer circunstância, a ordem judicial. No entanto, não significa dizer que não se possa concluir pelo prévio conhecimento do provedor a partir de outros elementos trazidos aos autos em processo judicial (itálico nosso).⁴¹²

Em terceiro lugar, a acomodação atingiu o escopo da interferência da Justiça Eleitoral. O artigo 33 da mesma resolução é emblemático, estabelecendo que “a atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático”. Mais do que isso, ele reproduz textualmente trechos do Marco Civil, em movimento de restringir a responsabilização por conteúdo e a remoção por ordens judiciais, e de reduzir a discricionariedade desses mandados.⁴¹³ Entre as limitações inseridas às cortes eleitorais “com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura”, estão regras que estabelecem que as ordens judiciais de remoção de conteúdo da internet “serão limitadas às hipóteses em que, mediante decisão fundamentada, sejam constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral” e deverão conter “sob pena de nulidade, a URL do conteúdo específico”.

Em quarto, o mesmo artigo 33 toma lado na disputa sobre a licitude de conteúdo de atribuição não identificada de imediato, citando nominalmente o artigo do Marco Civil que exige que ordens de identificação contenham “fundados indícios da ocorrência do ilícito”. Em seu parágrafo segundo, dispõe que “a ausência de identificação imediata do usuário responsável pela divulgação do conteúdo não constitui circunstância suficiente para o deferimento do pedido de remoção de conteúdo da internet”. Assim, passa a proteger

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ Art. 33, §3º, da Resolução TSE 23.551. A Resolução nº 23.457/2017 do TSE, tratando dos requisitos da petição inicial que demanda direito de resposta, dispôs que “a inicial deverá ser instruída com cópia eletrônica da página em que foi divulgada a ofensa e com a perfeita identificação de seu endereço na internet (URL)”.

comunicação política que não tenha autoria evidente, comandando o Judiciário eleitoral a buscar no seu conteúdo motivos para atribuição de ilicitude, e a indicar que o procedimento de requisição dos registros necessários deve levar em conta o Marco Civil.⁴¹⁴

Por fim, em quinto lugar, a acomodação de 2017 incluiu uma mudança no artigo 57-I da Lei das Eleições. A redução do escopo do artigo e o alinhamento ao Marco Civil é evidente. No texto de 2009, a ordem de remoção aplicava-se ao acesso “a todo conteúdo informativo dos sítios de internet que deixarem de cumprir as disposições desta Lei”; no de 2017, ela pode ocorrer apenas para “conteúdo veiculado que deixar de cumprir as disposições desta Lei” no “âmbito e [aos] limites técnicos de cada aplicação de internet”. Nesse mesmo sentido, o artigo 31 da resolução nº 23.551/2017 do TSE também articulou esse novo arranjo. Conforme o voto-relatoria do ministro Luiz Fux, a mudança foi “para prever a possibilidade de suspensão do conteúdo, e não do serviço, como constava antes”.

É difícil saber se as mudanças de 2017 implicam uma mudança total de rota por parte da Justiça Eleitoral, mas é justo retratá-las num ponto de inflexão entre arranjos de equilíbrio de premissas normativas. É ainda mais justo perceber-las como parte de um movimento mais amplo. Trata-se de uma reforma política ocorrida em um momento peculiar da história política da Nova República (Dantas; Oliveira, 2017) marcado por uma migração em forte marcha da comunicação política para as plataformas de internet, num movimento de maior hibridismo, abertura e polarização da dietas de mídia no país; pela polarização nas redes sociais no pós-2014, caracterizada por uma significativa ascensão de um antipetismo colado na pauta anticorrupção; pelo escasseamento do financiamento de campanha como resultado de ação do STF; pela expansão da tutela judicial sobre a política no avanço da Operação Lava Jato e de outras ações, com percentuais significativos de membros do parlamento investigados (Sardinha, 2018a; 2018b) e altas lideranças partidárias enquadradas criminalmente, como o ex-presidente Lula, o senador Aécio Neves e o então presidente Michel Temer; e pelo processo de impeachment da Presidente da República processado pelo parlamento, afastando-a.

Dessa forma, essa não é só a reforma política da acomodação de arranjos mais protetivos à liberdade de expressão, mas de muitos outros ajustes: da permissão ao impulsionamento de conteúdo de propaganda eleitoral, abarcando e regulando o uso de produtos de publicidade desenvolvidos pelas plataformas de internet; da criação do fundo

⁴¹⁴ Em um nível processual, por exemplo, a “harmonização” da Lei das Eleições com o Marco Civil pode gerar atritos no tempo dos processos, em especial naqueles que visam a identificação de usuários para posterior responsabilização (Brito Cruz et al., 2018, p. 111).

eleitoral, que garantiu abastecimento financeiro aos partidos em mais de 3 bilhões de reais; da cláusula de barreira; e do fim das coligações proporcionais. Como assinalaram análises publicadas à época de sua aprovação, a reforma não modificou as linhas mestras do sistema político, concentrando privilégios aos incumbentes e aos dirigentes partidários (Bragon, 2017; Muzell, 2017), contudo, não é desprezível a remodelação de aspectos importantes na competição pelo voto, em especial na esfera da regulação da comunicação política.

Focados nas mudanças nos sistemas político ou eleitoral, tais análises ignoraram que essa acomodação da liberdade de expressão na abordagem à comunicação política na internet consistiu numa diminuição no poder de quem quer que fosse em controlar a produção, a circulação e o consumo de informações políticas. Mesmo que construída como mais uma camada do sistema de regulação de comunicação política, ou seja, sem revogar muitas disposições anteriores, é possível dizer que esse passo produziu efeitos significativos. No Mato Grosso do Sul, por exemplo, uma ampla ação de remoção de conteúdo conduzida por um dos candidatos a governador recebeu, como resposta, extensiva decisão⁴¹⁵ da Justiça Eleitoral, que conteve sua pretensão de censura e responsabilização em uma série de pontos por conta dos dispositivos inseridos em 2017 na Lei Eleitoral e na resolução do TSE.

Não obstante, tratando-se de uma acomodação, e não de uma dissolução dos conflitos sociais e políticos envolvidos, esse processo não foi realizado sem solavancos. Na ocasião da aprovação da minirreforma no Congresso Nacional, o deputado Áureo (SD-RJ) incluiu em emenda⁴¹⁶ um novo parágrafo no artigo 57-B da Lei das Eleições que ia em sentido contrário à acomodação pró-liberdade de expressão (e pró-plataformas de internet) realizada naquele momento. Segundo a emenda

[a] denúncia de discurso de ódio, disseminação de informações falsas ou ofensa em desfavor de partido, coligação, candidato ou de habilitado conforme o art. 5o C, feito pelo usuário de aplicativo ou rede social na Internet, por meio do canal disponibilizado para esse fim no próprio provedor, implicará a suspensão, em no máximo vinte e quatro horas, da publicação denunciada até que o provedor certifique-se da identificação

⁴¹⁵ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL. Representação nº 0600322-02.2018.6.12.0000. Relator: Juiz de Direito Cezar Luiz Miozzo. Julgado em: 12/07/2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/facebook-sites-sao-condenados-tirar-ar.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁶ Sobre o caso ver: GOÊS, Bruno. Emenda da reforma política permite censura na internet durante eleições. *O Globo*, 5 out. 2017. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/emenda-da-reforma-politica-permite-censura-na-internet-durante-eleicoes.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

pessoal do usuário que a publicou, sem fornecimento de qualquer dado do denunciado ao denunciante, salvo por ordem judicial.⁴¹⁷

A proposta contraditoriamente ampliava as situações nas quais as plataformas deveriam se responsabilizar por conteúdo gerado por seus usuários, instituindo um mecanismo de notificação extrajudicial eleitoral genérico e diverso do modelo do crivo judicial previsto no Marco Civil. Com efeito, ela foi *aprovada* pelo Congresso Nacional, gerando significativo protesto por parte não só das plataformas, como de entidades de representação dos órgãos de mídia, que argumentaram que ela estruturava mecanismo de censura.⁴¹⁸ Em post em sua página em rede social,⁴¹⁹ Áureo chegou a defendê-la, afirmando que “os tribunais eleitorais ficam entupidos de pedidos para julgamento. Com a emenda, apenas os casos de ofensas originadas por perfis humanos é que serão apresentados” e que “os danos causados pelas notícias e perfis fakes é irreparável em um processo democrático. Todo político está acostumado a críticas e isso não é um problema. O problema acontece quando informações falsas são utilizadas para prejudicar uma candidatura”. Porém, a pedido do mesmo Áureo, o parágrafo foi vetado pelo presidente Michel Temer.⁴²⁰

A proposta vetada é uma espécie de símbolo em diversas dimensões. Em termos do sistema político, ela sintetiza a dificuldade de o parlamento produzir regras sobre controle de conteúdo em período eleitoral – poder que é diretamente relacionado com a tutela da competitividade dos políticos. Ao mesmo tempo, a “emenda Áureo” endereçou – e repercutiu (Reinaldo Filho, 2017) – uma preocupação genérica com as “informações falsas” antes das eleições de 2018, mas depois do pleito de 2016 nos Estados Unidos.

Considerado o cenário de mais de 15 proposições de lei tramitando no Congresso Nacional sobre “notícias falsas” (Brito Cruz et al, 2018, p. 124-133), a proposta de Áureo não é um ponto fora da curva, mas um item de uma extensa lista de iniciativas mais ou menos

⁴¹⁷ A emenda ao Projeto de Lei nº 8.612, oferecida pelo deputado Áureo em 26/09/2017, pode ser acessada em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1604872&filename=EMP+6/2017+%3D%3E+PL+8612/2017>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁸ Sobre essas manifestações ver: PERON, Isadora; FÁRIA, Thiago. Entidades chamam de 'censura' emenda que permite que conteúdo seja retirado da internet. *O Estado de S. Paulo*, 5 out. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entidades-classificam-como-censura-emenda-que-permite-que-contenido-seja-retirado-da-internet,70002029502>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁹ A publicação do Deputado pode ser acessada em: <<https://www.facebook.com/aureodeputado/posts/1550286635017624>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴²⁰ Sobre o caso ver: MAZUI, Guilherme. Temer vetará emenda da reforma política apontada como 'censura', informa Planalto. *GI*, 6 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-vai-vetar-emenda-do-projeto-de-reforma-politica-apontada-como-censura-informa-planalto.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

semelhantes, inclusive a partir de uma abordagem criminal. Nelas, a tônica é de maior intervenção do Estado na circulação de informações na internet sob o argumento de “combate às *fake news*”.

Essa lista de projetos de lei e os já dados de pedidos de remoção de conteúdo são evidências de que *a tensão sobre a liberdade de expressão não está resolvida, mas reacomodada de maneira um pouco mais favorável à sua proteção e, assim, à autocomunicação de massa e aos modelos de negócios das plataformas*. Em outros aspectos não diretamente relacionados com a expressão política, entretanto, não houve nenhum tipo de realinhamento. Em relação a eles, a narrativa preliminar da campanha de 2018 enseja outras reflexões: a regulação assistiu a inovação das campanhas sem possuir instrumentos, práticas ou capacidade institucional para endereçá-las.

4.4. Novas formas de campanha, novas preocupações regulatórias?

Como se detalhou no capítulo anterior, as formas de campanhas políticas nativas digitais ainda implicam em uma série de novos conflitos que não necessariamente se resolvem com mecanismos de remoção de conteúdo da internet. São técnicas que apresentam riscos às condições de acesso à informação política autêntica sobre o debate público e à privacidade e proteção de dados pessoais de eleitores. Mais concretamente, o quadro da regulação brasileira sobre a comunicação política se completa entendendo como se articula a tutela jurídica do uso de robôs e perfis falsos, de ataques cibernéticos, das técnicas de microdirecionamento e da campanha que ocorre via redes privadas, como o WhatsApp. Como se verá, essa tutela *está mais no campo das possibilidades do que na prática institucional diária da Justiça Eleitoral*.

4.4.1 Enfrentamento a simulações e coordenação de comportamento nas redes sociais

Como se viu anteriormente, a comercialização e o uso da propaganda “computacional” – ou seja, a simulação de comportamentos nas redes sociais via controle de perfis falsos, personas ou robôs – está presente no Brasil ao menos desde 2014, conforme revelado em uma profícua série de reportagens e relatórios. Como também foi demonstrando, esse novo tipo de formato de campanha já recebe enfrentamento das próprias plataformas de internet, que proíbem esse tipo de comportamento em suas regras internas.

Em termos regulatórios, o tema também preocupou legisladores e o TSE desde 2009, quando da minirreforma que inseriu os primeiros dispositivos sobre propaganda na internet. Conforme se observa no quadro abaixo, novos dispositivos foram inseridos em 2013 e 2017. Em primeiro lugar, foi vedada a conduta de atribuição da propaganda eleitoral a terceiro, tipificada como ilícito eleitoral. Em segundo, foram instituídos crimes para evitar a contratação de ataques a candidatos na internet. Em terceiro, tipificou-se a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral “com a intenção de falsear a identidade”.

Quadro 12 – Dispositivos da Lei das Eleições que endereçam simulação ou coordenação de comportamentos na internet

Dispositivo/ Ano	Descrição	Sanção/ <i>Tipo</i>
Art. 57-H da Lei das Eleições / 2009	Realização de propaganda na internet atribuindo indevidamente a sua autoria a terceiro	Multa, de 5 a 30 mil reais / <i>Ilícito eleitoral</i>
Art. 57-H, § 1º da Lei das Eleições / 2013	“Contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação”	Detenção (2 a 4 anos) e multa de 15 mil a 50 mil reais / <i>Crime eleitoral</i>
Art. 57-H, § 2º da Lei das Eleições / 2013	Ser contratado “direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação”	Detenção (6 meses a 1 ano) ou prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de 5 mil a 30 mil reais / <i>Crime eleitoral</i>
Art. 57-B, § 2º da Lei das Eleições / 2017	“Veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade”	Multa, de 5 a 30 mil reais / <i>Ilícito eleitoral</i>

Elaboração: do autor.

A inserção desses artigos de fato enquadraria uma série de condutas conduzidas por eventuais agentes de campanha, como afirmou José Jairo Gomes (não na condição de doutrinador, mas sob a investidura de procurador regional eleitoral no Distrito Federal) em entrevista à imprensa (Passarinho, 2017). Confrontado com as reportagens publicadas pela BBC Brasil, Gomes afirmou que “dependendo da circunstância e da prova, podemos enquadrar em crime eleitoral, abuso de poder econômico ou outras infrações”, listando os

tipos acima (Passarinho, 2017). Segundo ele, não faltariam instrumentos, pois mesmo que o crime de contratação de pessoas para ataques coordenados só possa se aplicar a casos de veiculação de ofensas, casos de propaganda computacional poderiam ser enquadrados em ações de investigação eleitoral de abuso do poder econômico, com escopo mais amplo. Nessa e em outras declarações anteriores à eleição de 2018, representantes do Judiciário eleitoral e do Ministério Público Eleitoral foram assertivos que essas condutas seriam puníveis por toda uma cadeia de dispositivos (incluindo crimes comuns e eleitorais que não mencionariam a questão tecnológica em si, como falsa identidade⁴²¹ e estelionato⁴²²), bem como fiscalizáveis por esforços do Estado,⁴²³ conduzidos em conjunto com a Polícia Federal. Sob o rótulo do combate às *fake news*, o TSE até mesmo conduziu um esforço de assinatura de compromisso entre vários partidos para “manter o ambiente de higidez informacional, de sorte a reprovocar qualquer prática ou expediente referente à utilização de conteúdo falso no próximo pleito”⁴²⁴.

Contudo, mesmo com essa movimentação e esforço de relações públicas, nenhuma operação de larga escala de propaganda computacional foi desmantelada entre 2009 e 2014,⁴²⁵ apesar do uso dessas técnicas ter sido uma realidade monitorada por acadêmicos e jornalistas. Mesmo que se admita que as iniciativas de enfretamento por parte do poder público possam ter se tornado mais sigilosas ou subterrâneas, as declarações feitas, já no final do processo eleitoral, por representantes das instituições que delas participaram, foram

⁴²¹ Art. 307 do Código Penal.

⁴²² Art. 171 do Código Penal.

⁴²³ Além da reportagem da BBC Brasil citada acima, são encontráveis declarações desses agentes públicos nesse sentido durante o segundo semestre de 2017 e o primeiro de 2018 sempre no mesmo sentido nas seguintes reportagens: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Presidente do TSE instaura procedimento para averiguar uso de notícias falsas na internet. *TSE*, 27 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/presidente-do-tse-instaura-procedimento-para-averiguar-uso-de-noticias-falsas-na-internet>>. Acesso em: 10 jan. 2019; O POVO. TRE e Polícia Federal estreitam parceria para receber denúncias de fake news durante eleições. *O Povo*, 27 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/06/tre-e-policia-federal-estreitam-parceria-para-receber-denuncias-de-con.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019; VALENTE, Jonas. PF, TSE e Ministério Público vão criar grupo para combater fake news na eleição. *Agência Brasil*, 4 jan. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-01/pf-tse-e-ministerio-publico-va-criar-grupo-para-combater-fake-news-na>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴²⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2018: acordo para não proliferação de notícias falsas conta com assinatura de 28 partidos. *TSE*, 9 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Julho/eleicoes-2018-acordo-para-nao-proliferacao-de-noticias-falsas-counta-com-assinatura-de-28-partidos>>. Acesso em: 10 jan. 2019

⁴²⁵ Essa afirmação é realizada a partir de pesquisa realizada com os termos “perfil falso”, “bot”, “bots”, “robôs”, “perfil fake” no Google Notícias (serviço busca de informações jornalísticas do Google), nas salas de imprensa do TSE, MPE e Polícia Federal e, por fim, na busca de jurisprudência do TSE e TREs. Em nenhum desses meios foi encontrada qualquer menção à prisão, responsabilização ou operação de fiscalização de atividades de propaganda computacional.

em tom completamente diferente do otimismo empregado no início de 2018.⁴²⁶ No único processo encontrado que envolveu o uso de robôs por campanha, o robô em questão não escondia que era um processo automatizado – e nada mais fazia do que enviar mensagens a usuários do Facebook que comentavam “Bolsonaro” na página da rede controlada por Geraldo Alckmin (PSDB). A representação do partido de Jair Bolsonaro foi bem-sucedida, mas apenas por que o robô encaminhava os usuários a um site que não obedecia às regras formais de propaganda eleitoral.⁴²⁷

Por um lado, o tema exige uma pesquisa mais aprofundada e com distanciamento, seja porque investigações estavam em andamento, seja porque a incidência dessas técnicas pode ter sido falsamente identificada, em razão das dificuldades de detecção já comentadas anteriormente. Por outro lado, outros fatores podem explicar as dificuldades de enfrentamento do tema pela Justiça Eleitoral. A abordagem escolhida por esse ramo do Judiciário foi opaca e avaliada como inefetiva até mesmo por integrante do Conselho Consultivo criado pelo TSE na articulação com plataformas de internet e com centros de pesquisa que estavam monitorando esse tipo de atividade (Ruediger, 2018). Por mais que esse mesmo observador mencione como causa uma “legislação insuficiente”, uma observação do processo aponta que a lacuna parece habitar outros segmentos. Primeiro, o descompasso pode estar na própria ineficiência das técnicas de identificação do emprego da propaganda computacional, que ainda são discutidas e polêmicas no setor privado e na academia. Em segundo, deve ser considerada a capacidade institucional de aplicação da legislação existente e de articulação dos órgãos de fiscalização e de entes privados.⁴²⁸ Com efeito, a operação de interferência do serviço de inteligência russo nas eleições de 2016 nos Estados Unidos reuniu um aparato de investigação extremamente sofisticado e dotado de

⁴²⁶ Sobre essas declarações ver: DE LUCA, Cristina. O TSE tem muito a esclarecer sobre o combate às fake news. *UOL*, 12 out. 2018. Disponível em: <<https://porta23.blogosfera.uol.com.br/2018/10/12/o-tse-tem-muito-a-esclarecer-sobre-o-combate-as-fake-news/>>. Acesso em: 10 jan. 2019; ÁLVARES, Débora. Justiça Eleitoral acreditou que tinha condições de combater as fake news. Não deu certo. *Gazeta do Povo*, 26 out. 2018. Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/justica-eleitoral-acreditou-que-tinha-condicoes-de-combater-fake-news-nao-deu-certo/>>. Acesso em: 10 jan. 2019; PUPO, Amanda; MOURA, Rafael Moraes. Conselho de fake news do TSE passa a eleição sem se reunir. *O Estado de S. Paulo*, 5 out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/conselho-de-fake-news-do-tse-passa-a-eleicao-sem-se-reunir/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴²⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Representação nº 060061335. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Julgado em: 10/08/2018.

⁴²⁸ Algumas abordagens mais criativas foram sugeridas sobre o assunto, como a de pesquisadores como Yasodara Córdova e Danilo Doneda. Eles recomendaram que o TSE criasse uma espécie de repositório para que as máquinas oficiais de campanha declarassem seus “bots”, abrindo possibilidades para usos benignos da tática (Córdova; Doneda, 2018). Todavia, a medida não enfrenta diretamente a questão da inefetividade da fiscalização do uso sub-reptício da propaganda computacional.

recursos,⁴²⁹ além da pressão de instituições consideravelmente mais bem colocadas geopoliticamente – em especial em relação às plataformas de internet.

4.4.2 Privacidade dentro e fora do direito eleitoral

Se a manipulação da percepção sobre o debate político via simulação e coordenação de comportamentos em redes sociais encontra algum respaldo regulatório, a proteção jurídica da privacidade de eleitores frente a coleta, tratamento e uso de dados por campanhas é um assunto bem mais árido no Brasil. Mesmo que esse assunto tenha se densificado na mídia, na academia e em experiências internacionais na segunda metade da década de 2010, com os escândalos que envolveram o Facebook e a *Cambridge Analytica*, o seu lugar na reconstrução proposta nesse capítulo é tímido. Em termos legislativos, as estruturas jurídicas disponíveis ficam entre a promessa e o anacronismo; no nível institucional e da fiscalização, por sua vez, o caminho a ser percorrido é colossal.

Como já se discutiu anteriormente, o risco a valores democráticos e direitos fundamentais envolvido no emprego dessas técnicas é múltiplo. Conforme atividades envolvendo dados pessoais se intensificam e aumentam a complexidade de campanhas políticas, uma série de pactos e expectativas implícitos ou explícitos dessas atividades pode entrar em rota de colisão. No caso da *Cambridge Analytica*, por exemplo, mesmo que a coleta tenha se valido de uma brecha jurídica na política de privacidade do Facebook, as pessoas que foram alvo de anúncios feitos pela empresa dificilmente tinham ciência e expectativa de que suas informações pessoais estavam sendo utilizadas para customizar a publicidade política para eles enviada. Nesse sentido, técnicas de microdirecionamento têm potencial de fraturar o debate político, excluir populações dele, e, até mesmo, de vulnerabilizar a autonomia da vontade de maneira invisível e inesperada.

Em termos regulatórios, essas atividades podem sofrer constrições na coleta dos dados (como nos casos nos quais há vigilância ilícita ou a compra indevida de bancos de dados), no tratamento (como em situações de transferências internacionais de dados indevidas), na gestão (obrigando encarregados dessas tarefas a responderem por danos decorrentes de negligência, por exemplo) e no uso (como nos casos nos quais há desvio das

⁴²⁹ O nível de detalhe das evidências oferecidas na denúncia é espantoso: os investigadores do Departamento de Justiça obtiveram o conteúdo de conversas entre indivíduos que não se encontravam em território estadunidense e que agiam sob proteção do Estado russo. A denúncia com esses detalhes está disponível em: <<https://www.justice.gov/file/1035477/download>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

finalidades autorizadas pelo agente). Em diversos países, essas restrições foram realizadas por regras de proteção de dados pessoais e por autoridades que conferem *enforcement* a essas regras. Surgidas no decorrer do século XX, essas estruturas jurídicas foram erigidas sob diferentes contextos,⁴³⁰ mas de uma forma geral foram fortemente impactadas por uma racionalidade conectada à obtenção de consentimento do titular dos dados pessoais via explanação da finalidade e das peculiaridades do seu tratamento e uso. Sob uma visão europeia, essa racionalidade se traduz na proteção da *autodeterminação informativa*, ou seja, na proteção da autonomia do indivíduo em relação a informações e dados que lhe dizem respeito.

No Brasil, o Congresso Nacional aprovou uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGDP) em agosto de 2018 – que passa a valer em 2020.⁴³¹ Inspirada no modelo europeu, a lei é um passo novo em um cenário que antes era regulado apenas por leis de aplicação setorial.⁴³² No novo diploma, a autoridade investida do papel de fiscalização foi criada via medida provisória no apagar das luzes do mandato de Michel Temer. Ela foi vinculada à Presidência da República e criada com proteções à autonomia funcional e técnica, mas sem dotação orçamentária própria.⁴³³

Esse novo diploma é uma *promessa regulatória* para práticas de coleta, tratamento e uso de dados por campanhas eleitorais. Sem efeitos nas eleições de 2018, a LGDP e o seu braço fiscalizatório fariam, em tese, forte sombra às técnicas de direcionamento de propaganda política a partir de bancos de dados.⁴³⁴

Alguns exemplos ilustram essa promessa. Se a LGDP estivesse em vigor, o uso de bancos de dados da Serasa Experian para direcionamento de anúncios no Facebook por pré-candidatos à presidência em 2018, evidenciado por relatório do InternetLab (Brito Cruz;

⁴³⁰ É extensa a bibliografia específica sobre o assunto – exemplos podem ser encontrados em Leonardi (2012), Doneda (2006), e Antonialli (2012, 2017). Nos EUA e na União Europeia, por exemplo, diferentes arranjos se desenvolveram com vistas a estabelecer regras a coleta e tratamento de dados pessoais.

⁴³¹ A Lei nº 13.709/2018 foi aprovada após anos de elaboração no Executivo e debate no Legislativo. Com inspiração na experiência europeia, ela traz uma série de conceitos e regras específicas, fruto de disputas setoriais relevantes (Brito Cruz et al., 2016).

⁴³² Podem ser encontradas estruturas jurídicas que estabelecem regras a coleta, tratamento e uso de dados pessoais em diplomas como o Código Civil (arts. 11 a 21), o Código de Defesa do Consumidor (art. 43), o Marco Civil da Internet, a Lei Geral das Telecomunicações, a Lei de Acesso à Informação (art. 31), a Lei do Cadastro Positivo e a Lei do Sigilo das Operações Bancárias.

⁴³³ A Medida Provisória nº 869/2018 – que criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – estabeleceu mandatos aos seus dirigentes, como no caso das agências reguladoras, bem como um conselho multissetorial de definição de diretrizes composto por representantes do governo, do setor privado, da comunidade técnica e do terceiro setor.

⁴³⁴ No mesmo sentido, preocupada com a disseminação do modelo de negócio da *Cambridge Analytica*, a organização *Privacy International* alerta para como esse tipo de serviço encontra possíveis conflitos com essas regras, tanto na União Europeia como nos Estados Unidos (Kalthener, 2017).

Massaro, 2018a), teria de obedecer aos seus princípios, como o de respeito à finalidade consentida pelos titulares das informações pessoais no momento da coleta. Em outro exemplo, pelo texto da lei aprovada em 2018, dados sobre opiniões políticas seriam considerados dados pessoais sensíveis, o que ensejaria regras específicas a todos os cadastros de apoiadores construídos ou controlados pelas campanhas, sujeitando-os à obtenção de consentimento específico para que eles fossem considerado lícitos. Em todas essas hipóteses, as campanhas ou seus fornecedores estariam sujeitos a incursões fiscalizatórias e, nos casos de violação da lei, a sanções administrativas, como multas. Ainda, considerado o escândalo sobre os “disparos em massa” no WhatsApp, a lei adicionaria outras camadas de fiscalização e *enforcement* possíveis. Nelas, não só às listas de endereços telefônicos potencialmente utilizadas para envio de *spam* no aplicativo estariam sob regras mais estritas, mas também haveriam mais instrumentos para coibir a prática de uso irregular de chips de internet adquiridos em nome de terceiros.⁴³⁵ As empresas responsáveis por essas práticas e seus controladores estariam também sujeitos a fiscalização e multa.

Entretanto, essa não foi a realidade das eleições de 2018 – e imaginar possíveis aplicações da LGDP é mera futurologia, estando à prova dos processos de 2020 em diante. No lugar dessa promessa, as regras de proteção de informações dos eleitores disponíveis e em operação no direito eleitoral remetem a um certo *anacronismo*. Esse atraso pode ser identificado na rusticidade de seus institutos e precedentes, entrelaçados com práticas pouco sofisticadas e distantes de técnicas comerciais mais contemporâneas e insidiosas de uso de informações pessoais.

A questão foi inserida na Lei das Eleições em 2009, na minirreforma daquele ano.⁴³⁶ Nesse momento, a articulação da tutela dessas atividades não se deu sob o polivalente guarda-chuva proteção de dados pessoais, mas sim a partir da ideia de tutela de “cadastros”. Segundo o artigo 57-E da Lei das Eleições, a vedação de doações de campanhas de certas fontes⁴³⁷ também obsta a doação de “cadastros eletrônicos” “em favor de candidatos,

⁴³⁵ Apesar da prática poder ser enquadrada no âmbito criminal (no crime de “falsidade ideológica”, por exemplo), uma legislação de proteção de dados a aborda sob uma perspectiva menos atomística e mais empresarial (no caso de possível sanção e investigação da empresa) e, ainda, tem o condão de garantir maior higidez do ambiente mais geral de uso de dados no país, compreendendo-o sistemicamente.

⁴³⁶ É de se notar que as vedações de “doação ou cessão” de cadastros “eletrônicos” em favor de candidatos, partidos ou coligações ou de veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet estabelecidas pela Lei 9.504/2009 não encontram mais do que anotação por parte dos trabalhos sobre o assunto (Peixoto; Souza, 2016).

⁴³⁷ A vedação remete ao artigo 24 da mesma lei, que regra o seguinte: “É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III – concessionário ou

partidos ou coligações”. Além disso, o artigo também proíbe a “venda de cadastros de *endereços eletrônicos*” (itálico nosso). A multa para descumprimento é de 5 a 30 mil reais, um espectro de valor irrisório se considerada a ordem de grandeza das multas da LGDP. O artigo 57-G da mesma Lei, por sua vez, completa o quadro, estabelecendo o dever de as campanhas contarem com mecanismos de *descadastramento* do eleitor no envio de mensagens. Por fim, em 2014, o TSE, via resolução, proibiu também o “telemarketing eleitoral”,⁴³⁸ sob a fundamentação que ele viola a privacidade dos eleitores e constitui propaganda irregular por perturbar o “sossego público” (artigo 243, inciso VI do Código Eleitoral).

O regramento sobre descadastramento merece uma atenção especial, especialmente se considerada a dimensão que aplicativos de mensagens instantâneas por campanhas ganharam em 2018, a partir de uma combinação entre elementos de espontaneidade, militância e profissionalização. Na resolução nº 23.551/2017, o TSE excluiu do dever de descadastramento as mensagens privadas enviadas *consensualmente por pessoas naturais*⁴³⁹ diretamente ou em grupos. A regra tem estrutura semelhante àquela que afasta do controle da propaganda eleitoral as “manifestações espontâneas dos eleitores” (artigo 26, § 6º da mesma resolução): ao mesmo tempo que limita a tutela, insere termo de difícil definição, sem maiores elaborações. Nesse sentido, essa ideia de consentimento posiciona dois desafios interpretativos; tanto em termos do que ele pode significar (e se ele pode ser utilizado em casos nos quais não há uma conversa prévia entre os agentes, mas a ação de coleta do endereço eletrônico do destinatário por algum meio), como na delimitação da ideia de pessoa natural, que já se provou uma zona de incerteza e discricionariedade.

Isso não quer dizer que essa estrutura jurídica seja insignificante. Mesmo que utilizem linguagem que remete a práticas de *spam* via mensagens eletrônicas (email ou SMSs), ou que cita o tradicional telemarketing, esses dispositivos estabelecem uma estrutura jurídica incipiente de proteção de dados pessoais, de fundamentação normativa múltipla.

permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de utilidade pública; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII – entidades beneficentes e religiosas; IX – entidades esportivas; X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI – organizações da sociedade civil de interesse público”.

⁴³⁸ Art. 25, § 2º da Resolução nº 23.404/2014 do TSE. O artigo foi contestado pelo partido Avante perante o Supremo Tribunal Federal na ADI 5.122, que o julgou constitucional em 2018. Sobre o caso ver: POMPEU, Ana. Supremo mantém proibido telemarketing eleitoral, em qualquer horário. *Conjur*, 3 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-03/supremo-mantem-proibido-telemarketing-eleitoral-qualquer-horario>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

⁴³⁹ Artigo 28, § 2º da Resolução nº 23.551/2018 do TSE.

Endereçam direitos individuais (no caso do descadastramento) e valores mais ligados à ideia de ordem pública (na proibição ao telemarketing). Evidenciam, inclusive, mais uma conexão entre a igualdade de chances e a proteção de direitos individuais quando vedam a doação e a venda de cadastros eletrônicos. Quando protegem a paridade de armas entre os candidatos proibindo certos atores de doar ou ceder cadastros acabam protegendo, simultaneamente, os titulares das informações contidas neles, que passam a estar protegidos em face da utilização de seus dados no mundo da política por quem os coletou ou por terceiros para finalidades estranhas ou impensadas. Assim, da mesma forma que a proteção da honra na esfera eleitoral se torna um corolário da proteção da própria paridade de armas entre os candidatos, a igualdade de chances entre os candidatos escuda alguma proteção da privacidade ou ainda, uma versão incipiente da ideia de autodeterminação informativa que envolve a proteção de dados pessoais.

Ao mesmo tempo, a ideia de “cadastros” de eleitores traduz uma visão simplista das atividades que envolvem dados pessoais, naturalizando e ignorando situações que são consideradas chave segundo regramentos como a LGDP; como a coleta e o consentimento que a envolve, por exemplo. Dessa forma, a terminologia limita os momentos de incidência do direito eleitoral nessas atividades, rechaçando formulações sobre como elas podem minorar a autonomia de decisão do eleitor a partir do uso invisível ou inesperado de suas preferências registradas por terceiros.

Assim, a autonomia do cidadão sobre informações que lhe dizem respeito só acaba protegida por tabela. Essa mesma ideia de “cadastros” não necessariamente se encaixa em técnicas de envio de mensagens político-eleitorais que diferem das variações de *spam* e mala direta, como o impulsionamento. A proibição da venda de “cadastros de endereços eletrônicos”, por exemplo, pressupõe a ideia de “endereço”, compatível ao envio em massa de mensagens a uma lista, todavia, é estranha às práticas de venda de uma priorização de resultado em motor de busca ou de direcionamento para uma audiência hiper recortada no Facebook. Com efeito, a lógica nessas plataformas não envolve, necessariamente, a venda de um “endereço”.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Nesse mesmo sentido, escreveu-se anteriormente o seguinte: “É importante também notar que tais previsões são bastante limitadas no quesito proteção de dados pessoais. Caso mais gritante é o fato de que, considerando a redação da lei, estaria proibida a venda de ‘endereços eletrônicos’, como emails, mas uma infinidade de outras informações pessoais supostamente não estariam, em uma leitura restritiva e pouco teleológica da norma. A mesma indefinição aparece quanto ao conceito de ‘cadastros eletrônicos’: qual o escopo desse termo? Não há previsão legal.” (Brito Cruz et al., 2018, p. 170).

Uma análise das decisões da Justiça Eleitoral que envolveram esses dispositivos corrobora que o escopo de sua aplicação são casos de uso de listas de emails (Brito Cruz et al., 2018, p. 168-170), excluindo hipóteses de endereços físicos⁴⁴¹ ou de circulação de conteúdo via WhatsApp.⁴⁴² Por um lado, eles possibilitaram a punição do uso de cadastros de associados do Conselho Regional de Medicina de Goiás para manifestar posição política contrária à candidata Dilma Rousseff, em 2014;⁴⁴³ e do uso de lista de membros de entidade religiosa no Paraná, em 2010.⁴⁴⁴ Por outro lado, outros julgados esbarraram em dificuldades em termos de prova da ilicitude da origem dos cadastros.⁴⁴⁵

Não obstante, esses precedentes não resolvem uma série de questões. Primeiramente, parecem deixar de lado a emergência de serviços de mensagens privadas, como o WhatsApp, e a sua equivalência a serviços de email, por mais que mais instantâneos. Assim, não projetaram a atuação jurisdicional ou regulamentar do TSE em face do uso de listas de endereços de eleitores para envios de mensagens eletrônicas com finalidade eleitoral, como os “disparos em massa” revelados pela Folha de S. Paulo durante o pleito de 2018.⁴⁴⁶ Não houve detalhamento regulamentar do uso de endereços telefônicos nessas circunstâncias mesmo que o STF tenha vedado o telemarketing eleitoral.

Em segundo lugar, silenciam sobre como a obtenção de “cadastros” pode propiciar vantagens às campanhas, *abstendo-se de compreender como novas tecnologias deram novo significado e novo valor a dados pessoais*. Por um lado, não há clareza sobre o impacto do julgamento da ADI 4.650 (que estendeu, às empresas privadas, a vedação de doação a

⁴⁴¹ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Recurso Eleitoral nº 173-33.2012.6.26.0305. Relator: Des. Mathias Coltro. Julgado em: 29/11/2012.

⁴⁴² “[Em 2016,] O TRE-CE considerou que o encaminhamento de mensagem de áudio (contendo propaganda eleitoral negativa) a contatos de grupo privado do WhatsApp não incorre na vedação de uso de cadastro eletrônico. De maneira semelhante, em 15 de dezembro de 2016, o TRE-SP julgou que propaganda veiculada por e-mail corporativo para destinatários cadastrados na lista de contatos pessoais de funcionária não afronta o art. 57-E.” (Brito Cruz et al., 2018, p. 169). Os casos mencionados são: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. Recurso Eleitoral nº 463-88.2016.6.06.0006. Relator: Juiz Francisco Mauro Ferreira Liberato. Julgado em: 07/02/2017; TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Recurso Eleitoral nº 51-35.2016.6.26.0384. Relator: Juiz Marcelo Coutinho Gordo. Julgado em: 15/12/2016.

⁴⁴³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso na Representação nº 1157-14.2014.6.00.0000 Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 03/10/2014.

⁴⁴⁴ Esse caso guarda uma peculiaridade, assinalando que o fato de que o cadastro ser público não implica a inaplicabilidade das regras: “Com isso, afirmou-se que a disponibilidade pública de cadastro de uma pessoa jurídica não afeta a proibição de utilização do cadastro para fins eleitorais.” TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. Representação nº 229948. Relator: Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza. Julgado em: 14/12/2010.

⁴⁴⁵ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MATO GROSSO. Recurso em Representação nº 403627/2010. Relator: Des. Rui Ramos Ribeiro. Julgado em: 13/04/2011.

⁴⁴⁶ MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. *Folha de S. Paulo*, 18 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

campanhas) nas regras sobre utilização, doação e cessão de “cadastros eletrônicos de clientes”. Por outro, o silêncio também afeta as doações individuais, em casos de particulares que cedam listas de endereços eletrônicos que estão sob seu controle ou acessíveis a eles privadamente.

Entre o anacronismo e a promessa, estruturas jurídicas de tutela de atividades que envolvem dados pessoais por campanha dependem de uma “ponte” ainda em construção. Por mais que hajam fundações dessa conexão presentes em ambas as margens, na regulação de proteção de dados e no direito eleitoral, a tutela dessas técnicas não acumula experiência institucional significativa, estando apenas em seus primeiros passos. Não há sequer clareza do que a LGDP vai significar enquanto regulação de todo um amplo e novo âmbito de atividades econômicas, o que implica na extensão dessa tutela às campanhas ser ainda uma miragem.

Nesse sentido, três pontos parecem críticos para que essa possibilidade de “ponte” tenha condições de se efetivar enquanto regulação estatal. Primeiramente, a ligação entre regulação de proteção de dados e direito eleitoral depende de uma base conceitual-doutrinária que produza o *sentido* de aplicação de regras de proteção de dados pessoais para campanhas, articulando as premissas normativas envolvidas. Nesse caso, é necessário fazer escolhas sobre como a garantia à privacidade será enquadrada. Por um lado, a privacidade pode ser vista como um meio de proteção da autonomia individual em face de processos de manipulação via publicidade comportamental, o que implicaria na incidência da ação estatal em situações nas quais o cidadão não estaria apto a proteger. Por outro, ela poderá ser encarada sob um prisma mais contratual, representando um ativo econômico disponível por esse indivíduo e enquadrado por regras de contribuição em campanha, mas não passível de tutela para além do que foi bilateralmente acordado.

Em segundo, a construção dessa ponte depende da inclusão de dispositivos que remetam e contemplem a LGDP nos regulamentos editados pelo TSE ou na própria Lei das Eleições, em processos de acomodação semelhante ao que ocorreu em face dos conflitos normativos com o Marco Civil da Internet.

Por fim, em terceiro, emergem questões de capacidade e articulação institucional das agências envolvidas – da ANDP de lidar com temas eleitorais e da Justiça Eleitoral de compreender e se movimentar no tema da proteção de dados. Nesse sentido, eventos pregressos sugerem que essa capacidade não estava desenvolvida no início da década de 2010, como um acordo ensaiado entre o TSE e a Serasa Experian em 2013 (Bramatti, 2013)

no qual a corte acertou a disponibilização de dados de eleitores à empresa em troca de certificados digitais, mas voltou atrás após a repercussão negativa na imprensa.⁴⁴⁷

Fora dos limites dos efeitos da ação estatal, o impacto de atividades que envolvem dados pessoais por campanhas também depende da atuação das plataformas de internet, como foi com o caso envolvendo a Serasa Experian.⁴⁴⁸ Com efeito, no mesmo relatório em que discute suas ações para coibir práticas de manipulação e desinformação, o Facebook também apresenta ações para coibir a coleta direcionada e o roubo de dados (Weedon et al, 2017, p. 8).

No enfrentamento à propaganda computacional, na tutela da privacidade ou no endereçamento do *spam* eleitoral, preocupações democráticas emergentes com reprogramação da comunicação política digital já se afinam com uma série de possibilidades de abordagens jurídicas no contexto brasileiro. Contudo, uma avaliação do marco regulatório e das capacidades institucionais pré-estabelecidas evidencia uma série de limitações estruturais e conceituais e déficits operacionais inscritos nessas possibilidades. Ao mesmo tempo, ainda não são claras todas as técnicas de propaganda que podem ser postas em prática e quais são os seus efeitos. Assim, esses pontos constituem objetos de urgentes esforços de pesquisa e debates jurídico-institucionais ainda em desenvolvimento.

⁴⁴⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Corregedoria-Geral Eleitoral suspende acordo entre TSE e Serasa. *TSE*, 8 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Agosto/corregedoria-geral-eleitoral-suspende-acordo-entre-tse-e-serasa>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

⁴⁴⁸ MEIO&MENSAGEM. Facebook encerra parceria com Serasa Experian. *Meio e Mensagem*, 28 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/ultimas-noticias/2018/03/28/facebook-encerra-parceria-com-serasa.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente presença da internet nas dietas de mídia nas democracias representativas trouxe consigo novas formas às campanhas eleitorais, fenômenos moldados inicialmente pela mídia de massa. Nessa nova realidade, o “fazer campanha” transcendeu a concentração e a comunicação unilateral estabelecida pela televisão e, antes, pelo rádio. Ecoando a máxima de Marshall McLuhan, de que “o meio é a mensagem”, a emergência da internet reprogramou a comunicação política que circunda a disputa pelo voto popular.⁴⁴⁹

As barreiras que protegiam a posição das organizações de mídia de massa desabaram e, hoje, uma publicação no Facebook feita gratuitamente (e em poucos minutos) por um indivíduo tem o potencial de alcançar mais pessoas do que um *spot* de campanha na televisão, que custa milhões de reais, dando novo sentido à ideia de militância e de apoio político. Quando se esvaem, essas barreiras levam consigo proteções econômicas e políticas à autonomia do jornalismo profissional e do entretenimento, permitindo que suas funções sejam expropriadas das lógicas de funcionamento que prevaleceram na maior parte do século XX. Dessa forma, para além da cortina de fumaça das “notícias falsas” está a diluição das divisões entre o que é jornalismo (e, nele, o que é notícia), propaganda política e entretenimento. Se, na mídia de massa, o “infoentretenimento” posiciona a política como espetáculo quase esportivo, *a internet destrava as portas entre o campo e a arquibancada, franqueando a entrada de novos atores e lógicas.*

Os palcos desses processos são as plataformas de internet, empresas de mídia que se constituem como intermediários da comunicação em rede e que erigiram seus modelos de negócio a partir da venda de publicidade comportamental. Como se viu no capítulo 2, ao invés de representar uma desintermediação na comunicação, uma nova dinâmica de intermediação estabeleceu novas linhas de conflito entre essas empresas e os seus próprios usuários, entre elas e as organizações de mídia de massa e, ainda, entre partidos e lideranças políticas. Esses conflitos explicitam o sentido que, com gigantismo global, empresas como Google, Facebook e Twitter *engendraram ferramentas de autocomunicação de massa*

⁴⁴⁹ “O meio é a mensagem” é uma expressão icônica cunhada pelo filósofo canadense Marshall McLuhan, estudioso da relação entre meios de comunicação e sociedade. O uso dessa expressão aqui não é unânime. Em texto que realiza uma análise longitudinal das mudanças provocadas pelas tecnologias nas campanhas eleitorais brasileiras, Sérgio Braga e Marcio Carlomagno (2018, p. 44) argumentam que o fato de que “poucas campanhas e *cases* que ilustram alguns potenciais democratizantes das ferramentas digitais [...] indica que ‘o meio não é a mensagem’, ou seja, que ferramentas mais interativas não geram necessariamente impactos positivos na qualidade da democracia como era a expectativa inicial de muitos analistas”. Ao enxergar na tecnologia um necessário impacto democratizante, essa posição não é compartilhada por esse trabalho.

(Castells, 2013) *compatibilizadas com a sua viabilidade econômica, política e jurídica*. Dessa maneira, imbuíram na sua arquitetura escolhas que privilegiam, por exemplo, o crescimento da base de usuários e da coleta de atenção desses indivíduos e que são sensíveis a riscos jurídicos e financeiros. Assim, ao mesmo tempo que construídos para a abertura, interatividade e para o engajamento de seus usuários, seus serviços também congregaram a customização da circulação de informações conforme interesses pessoais, o que encontrou afinidades com dinâmicas de polarização política (Parisier, 2011; Ribeiro; Ortellado, 2018; 2018a; 2018b; Sunstein, 2017). Assim, se a ideia da internet produziu no pensamento político uma “utopia da desintermediação”, a concretude dessa ideia estabeleceu, na verdade, um novo tipo de intermediação, que condiciona a produção, circulação e consumo da comunicação política a combinações complexas entre escolhas técnico-empresariais e fluxos de comportamento de usuários.

Esse novo tipo de intermediação é um elemento central na conformação das novas campanhas políticas (Persily, 2017). Na sua configuração para a interatividade em massa, plataformas de internet minaram hierarquias de poder e acesso a recursos e audiências entre a campanha “oficial” e seus possíveis apoiadores, o que também contribuiu para borrar o papel de coordenação de lideranças políticas e para engendrar diferentes padrões de organização da comunicação política. Conforme essas possibilidades comunicacionais empoderaram uma nova multiplicidade de atores, a interatividade e a urgência da competição eleitoral os alinhou. Campanhas televisivas, acostumadas com a ideia de se organizarem como orquestras conduzidas por maestros (os políticos e os especialistas em marketing eleitoral) foram substituídas por campanhas em rede. Nelas, componentes de tamanho e capacidades diversos se encaixam e trabalham em sinergia, aliança ou controlados uns pelos outros. Descentralizados, são unificados pelo processo democrático de tomada de decisão. Assim, há tanto liberdade de ação e diversidade de motivação, como um sentido único na comunicação política, engatado na competição pelo voto. Entremeados nos modelos de negócio das plataformas de internet, esses componentes cresceram junto a um novo repertório de técnicas, surgidas entre combinações inusitadas entre práticas de publicidade comercial digital, ciberativismo e propaganda computacional, como demonstrado no capítulo 3. Do uso de robôs ao microdirecionamento de publicidade, da mobilização de influenciadores à montagem de infraestruturas de distribuição de conteúdo pelo YouTube, a caixa de ferramentas da comunicação política se multiplicou, projetando um novo quadro de riscos a valores democráticos.

No Brasil, esse cenário se consolidou na segunda metade dos anos 2010. As novidades dessa nova intermediação na comunicação política apareceram amorfas em 2013, desencaixadas da competição eleitoral. Em 2014 e 2016, bateram à porta (Braga; Carlomagno, 2018; Brugnago; Chaia, 2015). Nas eleições de 2018, por sua vez, não havia mais porta, e o público que antes estava na arquibancada começou a de fato jogar o jogo da comunicação política, sem se importar se isso estava nas regras ou não. Em um ambiente de mídia mais híbrido, aberto e polarizado, a era da compreensão unívoca dos “marqueteiros” sobre “a mente do brasileiro” e das peças televisivas grandiloquentes está em decadência.

Por sua vez, a crise desse modelo coincide no país com a própria crise do sistema partidário, estruturado durante trinta anos em torno das lideranças do PSDB e do PT, mas em colapso com os resultados da Operação Lava-Jato e das eleições de 2018 (Limongi; Figueiredo, 2017; Nicolau, 2018; Nobre, 2018). As evidências preliminares sobre esse processo eleitoral são de que o campo antipetista liderado por Jair Bolsonaro e o PSL, mesmo excluído do acesso à mídia televisiva e aos recursos financeiros dos fundos estatais de financiamento partidário, colocou em prática uma verdadeira infraestrutura de campanha em rede. Nessa empreitada, as campanhas de 2018 produziram “versões brasileiras” desses novos formatos de campanha, aproveitando como componentes atores políticos energizados e nativos das redes sociais.⁴⁵⁰ Com isso, a realidade do país ressoa tendências de polarização, de reação conservadora e de crise epistêmica presentes nas democracias ocidentais, mas reflete-as segundo suas próprias lentes e correntes de WhatsApp.

Parte desse reflexo é feita pelo arranjo brasileiro de regulação da comunicação política, capitaneado pelo direito eleitoral e pela sua Justiça especializada. Numa miscelânea de abordagens regulatórias sucessivas e contraditórias, o equilíbrio político bipolar (e sob coalizões multipartidárias) dos anos 1990 e 2000 coincidiu com a consolidação de um modelo regulatório de campanhas pela televisão. Ele combinava a centralização e burocratização da competição eleitoral na Justiça Eleitoral com a predominância de um meio de comunicação de massa, a televisão (ou, sob outra perspectiva, de um grupo empresarial de mídia, a Globo). Do lado de fora, “blogueiros progressistas” aspiravam pela utopia da desintermediação. Foram os anos do HPEG e do Jornal Nacional, ambos sob a sombra da

⁴⁵⁰ É curioso que o exemplo da candidatura vitoriosa em 2018 vá em sentido contrário do quadro descrito por Sérgio Abranches em seus escritos recentes. Como afirma Abranches (2018, p. 346), “[a]s campanhas caríssimas, exclusivamente de marketing, sem conteúdo programático algum e sem regulação [...] substituem o contato direto com o eleitor e a exposição dos candidatos à sociedade, sem o artifício do *teleprompter*, pela declamação dos textos lidos, sob a maquiagem enganosa dos marqueteiros. [...] Essa deformação está associada a uma distribuição generosa e excessiva de tempo de televisão subsidiado, em horário nobre, a serviço da perpetuação das oligarquias e em detrimento da renovação”.

Justiça Eleitoral (ou seja, do STF), época em que a propaganda eleitoral era autoevidente; e a internet, uma promessa tutelada.

Consideradas as transformações no ambiente de mídia brasileiro, a entrada nos anos 2010 marcou o início da decadência desse modelo regulatório. Cada vez mais, a “propaganda eleitoral”, marca estruturadora da intervenção da Justiça Eleitoral na comunicação política, poderia estar em todo lugar e em lugar nenhum. Em nome da paridade de armas, ela estaria em todo lugar; em nome da liberdade de expressão, ela só estaria no discurso que sai da boca (e dos perfis oficiais) dos políticos.

Honrando a sua origem centralizadora e interventora no processo eleitoral, em nome da igualdade de chances entre os candidatos (e de sua reputação, afinal como competir de igual para igual com a reputação manchada), a Justiça Eleitoral (e, em alguma medida, o Judiciário comum) assumiu, de 2009 a 2017, o papel de defensora da honra de um sistema político e partidário, que ingressava na sua maior crise desde o início da Nova República. Nesse *front*, os competidores eleitorais mobilizam um direito eleitoral moldado para a televisão e para as ruas como se esse fosse uma regulação “geral” de campanhas, o que é referendado por parte da doutrina e da jurisprudência. Com efeito, a criação de uma regulação “para a propaganda na internet” (e os demais passos dados pelas minirreformas eleitorais de 2011, 2013 e 2015), como uma espécie dessa regulação “geral”, ecoa esse esforço, submetendo os instrumentos que lidariam com campanhas em rede à lógica defasada da mídia de massa.

Isso significou tentar aprisionar a internet no labirinto da propaganda eleitoral e dos demais instrumentos jurídicos de garantia da igualdade de chances, implicando números recordes de pedidos de remoção de conteúdo, ameaça de bloqueio de plataformas e a prisão de seus executivos. A falta de freios ao uso de processos judiciais como instrumentos de constrangimento e controle de conteúdo coincidiu com um papel ativo das plataformas de internet em bater de frente com esses pleitos, a fim de proteger seus modelos de negócio. *Contudo, o labirinto não comportou a internet inteira, aprisionando apenas aquilo que é possível de ser contido, o que é presa mais fácil e visível.* Assim, esse conflito também foi propulsionado pelo ciclo vicioso do controle de conteúdo: por maiores os constrangimentos judiciais à expressão política, o alambrado entre a arquibancada e o campo onde o jogo acontecia só seria refeito com consequências muito mais drásticas, contraditórias à direção pró-liberdade de expressão recém aprovada no Marco Civil da Internet. Em suma, o período foi marcado por uma resistência à conciliação de interesses contida no Marco Civil e a seus

mecanismos de delimitação da intervenção no “mercado de ideias”: a Justiça Eleitoral protagonizou o seu capítulo próprio do choque vivido por ordens jurídicas estatais com a chegada da internet, de sua arquitetura e de suas plataformas (Antonialli, 2017).

Em 2017, novas forças agiram sobre esse atrito, amoldando-o na direção do Marco Civil. Se, por um lado, mais pesquisa é bem vinda para retratar essa acomodação, por outro, o resultado foi inequívoco: a minirreforma na Lei das Eleições e a mudança de postura da Justiça Eleitoral via resolução reequilibraram parte das regras do jogo, aumentando os espaços de atuação digital das campanhas oficiais (com a autorização ao impulsionamento) e de atores que praticam comunicação política e limitando a responsabilização das plataformas. Não obstante, esse reequilíbrio é tênue. Como se argumentou, o conflito persiste nas propostas legislativas e nas representações dos candidatos, inclusive aqueles que contaram com extensas redes de campanhas. Num plano dogmático-jurídico, a sombra do labirinto ainda paira sob qualquer tipo de conteúdo postado na rede, mesmo que se admita que ela não se projeta sobre a internet inteira, suas plataformas e modelos de negócio. Na prática jurídica das campanhas, essa admissão da impossibilidade do controle ganhou contornos de performance, na busca da intervenção declaratória da Justiça Eleitoral no ciclo de notícias.

Ao mesmo tempo, a iminência das primeiras “eleições da internet” no país demonstrou que esse conflito entre liberdade de expressão *versus* direitos de personalidade e igualdade de chances é apenas parte de um quadro mais amplo de dilemas democrático-eleitorais colocados pela internet. A ideia que a questão se encerra em virar a chave entre ambientes de maior remoção de conteúdo e controle do discurso ou de maior liberdade de discurso *é uma simplificação que acaba por esconder como realmente as campanhas políticas se transformaram*. Essa simplificação apenas evidencia o que é mais importante à lógica, de um lado, da competição dos políticos e seus partidos, e, de outro, das plataformas de internet.

Entretanto, há sempre o próximo candidato competitivo ou a próxima promessa de grande empresa na internet. Os verdadeiros dilemas democráticos se multiplicam abaixo desse véu, transcendendo a competitividade desse ou daquele candidato ou a forma de fazer dinheiro dessa ou daquela empresa. Por reprogramar a comunicação política, campanhas em rede recolocam questões mais profundas sobre a implementação de regras à competição eleitoral na era da internet. O que deve ser considerado campanha? Como deve ser modulado o acesso à informação sobre a política? O que é e como se protege a autonomia de decidir

do eleitor e a sua liberdade de expressão? Quais são as partes de modelos dos negócios privados que merecem tutela – e como essa tutela é possível e compatível com uma internet global e aberta?

As respostas normativas e jurídicas a essas perguntas não encontrarão um vazio, mas um contexto específico. Assim, a efetividade e a qualidade democrática dessas respostas dependerão da compreensão das rachaduras e dos deslocamentos provocados pela internet. Essa compreensão pode ser organizada em dois olhares críticos e complementares, um sobre quais são (ou podem ser) os novos lugares para cada premissa normativa, e outro sobre a condição de operação de estruturas jurídicas e seus efeitos. Esses olhares sintetizam contribuições mais prescritivas desse trabalho, a serem desenvolvidas em futuras agendas de pesquisa ou de discussão regulatória.

I.

Primeiramente, no plano das premissas normativas, é necessário o reconhecimento de que o debate sobre remoção de conteúdo é um epifenômeno. Isso implica um exercício de re colocação do que significa proteger direitos individuais, liberdade de expressão, igualdade de chances e outros valores do discurso democrático no âmbito da comunicação política em novo contexto.

Nesse exercício, percebe-se que a proteção da honra e de seu “irmão eleitoral” (a paridade de armas) que guiaram essa “resistência” têm razão democrática para existir, não sendo apenas fruto de uma mesquinhez da lógica da competição pela representação. Essas demandas são o desenlace de uma crise da representação política em si. Seus motivos transcendem o determinismo tecnológico; a crise não é, necessariamente, *por causa da internet*. Ela é tema de preocupação pelo menos desde que o Estado de Bem-Estar Social começou a ruir. Ao mesmo tempo, ela é afinada com uma arquitetura da comunicação plugada na atração da atenção, por milhões de olhares engajados, pela inundação de informações concomitantes e concorrentes e pelo desabamento das barreiras entre o público e o privado, ocasionado pelo desmoronamento dos controles possíveis ao discurso político.⁴⁵¹

⁴⁵¹ Como argumenta Daniel Innerarity (2017, p. 46): “É uma ilusão pensar que podemos controlar o espaço público sem instituições que mediam, canalizam e representam opinião pública e do interesse geral. O que está ocorrendo hoje em dia é que o descrédito de algumas dessas mediações nos seduziu com a ideia de que democratização significa desintermediação. Algumas pessoas – com uma lógica semelhante à usada pelos neoliberais para dismantelar o espaço público em benefício de um mercado transparente – insistem em criticar

Todavia, o projeto de resolver o problema reconstruindo esses controles é limitado. Quando são dados passos nesse sentido no varejo, operam-se no máximo performances dos atores políticos, que buscam definir a agenda e enquadrar a narrativa ao seu gosto; no atacado, concentram autoridade nos incumbentes ou em elites burocrático-judiciais, desconectando-se de um regime de proteção de liberdades e direitos individuais. Assim, se a representação via voto popular não é dispensável e exige cuidado, é absolutamente contrafactual e indesejável “voltar atrás” na expansão global da expressão ou mesmo “desligar a internet”. Essa expansão autorizou passos nada desprezíveis sob a perspectiva democrática, como o destravamento do direito à comunicação de populações inteiras (e as possibilidades de uma maior representatividade dessas populações na mídia) e a instalação de uma vigília crítica à atividade pública dos políticos *e da mídia de massa*.

A superação da crise da representação político-eleitoral não deve “custar” a liberdade de expressão na internet. Situações de constrição desse valor em nome da competição eleitoral não implicaram, pelo menos no Brasil, em suspensões dessa crise, muito pelo contrário. Diferentemente, se parte dos problemas foi trazido pela transição na *forma de comunicação política*, possivelmente parte dessa resolução esteja em discutir os arranjos técnicos econômicos e políticos envolvidos nesse novo tipo de intermediação, e não a contingência que circula *sobre* essa base.

Qual mídia democrática se avista? A restauração da era da televisão não está na agenda, mesmo que haja nostalgia e a mobilização de conceitos jurídicos anacrônicos. Com efeito, essa tarefa passa pelo terreno das escolhas privadas, pois liberdade de expressão foi inscrita como valor no interior do modelo de negócio das plataformas de internet. Assim, se a pressão pela proteção da honra e da paridade de armas é fruto de uma crise da representação política, a expansão da livre expressão é carregada e definida pela arquitetura de plataformas conferida por escolhas empresariais. A cada pedido de remoção essas opções são naturalizadas e operadas. Ao contrário do que discursou o presidente Jair Bolsonaro em sua diplomação, de que “as novas tecnologias permitiram uma relação direta entre o eleitor e

nossas democracias imperfeitas com base no modelo de uma democracia direta, articulada por movimentos sociais espontâneos, do livre jogo, da comunidade online e além das limitações da democracia representativa. A platitudo de que jornalistas, governos, parlamentos e políticos são *dispensáveis* foi estabelecida, quando, na realidade, eles são *improváveis* [...] Numa democracia contemporânea, nós cidadãos não poderíamos esclarecer o que está acontecendo, muito menos desafiar o grau em que nos parece merecedor de censura sem a mediação, entre outros, de políticos e jornalistas, a quem devemos, em apesar de seus muitos erros, algumas das nossas melhores conquistas democráticas”. Ainda, o sociólogo basco argumenta que a relação entre política e mídia deve privilegiar o ideal de publicidade e justificação, e não de transparência. Na era da redes sociais, transparência é uma distração, argumenta (Innerarity, 2017, p. 49).

seus representantes”, a relação estabelecida não é direta, mas profundamente intermediada por essas escolhas inscritas na arquitetura das plataformas de internet.

Outras realidades nacionais ensaiam desnaturalizar essas escolhas pela via da intervenção estatal, como o caso da Alemanha. O governo desse país aprovou, em 2017, a lei mais agressiva ao combate ao discurso de ódio e à desinformação na internet,⁴⁵² fixando altas multas para quando as plataformas não exercerem determinados tipos de controles,⁴⁵³ em prazos exíguos, como 24 horas. Ainda, estabeleceu deveres de transparência às empresas, obrigando a publicação de relatórios públicos e detalhados sobre as remoções realizadas. Notadamente, o objetivo declarado pelos legisladores foi intervir no que eles chamaram de cultura “agressiva, danosa e odiosa” de debate público instalada nas plataformas de internet, buscando a “coexistência pacífica [das pessoas] em uma sociedade livre, aberta e democrática”. A adoção dessa via, porém, encontra riscos se consideradas as variações de cultura jurídica. A legislação alemã exige que as plataformas de internet retirem do ar qualquer conteúdo “claramente” ilícito; no Brasil, a ilicitude é definida pelo vaivém sem consistência de Judiciários guiados pelo argumento de autoridade.

Dessa forma, se a ideia de desnaturalizar essa intermediação das plataformas pode fazer sentido, a forma de operá-la exige uma criteriosa análise dos riscos envolvidos em cada contexto. Na acomodação de interesses do Marco Civil, por exemplo, essas opções empresariais podem ter sido protegidas, mas, se observadas em contexto, representam uma verdadeira ponta de lança em uma cultura jurídica de tutela expandida da comunicação política (Osório, 2017). Transplantado para o direito eleitoral, esse movimento constituiu um primeiro dique que contém esse sistema, mas não o reformou.

Realizar essa reforma passa por admitir que a nova safra das técnicas de campanha sofisticou em níveis inimagináveis as formas de vulnerabilizar a autonomia de decidir do eleitor, e que a remoção de conteúdo não resolve esse *front*. Assim, ela poderia significar incluir novas premissas normativas, rearticulando o espaço das demais. No plano da propaganda computacional, passaria a aceitar como valor o acesso a uma percepção autêntica sobre o debate político, e não computacionalmente simulada. Em termos de privacidade e proteção de dados pessoais, significaria acolher, no direito eleitoral, a importância dessa abordagem na proteção de outros direitos fundamentais caros ao processo democrático em

⁴⁵² “Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 18/12356”, disponível em: <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/123/1812356.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2018.

⁴⁵³ Sobre essa nova regulação ver: CLARK, Liat. Facebook and Twitter face 50€ fines if they don't tackle hate speech. *Wired*, 30 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.wired.co.uk/article/facebook-twitter-hate-speech-germany-fine>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

sociedades liberais. Admitir que a autonomia individual não é superpoderosa ou supercrítica frente aos avanços tecnológicos projetados para miná-la, e que o direito pode erigir proteções necessárias.

Ainda nessa reforma das premissas normativas em jogo, é necessário recalibrar as que extrapolam a defesa de direitos individuais e a competição eleitoral. Entre elas, o Brasil proíbe a propaganda de “guerra” ou contra “símbolos nacionais”, mas não abre discussão sobre a propaganda que eventualmente vulnere a dignidade de populações subalternizadas. Essa discussão não é simples, por recolocar a remoção e a responsabilização por conteúdo na arena, mas existem pontes a serem construídas entre os objetivos da legislação antirracista, por exemplo, e o direito eleitoral. Uma reforma que desconheça isso estaria ignorando que a autocomunicação de massa também abriu as comportas de discursos que não necessariamente estão protegidos pela liberdade de expressão, sendo conivente com a possibilidade de que esses discursos tenham condições de expulsar a presença e a voz de determinados grupos da arena pública. Não obstante, tais possibilidades ainda ensejam a articulação de novas agendas de pesquisa que não foram abordadas nesse trabalho.

A reprogramação da comunicação política agrega preocupações inusitadas e revisita pretensões antigas. Ela demanda novos jeitos de pensar e articular esse conjunto de premissas. No Brasil das campanhas em rede, uma tarefa central está na formulação de uma versão da igualdade de chances que seja inclusiva com a liberdade de expressão. Contudo, isso não deve implicar uma inação da Justiça Eleitoral, a sua intervenção é mais do que necessária na defesa da autonomia e do espaço de decisão do eleitor frente ao uso de suas informações pessoais; na identificação e mitigação das práticas de propaganda computacional e desordem informacional que confundem o acesso à informação sobre a política e o debate político; e na proteção da presença e expressão de grupos subalternizados na rede.

II.

Essa revisão do plano normativo, todavia, é inócua se não se traduzir em estruturas e institutos jurídicos adaptados ao contexto de novas formas de campanha na internet, pois ela se realizará justamente a partir do reposicionamento do direito eleitoral e da sua Justiça. Em suma, o que o direito estatal consegue fazer?

Não será tudo. Com efeito, em um contexto mais geral, o Estado nacional deixa de ser “o centro geométrico da positividade jurídica” (Faria, 2011) na concretude da experiência da globalização e de sua pluralidade de fontes normativas. Empresas, outros Estados, fóruns e mecanismos de governança multilateral e entidades da comunidade técnica produzem normas⁴⁵⁴ e tomam decisões com projeção social, econômica e política global. Isso se reflete nas dificuldades de impor restrições ao caráter global das plataformas de internet e de suas decisões corporativas de *compliance*. Como argumentou Antonialli (2017, p. 139-140), esse limite tem sentido geopolítico, o que significa admitir que a experiência de regulação alemã do discurso na internet tem um lugar em uma correlação de forças jurisdicionais internacionais *diferente* do ocupado pelo Estado brasileiro, por exemplo. Significa, também, aceitar que as plataformas de internet *sempre* regularam a comunicação política, possuindo instrumentos muito mais efetivos de modulação das disputas de narrativas e de incidência para a proteção ou vulnerabilização das premissas normativas discutidas acima.

Consideradas suas posições frente às plataformas, o que se define também por variáveis econômicas, democracias representativas que busquem a proteção dessas premissas precisarão apostar em dois caminhos concomitantes. Por um lado, haverá disputas mais frontais, nas quais os modelos de negócio estarão em jogo, como no caso de proteção de dados pessoais. Para essas situações, o caminho já está pavimentado, consistindo no engajamento do Brasil na construção de uma burocracia especializada e conectada internacionalmente para endereçar abusos na coleta, tratamento e uso de informações pessoais, exemplificado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Por outro lado, podem (e possivelmente devem) aproveitar suas afinidades com políticas privadas, como as que colocam no alvo determinados comportamentos de usuários (abundantes em casos que envolvem propaganda computacional, por exemplo). Ao invés de projetar dispositivos genéricos de remoção de conteúdo – que certamente serão aproveitados por políticos buscando maior viabilidade reputacional – a regulação pode ser construída para aumentar a pressão pública sobre as empresas de internet em relação a esses comportamentos. Imagina-se um departamento no TSE destinado a estudar e endereçar a propaganda computacional,⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ “Em face do policentrismo decisório que caracteriza a economia globalizada, com suas hierarquias altamente flexíveis, entidades nacionais ou supranacionais híbridas e estruturas de comando cada vez mais diferenciadas e diversificadas, os Estados tendem a perder a posição de poder exclusivo na coordenação das ações coletivas. Se, por um lado, são cada vez mais pressionados por mercados globalizados que não conseguem controlar, por outro, ficam expostos a pressões e reivindicações internas que não podem ou não conseguem acolher” (Faria, 2010, p. 33).

⁴⁵⁵ Essa atuação deve levar em conta dois pontos de atenção a fim de conformar sua atuação à proteção da liberdade de expressão e do acesso à informação. Em primeiro lugar, deve ser atenta à ideia de que nem toda

dotado de poderes para requerer informações sobre o assunto detidas pelas plataformas,⁴⁵⁶ mas com espírito de cooperação com elas e com centros de pesquisa. Um centro como esse poderia trabalhar na publicização de dados qualitativos e quantitativos dos esforços empreendidos dentro das corporações, aprofundando a pressão para que elas apresentem resultados e acoplando seus esforços com preocupações desconectadas de seus modelos de negócio.

Ideias como essa sintetizam um postulado final dessa tese: *a reprogramação da comunicação política demanda novas estruturas jurídicas, institucionais e organizacionais que ainda não foram pensadas*. As antigas estruturas estão ultrapassadas e modeladas para uma realidade comunicativa que simplesmente não existe mais e, provavelmente, não voltará a existir. Num exercício, é possível encontrar três trilhas pelas quais a invenção de novas estruturas pode passar, as quais transformam a identificação do que deve ser tutelado e a maneira como isso poderia ser realizado.

- (i) *O abandono do conceito de propaganda eleitoral em casos de internet*. Essa trilha é a mais significativa de todas, pois passa pelo redimensionamento da capacidade de atuação da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o amorfo conceito de “propaganda eleitoral” atual poderia voltar às situações nas quais é autoevidente, unindo-se às regras do HPEG, bem como seu corpo de princípios e aplicações generalizantes. Nos casos de internet, a Justiça Eleitoral poderia continuar com competências para atuar em nome de premissas normativas estruturantes, mas mudando o perfil de seus instrumentos jurídicos. Mimetizando os termos de uso das plataformas, novas regras para campanhas poderiam se focar menos em conteúdo e mais na identificação de comportamentos que devem ser coibidos no momento eleitoral. Atomizados os comportamentos, não importaria, para a atuação da Justiça Eleitoral, em que ponto da rede eles se encontram ou qual seu relacionamento com a campanha oficial. Selado o labirinto, juízes eleitorais aplicariam um conjunto simplificado de regras para toda a comunicação política. Por sua vez, teriam sua atuação *limitada* por testes jurisprudenciais montados

automação é abusiva ou problemática; em segundo, que por vezes o comportamento de militantes pode parecer automação, o que torna essencial criar clivagens específicas e adaptáveis e trabalhar segundo uma frente de trabalho de *detecção* (Mizukami, 2015, p. 169-170).

⁴⁵⁶ Informações como dados quantitativos agregados a respeito de remoções/suspensão de contas e suas justificativas e qualitativos sobre novos tipos de propaganda computacional encontrados, na linha dos relatórios encomendados pelo Congresso estadunidense a respeito da interferência russa no processo eleitoral de 2016 (DiResta et al, 2018; Howard et al, 2018).

para proteger conteúdo e comportamentos legítimos, atualizados pelo quadro de liberdades civis e direitos constitucionais, e *controlada* publicamente pela instalação de uma nova obrigação de publicação de relatórios detalhados dos casos em que se solicitou a remoção de conteúdos da internet (Moncau, 2015, p. 192).

- (ii) *A sofisticação da fiscalização de campanhas na rede.* A retração na remoção de conteúdo poderia ser reequilibrada com maior peso no escrutínio dos gastos das campanhas em rede, com vedações a tipos de dispêndios e à coordenação com determinados atores e novas obrigações de transparência. Encaixam-se nessa trilha a acoplagem de novos mecanismos fiscalizadores da propaganda computacional imaginados acima, bem como as necessárias pontes com as legislações de proteção de dados e de proteção de populações subalternizadas. Como guardião de um período sensível à comunicação política, o direito eleitoral deixaria de ser insular, construindo as pontes com abordagens regulatórias sensíveis às premissas normativas que hoje lhe são exógenas. Isso admitiria o que demonstram evidências abundantes sobre campanhas na internet: eleições são períodos especialmente preocupantes *também* em termos de autonomia cidadã e participação de populações subalternizadas no debate público.

- (iii) *A revisão dos modelos de responsabilização de campanhas.* A acomodação de um modelo de responsabilidade de intermediários é incompleta sem o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização das campanhas oficiais por atos de seus apoiadores ou em seu benefício. Durante as décadas de 2000 e 2010, candidaturas acionaram a Justiça Eleitoral levantando a bandeira da remoção e da responsabilização em casos de internet, mas sem que isso se traduzisse em riscos, incumbências e deveres para elas. Nesse sentido, atribuir mais responsabilidade às máquinas oficiais de campanha pode constranger agentes que atuem em aliança ou sinergia na sua comunicação política sem que haja necessidade de provar vínculos. Essa construção não é estranha ao direito eleitoral, mas é necessário revisá-la à luz do novo contexto. Inspirado na regulamentação de torcidas organizadas (que conta com instrumentos de sanção a clubes por conta de atos de seus apoiadores), de um lado, e no *compliance*

empresarial (na linha de exigir comprovação de diligência por parte das campanhas oficiais), de outro, esse tipo de medida já começou a ser debatido por autoridades e especialistas,⁴⁵⁷ mas exige um compromisso de sofisticação, sob pena de constituir um instrumento de sabotagem da campanha alheia.

Definir as regras do jogo eleitoral não é um exercício feito no vácuo. Essas regras ganham sentidos conforme interagem com contextos, o que acaba por promover ou minorar valores normativos e efeitos sociais. Como se viu nesse trabalho, parte essencial desse jogo é dada pelas condições de operar a comunicação política, transformadas radicalmente com a internet.

Essa transformação impôs uma revisão urgente do arranjo jurídico-institucional brasileiro de regulação de campanhas políticas, mas isso é um projeto jurídico em disputa no âmbito das preocupações democráticas contemporâneas. Por um lado, ele caminha sob o risco reacionário de posicionar seus objetivos no passado da mídia de massa, ignorando as limitações do direito estatal, as condições da economia política da mídia e suas interações com a comunicação política. Todavia, por outro, naturalizar a intermediação posta em prática nessas condições pode paralisá-lo.

⁴⁵⁷ Sobre esse debate ver: TARDÁGUILA, Cristina. E se houvesse um ‘estatuto do torcedor’ para partidos políticos e militantes?. *Agência Lupa*, 23 jul. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/07/23/artigo-estatuto-torcedor-fake-news/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.; BERGAMO, Mônica. TSE estuda criar central de autorregulamentação contra fake News. *Folha de S. Paulo*, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/10/tse-estuda-criar-central-de-autorregulamentacao-contr-fake-news.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BIBLIOGRAFIA

ABBATE, Jane. *Inventing the Internet*. Cambridge: MIT Press, 1999.

ABBRUZZESE, Jason. Breitbart staffers quit over the news site's 'party-line Trump propaganda'. *Mashable*, 14 mar. 2016. Disponível em: <<https://mashable.com/2016/03/14/breitbart-resignations-fields-trump/#8eZZglfbXPq0>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ABRAJI. *Projeto CTRL+X da Associação Brasileira De Jornalismo Investigativo*. Disponível em: <<http://www.ctrlx.org.br/#/infografico>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

ABREU, Demetrius Lopes de; LEITE, Jäder Ferreira. Protestos de Junho 2013 no Brasil: novos repertórios de confronto. *Revista Polis e Psique*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 12-35, dez. 2016. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2016000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2018

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos Poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009a.

AFLALO, Hannah Maruci. *Voto, verdade e representação: reconstruindo os debates do Código Eleitoral de 1932*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

AGGIO, Camilo. Campanhas Online: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 426-445, 2010.

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Propaganda Eleitoral e sua Incidência. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 37-64, 2010.

ALBUQUERQUE, Afonso de. *“Aqui você vê a verdade na tevê”*: A propaganda política na televisão. Niterói: Publicações do MCII-UFF, 1999.

ALDÉ, Alessandra. As eleições presidenciais de 2002 nos jornais. *ALCEU*, v. 3, n. 6, p. 93-121, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n6_Alde.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ALDÉ, Alessandra; CHAGAS, Viktor; SANTOS, João Guilherme Bastos dos. Teses e dissertações defendidas no Brasil (1992-2012): um mapa da pesquisa em comunicação política. *Revista Compólitica*, v. 3, n. 2, p. 7-44, 2013.

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh, v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017.

AMADEU, Sergio. Nas eleições de 2018 Facebook e Google levaram a melhor! *Revista Fórum*, 06 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/sergio-amadeu-nas-eleicoes-de-2018-facebook-e-google-levaram-melhor/>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

ANDERSON, Berit; HORVATH, Brett. The Rise of Weaponized AI Propaganda Machine. *Scout*, 9 fev. 2017. Disponível em: <<https://scout.ai/story/the-rise-of-the-weaponized-ai-propaganda-machine>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

- ANTONIALLI, Dennys Marcelo. *A arquitetura da Internet e o desafio da tutela do direito à privacidade pelos Estados nacionais*. 2017. 158 p. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ANTONIALLI, Dennys Marcelo. Indenizações por dano moral ameaçam liberdade para se fazer humor na internet. *Conjur*, 31 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-31/dennys-antonialli-dano-moral-ameaca-liberdade-humor-internet>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- ANTONIALLI, Dennys Marcelo. Watch Your Virtual Steps: An Empirical Study of the Use of Online Tracking Technology in Different Regulatory Regimes. *Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties*, v. 8, p. 323-367, 2012.
- ANTONIALLI, Dennys. BRITO CRUZ, Francisco. Políticos casca grossa?. *Link Estadão*, 23 set. 2015. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/blogs/deu-nos-autos/politicos-casca-grossa/>>. Acesso em: 11 jan. 2019
- ANTONIALLI, Dennys; BRITO CRUZ, Francisco; VALENTE, Mariana. *A internet no banco dos réus*. São Paulo: AASP, 2017.
- ANTONIALLI, Dennys; OLIVA, Thiago. Alteração do modelo de responsabilização dos intermediários de internet. *Jota*, 14 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/alteracao-do-modelo-de-responsabilizacao-dos-intermediarios-de-internet-14122018>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- ARNAUDO, Dan. *Computational Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections*. Project on Computational Propaganda Working Paper n. 2017.8, Oxford: Oxford Internet Institute, 2017. Disponível em: <<http://comprop.oii.ox.ac.uk/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 39, p. 3– 40, 1995.
- ARSENAULT, Amelia; CASTELLS, Manuel. The structure and dynamics of global multi-media business networks. *International Journal of Communication*, vol. 2, p. 707-748, 2008.
- AUDI, Amanda. Entrevista: “a imprensa ‘comprava’ tudo.” Assessora de Sérgio Moro por seis anos fala sobre a Lava Jato. *The Intercept*, 30 out. 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/10/29/lava-jato-imprensa-entrevista-assessora/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction: Regulation—the Field and the Developing Agenda. In: _____ (Eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BANDEIRA, Luiza. #ElectionWatch: Informação inverídica supera conteúdo factual. *Sala de Democracia Digital #Observa 2018*, 1 out. 2018. Disponível em: <<https://observa2018.com.br/posts/electionwatch-informacao-inveridica-supera-conteudo-factual-em-debate-sobre-corrupcao/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- BARBOSA, Alexandre F. Introdução. In: NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *Tic Domicílios 2016: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros*. São Paulo: nic.br, 2017. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

- BARON, Leticia. Os novos movimentos de direita no Brasil e o discurso anti-partidário: ambivalências e contradições. *Leviathan*, São Paulo, n. 13, p. 1-29, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/144658/148808>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- BARROS, Antonio Teixeira de; LEMOS, Cláudia Regina Fonseca. Política, pânico moral e mídia: controvérsias sobre os embargos infringentes do escândalo do Mensalão. *Opinião Pública*, Campinas, v. 24, n. 2, p. 291-327, ago. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762018000200291&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- BECKETT, Lois. Everything We Know (So Far) About Obama's Big Data Tactics. *ProPublica*, 29 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.propublica.org/article/everything-we-know-so-far-about-obamas-big-data-operation>>. Acesso em: 03 abr. 2017.
- BELMONTE, Wagner Barge. *A cobertura da eleição presidencial de 2010 pela revista Veja*. 2011. 470 p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Casper Líbero, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2014/04/A-Cobertura-da-Elei%C3%A7%C3%A3o-Presidencial.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- BERNAYS, Edward L. *Typescript on Public Relations Work and Politics, 1924: Breakfast with Coolidge*. 8 fev. 1962. In: LIBRARY OF CONGRESS. Prosperity and Thrift: The Coolidge Era and the Consumer Economy, 1921-1929: Coleção. Washington: Library of Congress, 1999. Disponível em: <<http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=amrlm&fileName=me02page.db&recNum=0>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- BIMBER, Bruce. How information shapes political institutions. In: GRABER, Doris (Ed.). *Media Power in Politics*. 9ª edição. CQ Press, 2009, p. 8-18. Disponível em: <<https://mediaandamericanpolitics.files.wordpress.com/2013/07/media-power-ch-1-bimber-information-shapes-pol-institutions.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- BIMBER, Bruce. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism. *Polity*, v. 31, n. 1, p. 133-160, 1998.
- BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise. A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao processo do "mensalão". *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 204-218, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000200204&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora UNB, 1999.
- BODÓ, Balázs; HELBERGER, Natali; DE VREESE, Claes H. Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse? *Internet Policy Review*, v. 6, n. 4, 2017. Disponível em: <<https://policyreview.info/articles/analysis/political-micro-targeting-manchurian-candidate-or-just-dark-horse>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- BORGESIUUS, Frederik J. Zuiderveen et al. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, v. 14, n. 1, p. 82-96, 2018.
- BOYD, Dana. *Faceted id/entity: Managing representation in a digital world*. 2002. 118 p. Thesis (Master of Science in Media Arts and Sciences) – School of Architecture and Planning,

- Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2002. Disponível em: <<http://smg.media.mit.edu/people/danah/thesis/danahThesis.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BRADSHAW, Samantha; HOWARD, Philip N. *Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. Project on Computational Propaganda Working Paper n. 2017.12, Oxford: Oxford Internet Institute, 2017. Disponível em: <<http://comprop.oii.ox.ac.uk/>>. Acesso em 22/07/2017.
- BRADY, Henry E.; JOHNSTON, Richard. Introduction. In: _____ (Eds.). *Capturing Campaign Effects*. Michigan: University of Michigan Press, 2006.
- BRAGA, Sérgio. Podemos ter um (a) nov@ Obama?: perspectivas do uso da web no próximo pleito eleitoral brasileiro. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.4, p. 10- 18, abr. 2010. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/braga8.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BRAGA, Sérgio; NICOLAS, Maria Alejandra; BECHER, André Roberto. Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. *Opinão Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 168-197, 2013.
- BRAGATTO, Rachel Callai. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set./out. 2011.
- BRAGON, Ranier. Reforma política se resume a remendo eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 22 set. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1920703-reforma-politica-se-resume-a-remendo-eleitoral.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- BRAMATTI, Daniel. Justiça Eleitoral repassa dados de 141 milhões de brasileiros para a Serasa. O Estado de S. Paulo, 6 ago. 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-repassa-dados-de-141-milhoes-de-brasileiros-para-a-serasa,1061255>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- BRANCO, Sérgio. Memória e esquecimento na internet. Arquipélago Editorial, 2017.
- BRINGEL, Breno; PLEYERS, Geoffrey. Junho de 2013... dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nueva Sociedad Portuguesa*, nov. 2015. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Bringel_Pleyers.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- BRITO CRUZ, Francisco Carvalho de. *Direito, democracia e cultura digital: a experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet*. 2015. 138 p. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.
- BRITO CRUZ, Francisco Carvalho de. et al. *O que está em jogo no debate sobre dados pessoais no Brasil?*. Relatório de pesquisa. São Paulo: InternetLab, 2016. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/05/reporta_apl_dados_pessoais_final.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2018.
- BRITO CRUZ, Francisco; KIRA, Beatriz; MASSARO, Heloisa. *Você na Mira Relatório #3: A campanha política nas redes: um retrato do impulsionamento de conteúdo das candidaturas eleitas à Câmara dos Deputados*. São Paulo: InternetLab, 2018. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Relatorio-Voce-Na-Mira-3-InternetLab.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloisa. *Você na Mira Relatório #1: O impulsionamento de conteúdo de pré-candidaturas na pré-campanha de 2018*. São Paulo: InternetLab, 2018a.

Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Relat%C3%B3rio-1-Voc%C3%AA-na-Mira.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloisa. *Você na Mira Relatório #2: Um raio-X do marketing digital dos presidentiáveis*. São Paulo: InternetLab, 2018b. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relat%C3%B3rio-Voc%C3%AA-na-Mira-2.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRITO CRUZ, Francisco; NERIS, Natália. O que alertam os ataques cibernéticos ao grupo “Mulheres unidas contra Bolsonaro”? #OutrasVozes2018. *InternetLab*, 26 set. 2018. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/pt/desigualdades-e-identidades/o-que-alertam-os-ataques-ciberneticos-ao-grupo-mulheres-unidas-contra-bolsonaro-outrasvozes2018/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BRITO CRUZ, Francisco; TAMBELLI, Clarice. 5 decisões judiciais que dizem muito sobre a campanha política nas redes deste ano. *Link Estadão*, 20 set. 2018. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/blogs/deu-nos-autos/5-decisoes-judiciais-que-dizem-muito-sobre-a-campanha-nas-redes-deste-ano/>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BRITO CRUZ, Francisco; VALENTE, Mariana Giorgetti. É hora de se debruçar sobre a propaganda em rede de Bolsonaro. *El País*, 22 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/opinion/1539892615_110015.html>. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRITO CRUZ, Francisco; SILVEIRA, Hélio Freitas de Carvalho da Silveira; ABREU, Jacqueline de Souza; ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua; VIEIRA, Rafael Sonda; OLIVA, Thiago Dias. *Direito Eleitoral na Era Digital*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

BRUNTON, Finn. *Spam: A shadow history of the Internet*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2013.

BUBLITZ, Juliana. Maior tempo de TV, mais chances de ganhar a disputa. *Jornal Zero Hora*, 22 jul. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/07/maior-tempo-de-tv-mais-chances-de-ganhar-a-disputa-4557054.html>>. Acesso em 22 jul. 2017.

BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

BÜCHER, Carl. *Industrial Evolution*. Translated by S. Morley Wickett. New York: 1901.

CADWALLADR, Carole. The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked. *The Guardian*, London, 07 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexite-robbery-hijacked-democracy>>. Acesso em 17 mai. 2017.

CALHOUN, Craig. The public sphere in the field of power. *Social Science History*, v. 34, n. 3, p. 301-335, 2010.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 16ª edição. São Paulo: Edipro, 2016.

CASTELLS, Manuel. Communication, Power and Counter-power in the Network Society. *International Journal of Communication*, v. 1, p. 238-266, 2007.

- CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2013
- CASTELLS, Manuel. *The Rise of The Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*. Hoboken: Wiley, 1999.
- CATT, Helena et al. *Electoral management design: revised edition*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- CERVI, Emersoni Urizzi. *Eleições e mídia local: desvendando a democracia de massa em disputas municipais*. Ponta Grossa: Todapalavra Editora, 2010.
- CESARINO, Letícia. *Como vencer uma eleição presidencial sem sair de casa: um estudo sobre o populismo digital nas eleições de 2018*. Estudo publicado na plataforma Academia.edu, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/37654690/Como_vencer_uma_elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_sem_sair_de_casa_um_estudo_sobre_o_populismo_digital_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_de_2018>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- CHADWICK, Andrew.; HOWARD, Philip. N. Introduction: new directions in internet politics research. In: _____ (Eds.). *The handbook of internet politics*. London: Routledge Press, 2009, p. 1-10.
- CHAGAS, Viktor et al. A política dos memes e os memes da política: proposta metodológica de análise de conteúdo de memes dos debates eleitorais de 2014. *Intexto*, Porto Alegre, n. 38, p. 173-196, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/63892/40226>>. Acesso em: 11 jan. 2019
- CHALOUB, Jorge; PERLATTO, Fernando. Intelectuais da Nova Direita brasileira: ideias, retórica e prática política. *Insight Inteligência* n° 82, jan.- mar., 2016
- CITRON, Danielle Keats. Extremist Speech, Compelled Conformity, and Censorship Creep. *Notre Dame Law Review*, v. 93, p. 1035-1072, 2017.
- COLETIVO VILA MANDINGA. Sobre militares no Brasil: A fala do professor Piero Leirner. *Duplo Expresso*, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://duploexpresso.com/?p=100108>>. Acesso em: 8 jan. 2019.
- CONFESSORE, Nicholas; HAKIM, Danny. Data Firm Says “Secret Sauce” Aided Trump; Many Scoff. *New York Times*, New York, 6 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/cambridge-analytica.html>>. Acesso em: 1 jun. 06 2017.
- COPPINS, McKay. Breitbart Staffers Believe Trump Has Given Money To Site For Favorable Coverage. *BuzzFeed News*, 9 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/mckaycoppins/breitbart-staffers-believe-trump-has-given-money-to-site-for#.uwY6gZYVW>>. Acesso em: 20 dez. 2018
- CÓRDOVA, Yasodara et al. *Tropical Bot Wars: behind the 2010 and 2014 presidential elections in Brazil*. Conference Paper, jun. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Yasodara_Cordova2/publication/317335919_Tropical_Bot_Wars/links/5932fba3aca272fc5521dce4/Tropical-Bot-Wars.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

CORDOVA, Yasodara. *Messaging apps in Brazil: can scarcity unlock innovation?* Artigo publicado na plataforma Medium, 20 dez. 2016. Disponível em: <<https://medium.com/@yaso/blocking-the-unforeseen-f8df5fd1a1db>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CÓRDOVA, Yasodara; DONEDA, Danilo. Um lugar para os robôs (nas eleições): A utilização de APIs para o controle das informações que circulam em redes de bots. *Jota*, 20 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/um-lugar-para-os-robos-nas-eleicoes-20112017>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

CORMIER, Anthony; LEOPOLD, Jason. The Trump Organization Planned To Give Vladimir Putin The \$50 Million Penthouse In Trump Tower Moscow. *Buzzfeed News*, 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/the-trump-organization-planned-to-give-vladimir-putin-the>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

CORRÊA, Marcello. IBGE mostra o que brasileiro mais faz na internet (mas você já sabe a resposta). *O Globo*, 21 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/ibge-mostra-que-brasileiro-mais-faz-na-internet-mas-voce-ja-sabe-resposta-22416939>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

CURTIS, Sophie. Facebook, Google, and Twitter Block ‘Hash List’ of Child Porn Images. *Telegraph*, 10 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/technology/internet-security/11794180/Facebook-Google-and-Twitter-to-block-hash-list-of-child-porn-images.html>>. Acesso em: 22 out. 2018.

DA SILVA, Nathalia Aparecida Aires; VIEIRA, Andressa Carvalho; VELOSO, Maria Do Socorro Furtado. A comunicação militante dos blogueiros progressistas. *Iniciacom*, v. 6, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/iniciacom/article/view/1926/1719>>. Acesso em 14 dez. 2018.

DAHLBERG, Lincoln. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New Media & Society*, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DAHLBERG, Lincoln. Re-constructing digital democracy: An outline of four “positions”. *New Media & Society*, v. 13, n. 6, p. 855-872, 2011.

DANIELS, Chris. Como o WhatsApp combate a desinformação no Brasil. *Folha de S. Paulo*, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/10/como-o-whatsapp-combate-a-desinformacao-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Vitor. Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas. *Cadernos Adenauer*, nº4 (Reforma Política), p. 9-28, 2017. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8423628e-45f1-247c-3245-8459cc2e4970&groupId=252038>. Acesso em: 11 jan. 2019.

DARBILLY, Leonardo Vasconcelos Cavalier. *Blogosfera, estratégias de subversão e o campo da comunicação no Brasil: uma análise do Movimento dos Blogueiros Progressistas sob uma perspectiva de estudos organizacionais*. 2014. 297 p. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11553/Tese.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

DATAFOLHA. Eleições 2018: uso de redes sociais. Relatório de pesquisa. Datafolha: 2018. Disponível em:

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/27/44cc2204230d2fd45e18b039ee8c07a6.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DAVIS, Clayton Allen et al. Botornot: A system to evaluate social bots. In: INTERNATIONAL CONFERENCE COMPANION ON WORLD WIDE WEB, 25, 2016, Montréal, Québec, Canada. *Proceedings...* Genebra: International World Wide Web Conferences Steering Committee, 2016. p. 273-274.

DAVISON, Patrick. The language of internet memes. In: MANDIBERG, Michael (Ed.). *The social media reader*. New York: New York University Press, 2012, p. 120-134.

DE HOLANDA, Mariani Ferri. Debates sobre os conceitos de direita e a pertinência de uma tipologia dual para classificação dos partidos políticos brasileiros. *Leviathan*, São Paulo, n. 13, p. 30-56, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/145264/148811>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DENTON, Robert E.; WOODWARD, Gary C. *Political communication in America*. New York: Praeger Publishers, 1990.

DEZALAY, Yves; TRUBEK, David. A Reestruturação global e o Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996.

DIRESTA, Renne et al. *The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency*. New Knowledge, 2018. Disponível em: <<https://int.nyt.com/data/documenthelper/533-read-report-internet-research-agency/7871ea6d5b7bedafbf19/optimized/full.pdf#page=1>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DOS SANTOS, Bruno Carazza. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 2016. 220 p. Tese – (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-ASNHA2/bruno_carazza___tese___vers_o_para_defesa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DRUMOND, Maurício. Vargas, Perón e o esporte: propaganda política e a imagem da nação. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 44, p. 398-421. jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862009000200005&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press, 1980.

EPSTEIN, Robert; ROBERTSON, Ronald E. The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections. *PNAS*, v. 112, n. 33, p. 4512-4521, 2015.

FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2010.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.

- FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Nonconnected Committees*. Washington: Federal Election Commission, mai. 2008. Disponível em: <<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/nongui.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2018.
- FELTRIN, Ricardo. Em 15 anos, Globo perdeu sintonia de 1 em cada 3 TVs ligadas em SP. *UOL*, 6 mai. 2018. Disponível em: <<https://tvefamosos.uol.com.br/noticias/ooops/2018/05/06/em-15-anos-globo-perdeu-sintonia-de-1-em-cada-3-tvs-ligadas-em-sp.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2018.
- FERNANDEZ, Rogério Garcia. Campanhas eleitorais brasileiras na Internet. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- FERRAZ, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 3a edição. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- FERREIRA, Bernardo. Schmitt, representação e forma política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 25-51, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 4 nov. 2018.
- FGV DAPP. *O Estado da Desinformação: Eleições 2018*. Sala de Democracia Digital #Observa 2018, 18 set. 2018. v. 1. Disponível em: <<https://observa2018.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Caderno-Desinf-1-Agosto-2018-1.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Political Institutions and Governmental Performance in Brazilian Democracy. In: LA FONTAINE, Dana de; STEHNKEN, Thomas. *The Political System of Brazil*. Berlin: Springer, 2016. p. 63-82.
- FISS, Owen. *Liberalism divided: Freedom of speech and the many uses of state power*. Routledge, 2018.
- FRANÇA, Andressa Silvério Terra; MARTINS, Fernando Rafael Santos; BRAGA, Sérgio Soares. Internet, democracia e política num ano eleitoral. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 60, p. 37-68, 2006.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, n. 25/26, p. 56-80, 1990.
- FRENKEL, Sheera et al. Delay, Deny and Deflect: How Facebook’s Leaders Fought Through Crisis. *The New York Times*, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/11/14/technology/facebook-data-russia-election-racism.html>>. Acesso em: 7 jan. 2019.
- GALLOWAY, Michelle. Trump, Brexit and beyond – a need to nurture new values: Public lecture by Manuel Castells. *Stellenbosch Institute for Advanced Study*, 21 ago. 2018. Disponível em: <<http://stias.ac.za/news/2018/08/trump-brexit-and-beyond-a-need-to-nurture-new-values-public-lecture-by-manuel-castells/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.
- GAMIO, Lazaro. BORCHERS, Callum. A visual history of Donald Trump dominating the news cycle. *The Washington Post*, 21 jul 2016. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/donald-trump-vs-hillary-clinton-in-media/?noredirect=on>>. Acesso em: 19 dez. 2018
- GASPARIAN, Taís. O rádio e a TV sob pressão. *Revista de Jornalismo ESPM*, São Paulo, v. 11, p. 60-63, 2015.

GEPI-FGV. *Justiça eleitoral e conteúdo digital nas eleições 2014*. FGV, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17838>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GESLEY, Jenny. Germany: Social Media Platforms to Be Held Accountable for Hosted Content Under "Facebook Act". *Global Legal Monitor*, 11 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-social-media-platforms-to-be-held-accountable-for-hosted-content-under-facebook-act/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, Wilson et al. "Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2018.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GOODNIGHT, G. Thomas; GREEN, Sandy. Rhetoric, risk, and markets: The dot-com bubble. *Quarterly Journal of Speech*, v. 96, n. 2, p. 115-140, 2010.

GRAGNANI, Juliana. Como 'comportamento de manada' permite manipulação da opinião pública por fakes. *BBC*, 9 dez. 2017a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42243930>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GRAGNANI, Juliana. Como identificar os diferentes tipos de fakes e robôs que atuam nas redes. *BBC*, 16 dez. 2017b. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172154>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GRAGNANI, Juliana. Exclusivo: Investigação revela como blog defendia Dilma com rede de fakes em 2010. *BBC*, 9 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43118825>>. Acesso em 7 jan. 2019.

GRAGNANI, Juliana. Exclusivo: investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil. *BBC*, 8 dez. 2017c. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172146>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GRAMLICH, John. Q&A: How Pew Research Center identified bots on Twitter. Pew Research Center, 19 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/04/19/qa-how-pew-research-center-identified-bots-on-twitter/>>. Acesso em: 15 dez. 2018

GRASSEGGGER, Hannes; KROGERUS, Mikael. The Data That Turned the World Upside Down. *Motherboard*, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://motherboard.vice.com/en_us/article/mg9vvn/how-our-likes-helped-trump-win>. Acesso em: 15 abr. 2017.

GRYNBAUM, Michael M. Upheaval at Breitbart News as Workers Resign and Accusations Fly. *New York Times*, 14 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/03/15/business/media/upheaval-at-breitbart-news-as-workers-resign-and-accusations-fly.html?action=click&contentCollection=Politics&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GRYNBAUM, Michael M.; HERRMAN, John. Breitbart Rises From Outlier to Potent Voice in Campaign. *New York Times*, 26 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/08/27/business/media/breitbart-news-presidential-race.html>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GU, Lion; KROPOTOV, Vladimir; YAROCHKIN, Fyodor. *The fake news machine: How propagandists abuse the internet and manipulate the public*. Trend Micro, 2017. Disponível em: <https://documents.trendmicro.com/assets/white_papers/wp-fake-news-machine-how-propagandists-abuse-the-internet.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

GUALDA, Diego de Lima. Responsabilidade civil dos provedores de internet por atos de terceiros. *Jus*, dez. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14008/responsabilidade-civil-dos-provedores-de-internet-por-atos-de-terceiros/2>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GUAZINA, Liziane Soares. Jornalismo que tem lado: o caso dos blogueiros brasileiros "progressistas". *Brazilian Journalism Research*, v. 9, n. 2, p. 68-87, 2013. Disponível em: <<https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/545/492>>. Acesso em: 14 dez. 2018

GUERRA, Josenildo. *A objetividade no jornalismo*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. Tradução de Carlos Alberto M. Novaes. *Novos Estudos*, n. 18, p. 103-114, 1987.

HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, James; REHG, William. (Eds.) *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1997, p. 35-65.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1991.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HEIKKILÄ, Niko. Online antagonism of the alt-right in the 2016 election. *European Journal of American Studies*, v. 12, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/ejas/12140>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOLLAND, Carolina. Jornalista é condenado a pagar multa a deputado por chamá-lo de “pinóquio”. *G1*, 07 jun. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/06/jornalista-e-condenado-pagar-multa-deputado-por-chama-lo-de-pinoquio.html>>. Acesso em 22 jul. 2017.

HOOFNAGLE, Chris Jay et al. Behavioral Advertising: The Offer You Can't Refuse. *Harvard Law & Policy Review*, vol. 6, p. 273-296, 2012.

HOWARD, Philip N. et al. *The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012-2018*. Project on Computational Propaganda Working Paper. Oxford: Oxford Internet Institute, 2018. Disponível em: <<https://int.nyt.com/data/documenthelper/534-oxford-russia->

internet-research-agency/c6588b4a7b940c551c38/optimized/full.pdf#page=1>. Acesso em: 11 jan. 2019.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Pesquisa brasileira de mídia 2014*. Relatório Final. Brasília: Secom, 2013. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-total-de-pesquisas/relatorio-final-pesquisa-brasileira-de-midia-2014.pdf/view>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Pesquisa brasileira de mídia 2014*. Relatório Final. Brasília: Secom, 2016. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

INNERARITY, Daniel. *Politics after Indignation: Possibilities and Limits of Direct Democracy*. EUI Working Papers RSCAS 2012/42. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2012. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23358/RSCAS_2012_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2018.

INNERARITY, Daniel. The Improvement of Democracy Trought Transparency and Its Limits. *International Journal of Philosophy*, v. 5, n. 5, p. 44-49, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv43025.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv43025.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2016*. IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101543.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

INTERNETLAB; REDE CONHECIMENTO SOCIAL. *Domésticas conectadas: acessos e usos de internet entre trabalhadoras domésticas em São Paulo*. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/07/domesticas-conectadas_.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

ITS RIO. *Poder Computacional: Automação no uso do WhatsApp nas Eleições*. Artigo publicado na plataforma Medium, 25 out. 2018. Disponível em: <<https://feed.itsrio.org/poder-computacional-automa%C3%A7%C3%A3o-no-uso-do-whatsapp-nas-elei%C3%A7%C3%B5es-e969746d231f>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

JAMBEIRO, Othon et al. *Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação*. Salvador: EDUFBA, 2004

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*. 2ª edição. Editora JusPodvim, 2017.

- KALTHEUNER, Frederike. Cambridge Analytica Explained: Data and Elections. *Privacy International*, 13 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.privacyinternational.org/node/1440>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
- KAROLIAN, Matt. *Hyper-Partisan Pages Still Outperforming Mainstream Media on Facebook*. Artigo publicado na plataforma Medium, 1 fev. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/@karolian/hyper-partisan-pages-still-outperforming-mainstream-media-on-facebook-4fcbd036ced3>>. Acesso em: 16 dez. 2018.
- KIRBY, Jen; NELSON, Libby. The “winners” of Trump’s fake news awards, annotated. *Vox*, 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/2018/1/17/16871430/trumps-fake-news-awards-annotated>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter. Mapping political support in the 1990s: A global analysis. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 31-56.
- KOOP, Christel; LODGE, Martin. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, vol. 11, n. 1, p. 95-108, 2015. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/62135/1/Lodge_What_is_regulation_2016.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018
- LAGO, Lucas; MASSARO, Heloisa. *Bots ou não? Um estudo preliminar sobre o perfil dos seguidores dos pré-candidatos à Presidência da República no Twitter*. São Paulo: InternetLab, 2018. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/07/Relat%C3%B3rio-Bots-ou-n%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- LANGLOIS, Ganaele et al. Networked publics: The double articulation of code and politics on Facebook. *Canadian Journal of Communication*, v. 34, n. 3, p. 415-434, 2009. Disponível em: <<https://cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/2114/3031>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- LAU, Richard R.; SIGELMAN, Lee; ROVNER, Ivy Brown. The effects of negative political campaigns: a meta-analytic reassessment. *Journal of Politics*, v. 69, n. 4, p. 1176-1209, 2007.
- LAZER, David et al. *Combating Fake News: An Agenda for Research and Action*. Conference held February 17-18, 2017. Disponível em: <<https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- LAZER, David M. J. et al. The science of fake news. *Science*, v. 359, n. 6380, p. 1094-1096, 2018. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/359/6380/1094>>. Acesso em 12 dez. 2018.
- LELKES, Yphtach. Mass polarization: Manifestations and measurements. *Public Opinion Quarterly*, v. 80, n. S1, p. 392-410, 2016. Disponível em: <<https://academic.oup.com/poq/article/80/S1/392/2223374>>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- LEMONS, Ronaldo. *Direito, tecnologia e cultura*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- LEONARDI, Marcel. *Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços de Internet*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LESSIG, Lawrence. *Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*. New York: Basic Books, 2006.

LESSIG, Lawrence. Reading the Constitution in Cyberspace. *Emory Law Journal*, vol. 45, p. 869-910, 1996.

LIEVROUW, Leah. A.; LIVINGSTONE, Sonia (Eds.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002.

LIMA, Pedro Luiz; HAJIME, Mateus. O ovo da serpente? Fundamentos e variações da crítica ao componente conservador das “Jornadas de junho” de 2013. *Leviathan*, São Paulo, n. 13, p. 91-119, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/147255/148819>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. The Brazilian case: manipulation by the media? In: SKIDMORE, Thomas E. *Television, politics, and the transition to democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. UNDP Bureau for Development Policy, 2000. Disponível em: <<http://www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/30506/0247Electoral%20management%20bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

LOURENÇO, Luiz Claudio. Propaganda negativa: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 133-158, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jul. 2017.

MACHADO, Caio et al. *Consumo de notícias e informações políticas no Brasil: Mapeamento do primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2018 no Twitter*. Project on Computational Propaganda Data Memo n. 2018.4, Oxford: Oxford Internet Institute, 5 out. 2018. Disponível em: <<https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/10/News-and-Information-in-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

MACIEL, Marília. WhatsApp: A nova vedete das campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 195-203.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia Conectada: A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático*. Curitiba: Juruá, 2014.

MALINI, Fábio; ANTOUN, Henrique. *A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais*. Porto Alegre: Sulina, 2013. 278p.

MARÉS, Chico; BECKER, Clara. Só 4 das 50 imagens mais compartilhadas por 347 grupos de WhatsApp são verdadeiras. *Agência Lupa*, 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2018/10/Relat%C3%B3rio-WhatsApp-1-turno-Lupa-2F-USP-2F-UFMG.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MARICHAL, Jose. Political Facebook groups: Micro-activism and the digital front stage. *First Monday*, v. 18, n. 12, 2013. Disponível em: <<https://ojphi.org/ojs/index.php/fm/article/view/4653/3800#p8>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Cidadão, eleitor e usuário: observações acerca das campanhas eleitorais digitais. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 7-15, 2012.

MARSH, Catherine. Back on the bandwagon: The effect of opinion polls on public opinion. *British Journal of Political Science*, v. 15, n. 1, p. 51-74, 1985.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. *A grande imprensa "liberal" da Capital Federal (RJ) e a política econômica do Segundo governo Vargas (1951-1954): conflito entre projetos de desenvolvimento nacional*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MARWICK, Alice; LEWIS, Rebecca. Media Manipulation and Disinformation Online. *Data and Society*, 2017. Disponível em: <<https://datasociety.net/output/media-manipulation-and-disinfo-online/>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito e Jurisdição Constitucional (2002-2010)*. São Paulo: Saraiva, 2011a.

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011b.

MESSEMBERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 32, n. 3, p. 621-648, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000300621&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. A Eleição Visível: A Rede Globo Descobre a Política em 2002. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2, p. 289-310, 2003a. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000200004>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 20, p. 115-134, jun. 2003b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100010&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Eleições, opinião pública e mídia: reflexões a partir das eleições brasileiras de 2002. *Política & Sociedade*, vol. 2, n. 2, p. 41-66, abr. 2003c. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/4954/4313>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 11, p. 238-258, jun. 2004a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Mídia e Eleições: A Campanha de 1998 na Rede Globo. *DADOS*, vol. 42, n. 2, p. 253-276, 1999.

MIGUEL, Luis Felipe. Os Meios de Comunicação e a Prática Política. *Lua Nova*, n. 55/56, pp. 155-184, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Visibilidade na Mídia e Campo Político no Brasil. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 695-735, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe; MÁXIMO, Helena. Ecos da Mídia no Discurso Parlamentar. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 3, n. 1, p. 1-19, 2015.

MILÍCIO, Gláucia. Justiça livra Ratinho e condena Record por injúria e difamação. *Conjur*, 14 fev. 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-fev-14/record_condenada_indenizar_ex-deputado_injuria>. Acesso em: 22 jul. 2017.

MIZUKAMI, Pedro Nicoletti. Sobre robôs e eleições. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 165-180.

MIZUKAMI, Pedro Nicoletti; REIA, Jhessica; VARON, Joana. *Mapeamento da mídia digital no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11945/Mapeamento%20da%20M%20C3%ADdia%20Digital%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2018.

MONCAU, Luiz Fernando Marrey. Mais garantias para o humor na internet: Delimitando o conceito de propaganda eleitoral. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 181-203.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

MUNDIM, Pedro Santos. O viés da cobertura política da imprensa nas eleições presidenciais brasileiras de 2002, 2006 e 2010. 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, Brasília, p. 7-46, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4855/2018_mundim_vies_cobertura_politica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MÜZELL, Lúcia. Análise: Reforma política no Brasil é incompleta e favorece caciques. *RFI*, 5 out. 2017. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/brasil/20171005-analise-reforma-politica-no-brasil-e-incompleta-e-favorece-caciques>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

NAVARRO, Alceu Penteadó. *Anotações sobre a Propaganda Política e as Condutas Vedadas aos Agentes Públicos*. Rio de Janeiro: GZ editora, 2016.

NEISSER, Fernando. Tempo reduzido de campanhas atuará contra a renovação política. *Jota*, 10 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-a-reducao-do-tempo-das-campanhas-uma-regulacao-a-favor-dos-incumbentes-e-contra-a-renovacao-politica-10022016>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

NÉRIS, Natália; VALENTE, Mariana. #OutrasVozes: gênero, raça, classe e sexualidade nas eleições de 2016. São Paulo: InternetLab, 2017. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2017/02/relatorio_outras_vozes.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

NETZEL, Mateus. Governo fecha torneira da publicidade estatal para mídia alternativa em 2016. *Poder360*, 5 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/governo-fecha-torneira-da-publicidade-estatal-para-midia-alternativa-em-2016/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

- NEWMAN, Nic et al. *Reuters Institute Digital News Report 2016*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Pesquisa-instituto-Reuters.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- NICKERSON, David W.; ROGERS, Todd. Political Campaigns and Big Data. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 2, p. 51-74, 2014.
- NICOLAIDES, Becky M. Radio electioneering in the American presidential campaigns of 1932 and 1936. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, vol. 8, n. 2, p. 115-138, 2006.
- NICOLAU, Jairo. O Triunfo do Bolsonarismo: Como os eleitores criaram o maior partido de extrema direita da história do país. *Piauí*, nov. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-triunfo-do-bolsonarismo/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NOBRE, Marcos. 1988+ 30. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 35.02, n. 105, p. 135-149, jul. 2016.
- NOBRE, Marcos. A revolta conservadora: Bolsonaro será o líder de um governo antiestablishment. *Piauí*, dez. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-revolta-conservadora/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- NOLASCO, Juliana. *Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para regulação da internet no Brasil*. 2014. 110 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- NORRIS, Pippa (ed.). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.
- NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *Tic Domicílios 2016: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros*. São Paulo: nic.br, 2017. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- OFFE, Claus. *Modernity and the State*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- OFFE, Claus. Razão e Política – entrevista de Claus Offe. *Lua Nova*, São Paulo, n. 19, nov. 1989. Entrevista concedida a Francisco Colom Gonzalez. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000400007#nt> . Acesso em: 8 dez. 2018.
- ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Márcio Moretto. Levantamento inédito revela sites e páginas no Facebook que podem influenciar a eleição com fake news. *Época*, 28 ago. 2018a. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/levantamento-inedito-revela-sites-paginas-no-facebook-que-podem-influenciar-eleicao-com-fake-news-23005004>>. Acesso em: 7 jan. 2019.
- ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto. Mapping Brazil's political polarization online. *The Conversation*, 3 ago. 2018b. Disponível em: <<https://theconversation.com/mapping-brazils-political-polarization-online-96434>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

- ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto. Polarização e desinformação online no Brasil. *Democracia Abierta*, 23 out. 2018c. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/pablo-ortellado-marcio-moretto-ribeiro/polariza-o-e-desinforma-o-online-no-brasil>>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto. *Polarização e desinformação online no Brasil*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, ago. 2018d. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14629.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto. Quanto mais velhos, mais polarizados: Perfil dos usuários que interagem com páginas de notícias no Facebook. *Nota Técnica #1*. São Paulo: Monitor do Debate Político Digital, 2018e. Disponível em: <<http://www.monitordigital.org/wp-content/uploads/NOTA-TECNICA-1-final.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2018
- OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PARISIÉR, Eli. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. London: Penguin Group, 2011.
- PASSARINHO, Nathalia. Uso de perfis fakes em campanha será 'exemplarmente punido', diz futuro presidente do TSE. *BBC*, 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42360574>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- PAVLIK, John. The impact of technology on journalism. *Journalism Studies*, v. 1, n. 2, p. 229-237, 2000.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes; SOUZA, Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria. Comunicação política e campanhas on-Line: análise da evolução da legislação eleitoral brasileira sobre o uso da internet como ferramenta de campanha. *Política e Sociedade*, v. 15, n. 34, p. 283-314, 2016.
- PHILLIPS, Whitney. *In Their Own Words: Trolling, Meme Culture, and Journalists' Reflections on the 2016 US Presidential Election*. Data & Society, 2018. The Oxygen of Amplification, Part 1. Disponível em: <https://datasociety.net/pubs/oh/1_PART_1_Oxygen_of_Amplification_DS.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. *World politics*, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.
- PODER 360. Acesse a íntegra dos arquivos sobre publicidade da União de 2000 a 2016. *Poder 360*, 6 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/acesse-a-integra-dos-arquivos-sobre-publicidade-da-uniao-de-2000-a-2016/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- politics. *First Monday*, vol. 19, n. 7, 7 jul. 2014. Disponível em: <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4901/4097>>. Acesso em 22 jul. 2017.
- POOL, Ithiel de Sola. *Technologies of freedom*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1983.
- POWLES, Julia. The case that won't be forgotten. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 47, p. 584-615, 2015.
- POZZANA, Iacopo; FERRARA, Emilio. *Measuring bot and human behavioral dynamics*. 2018. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/1802.04286.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PROKOP, Andrew. All of Robert Mueller's indictments and plea deals in the Russia investigation so far. *Vox*, 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/2/20/17031772/mueller-indictments-grand-jury>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/temas-de-direito-eleitoral-no-seculo-xxi>>. Acesso em: 11 jan. 2019

RECUERO, Raquel da Cunha; ZAGO, Gabriela da Silva; SOARES, Felipe Bonow. Mídia social e filtros-bolha nas conversações políticas no Twitter. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 26, 2017, São Paulo, *Anais...* São Paulo: Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação, 2017.

REINALDO FILHO, Demócrito. É preciso ponderação entre a liberdade de expressão e outros direitos individuais. *Conjur*, 28 out. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-28/democrito-reinaldo-entre-liberdade-expressao-outros-direitos>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

REPA, Luiz. Sobre o conceito habermasiano de esfera pública. *Periódico Permanente*, vol. 3, n. 3, 2013. Disponível em: <<http://www.forumpermanente.org/rede/numero/rev-numero6/seisluizrepa>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RIBEIRO, Márcio Moretto; ORTELLADO, Pablo. O que são e como lidar com as notícias falsas. *SUR*, ed. 27, jul. 2018. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/o-que-sao-e-como-lidar-com-as-noticias-falsas/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p.443-479, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ROBERSTON, Jordan; RILEY, Michael; WILLS, Andrew. How to Hack an Election. *Bloomberg BusinessWeek*, 31 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/features/2016-how-to-hack-an-election/>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

ROCHA, Camila. “O boom das novas direitas brasileiras: financiamento ou militância?”. In SOLANO, Esther (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

RODRIGUES, Carla. Jornalismo e sociedade pós-industrial. *ALCEU*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 136-148, 2013. Disponível em: <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/10alceu27.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

RODRIGUES, Fernando. Publicidade federal para mídia alternativa vai a R\$ 9,2 milhões em 2014. *UOL*, 2 jul. 2015. Disponível em: <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/07/02/publicidade-federal-para-midia-alternativa-vai-a-r-92-milhoes-em-2014/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Como Decidem as Cortes: Algumas palavras sobre o papel da teoria do direito e da doutrina no Brasil. In: FEBBRAJO, Alberto; LIMA, Fernando Rister de Souza; PUGLIESI, Márcio. (Org.). *Sociologia do Direito: teoria e praxis*. 1ª edição. Curitiba: Juruá, 2015, p. 257-267.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como Decidem as Cortes*: para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROSSINI, Augusto Eduardo de Souza; BRITO, Auriney Uchôa de. *Cartilha da propaganda eleitoral na internet para as eleições de 2010*. Ministério Público do Estado de São Paulo: São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Elei%C3%A7%C3%B5es%202010-Cartilha%20da%20Propaganda%20Eleitoral%20na%20Internet.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e política no brasil: estudos e perspectivas. In: IV CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN, 1998. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/rubim-albino-midia-politica-brasil.html>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RUEDIGER, Marco Aurelio. Redes são o novo normal na política. *Folha de S. Paulo*, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-ruediger/2018/10/redes-sao-o-novo-normal-na-politica.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SÁ, Nelson de. Rivais, YouTube e Globo mudam métricas de audiência e abrem guerra. *Folha de S. Paulo*, 14 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/12/1943009-youtube-e-globo-juntam-metricas-de-audiencia-e-abrem-guerra-dos-milhoes.shtml>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLAS, Maria Alejandra. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 21, p. 285-320, 2016.

SARDINHA, Edson. Mais da metade do Senado é acusada de crimes. Veja a lista atualizada dos investigados. *Congresso em Foco*, 10 mai. 2018a. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/mais-da-metade-do-senado-e-acusado-de-crimes/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SARDINHA, Edson. Um em cada três deputados é acusado de crimes. Veja a lista atualizada dos investigados. *Congresso em Foco*, 11 mai. 2018b. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/um-em-cada-tres-deputados-e-acusado-de-crimes/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. *Migalhas*, Ribeirão Preto, 28 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: la sociedade teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 1998.

SCHILLER, Dan. An Historical Approach to Objectivity and Professionalism in American News Reporting. *Journal of Communication*. Vol. 29, Iss. 4, p. 46-57, dez. 1979.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Tradução Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la constitución*. Tradução Francisco Ayala. Salamanca: Alianza Editorial, 2006.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova Iorque: Harper & Brothers, [1947] 2008.

SHAHBAZ, Adrian. Freedom of the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism. Freedom House, out. 2018. Disponível: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2018_Final%20Booklet_11_1_2018.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019. Acesso em: 10 jan. 2019.

SHAW, David. *Crossing the Line*. Los Angeles Times, 20 dez. 1999. Special Report. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/1999/dec/20/news/ss-46240/37>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

SILVA, Guilherme de Abreu e; HELPA, Caroline de Fátima. *O direito de atacar o adversário e o controle da mentira na propaganda eleitoral negativa*: Debate realizado entre Fernando Neisser, Ricardo Penteado e Gabriela Rollemberg no V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral. Revista Brasileira Direito Eleitoral, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 49-61, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RBras-Dir-Eleitoral_n.17.04.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SILVEIRA, Marilda. Responsabilidade eleitoral por ato de terceiro. *Os Eleitorialistas*, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.oseleitorialistas.com.br/2013/03/18/os-ilicitos-eleitorais-praticados-por-terceiros-e-o-nexo-de-causalidade-para-responsabilizacao-do-candidato/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SILVERMAN, Craig et al. Hyperpartisan Facebook Pages Are Publishing False And Misleading Information At An Alarming Rate. *BuzzFeed News*, 20 out. 2016. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/partisan-fb-pages-analysis>>. Acesso em: 16 dez. 2018

SILVERMAN, Craig et al. Inside The Partisan Fight For Your News Feed. *BuzzFeed News*, 8 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/inside-the-partisan-fight-for-your-news-feed>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

SILVERMAN, Craig et al. Macedonia's Pro-Trump Fake News Industry Had American Links, And Is Under Investigation For Possible Russia Ties. *BuzzFeed News*, 18 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/american-conservatives-fake-news-macedonia-paris-wade-libert>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

SILVERMAN, Craig; ALEXANDER, Lawrence. How Teens In The Balkans Are Duping Trump Supporters With Fake News. *Buzzfeed*, 03 nov. 2016. Disponível em: <https://www.buzzfeed.com/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-pro-trump-misinfo?utm_term=.rwmNxWb3DV#.vxLZjBMm5x>. Acesso em: 5 de jun. de 2017.

SIVIERO, Fabiana. O “canto da sereia”: políticos podem controlar as críticas na internet? *Dissenso*, 12 jun. 2017. Disponível em: <<http://dissenso.org/o-canto-da-sereia-politicos-podem-controlar-as-criticas-na-internet/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SMITH, Evan Barret. Representation Reinforcement Revisited: Citizens United and Political Process Theory. *Vermont Law Review*, v. 38, p. 445-476, 2013. Disponível em: <<https://lawreview.vermontlaw.edu/wp-content/uploads/2014/01/08-SmithG.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2018.

- SOARES, Marcos Antônio Striquer. Delimitação dos princípios básicos para a realização de propaganda eleitoral com vistas ao aperfeiçoamento da democracia. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 2, p. 123-140, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/7377>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- SOLANO, Esther; ORTELLADO, Pablo; MORETTO, Marcio. 2016: o ano da polarização? São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, mar. 2017. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13249.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- SOLOVE, Daniel. *Understanding Privacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.
- SOMMA NETO, João; CALEFFI, Renata; DIAS, Eduardo Covalesky. Política e Televisão: sistema de meios e concessões públicas no Brasil e na Argentina. *Comunicação Pública*, vol. 10, n. 17, 2015. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cp/949>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- SORJ, Bernardo. Internet, espaço público e marketing político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, p. 123-136, 2006.
- SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (orgs.). *Ativismo político em tempos de internet*. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2016.
- SORJ, Bernardo; BRITO CRUZ, Francisco; ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto; e SANTOS, Maike Wile dos. *Sobrevivendo nas Redes – Guia do Cidadão*. São Paulo: Editora Moderna, 2018. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Sobrevivendo_nas_redes.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. Dez dilemas sobre o chamado direito ao esquecimento. Disponível em: *ITS Rio*, 12 jun. 2017 <<https://feed.itsrio.org/dez-dilemas-sobre-o-chamado-direito-ao-esquecimento-b0ba9ff83357>> Acesso em: 28 dez. 17.
- SOUZA, Rosália Beber de; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto. Pesquisando esferas públicas (seletiva e subalternas): contribuições da análise crítica de gêneros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 3, p. 435-450, mai./jun. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000300435&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- SPAGNUOLO, Sérgio. No Brasil, 1 em cada 4 internautas recebe notícias regularmente via WhatsApp. *Ijnet*, 12 nov. 2018. Disponível em: <<https://ijnet.org/pt-br/story/no-brasil-1-em-cada-4-internautas-recebe-not%C3%ADcias-regularmente-whatsapp>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- STELTER, Brian. Steve Bannon: The 'street fighter' who's now running Trump's campaign. *CNN*, 17 ago. 2016. Disponível em: <<https://money.cnn.com/2016/08/17/media/steve-bannon-breitbart-donald-trump/index.html>>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- STINSON, Elizabeth. Facebook reactions, the totally redesigned button, is here. *Wired*, 24 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.wired.com/2016/02/facebook-reactions-totally-redesigned-like-button/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- STROMER-GALLEY, Jennifer. *Presidential Campaigning in the Internet Age*. New York: Oxford University Press, 2014.

- STROMER-GALLEY, Jennifer; ROSSINI, Patrícia Gonçalves C. Campanhas eleitorais digitais: descobertas, desafios e transformações em mais de duas décadas de pesquisa e prática. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 173-185, 2015.
- SUNSTEIN, Cass R. *Beyond judicial minimalism*. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 432, 2008. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/85/>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- SUNSTEIN, Cass. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- SUNSTEIN, Cass. *Republic 2.0*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- TAVARES DA SILVA, Regina Beatriz; SANTOS, Manoel Pereira dos. Responsabilidade Civil na Internet e nos demais Meios de Comunicação. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- THOMPSON, Nicholas; VOGELSTEIN, Fred. Inside the Two Years That Shook Facebook—and the World. *Wired*, 2 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.wired.com/story/inside-facebook-mark-zuckerberg-2-years-of-hell/>>. Acesso em: 7 jan. 2018
- THOMSON REUTERS. *Thomson Reuters 2016 Annual Report*. Disponível em: <<https://annual-report.thomsonreuters.com/.../annual-report-2016-thomson-reuters.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- TOLEDO, Luiz Fernando. Rede pró-Bolsonaro engaja mais do que Madonna e Neymar. *O Estado de S. Paulo*, 12 out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,rede-pro-bolsonaro-engaja-mais-do-que-madonna-e-neymar,70002544629>>. Acesso em 7 jan. 2019.
- TUFEKCI, Zeynep. Algorithmic harms beyond Facebook and Google: Emergent challenges of computational agency. *Colorado Technology Law Journal*, v. 13, p. 203-218, 2015.
- TUFEKCI, Zeynep. Engineering the public: big data, surveillance and computational politics. *First Monday*, vol. 19, n. 7, 7 jul. 2014. Disponível em: <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4901/4097>> . Acesso em 22 jul. 2017.
- UOL. Justiça condena Globo a indenizar deputado federal em R\$ 100 mil. *UOL*, 24 abr. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/04/24/justica-condena-globo-a-indenizar-deputado-federal-em-r-100-mil.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- VALENTE, Mariana Giorgetti et al. *O Corpo é o Código: estratégias jurídicas de enfrentamento ao revenge porn no Brasil*. São Paulo: InternetLab, 2016. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/07/OCorpoOCodigo.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- VALENTE, Mariana Giorgetti. *Implicações políticas e jurídicas dos direitos autorais na internet*. 2013. 204 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2013.
- VAN DE DONK, Wim et al. (Eds.). *Cyberprotest – New media, citizens and social movements*. Londres: Routledge, 2004.
- VAN DIJK, J. A. G. M. Review of Manuel Castells (2009) Communication power. *Communications, the European Journal of Communication*, vol. 35, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.utwente.nl/gw/mco/bestanden/CastellsCommunicationPowerReview.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

VAROL, Onur et al. Online human-bot interactions: Detection, estimation, and characterization. In: INTERNATIONAL AAAI CONFERENCE ON WEB AND SOCIAL MEDIA, 11, 2017, Montréal, Québec, Canada. *Proceedings...* Palo Alto, California: AAAI Press, 2017, pp. 280– 289. Disponível em: <<https://aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM17/paper/view/15587/14817>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

VICE BRASIL. Pelo jeito a relação entre o MBL e o site Jornalivre é um pouco mais do que "amigável". *Vice Brasil*, 23 out. 2017. Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/bj7x4z/pelo-jeito-a-relacao-entre-o-mbl-e-o-site-jornalivre-e-um-pouco-mais-do-que-amigavel>. Acesso em: 11 jan. 2019.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Council of Europe report DGI (2017) 9. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <<https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/10/PREMS-162317-GBR-2018-Report-de%CC%81sinformation.pdf?x78124>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

WEBER, Max. Politics as Vocation. In: WEBER, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Tradução de H.H. Gerth, C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1946 [1918]. p. 77-128.

WEEDON, Jen; NULAND, William; STAMOS, Alex. Information Operations and Facebook. *Facebook Newsroom*, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2017/04/facebook-and-information-operations-v1.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2017.

WOOLLEY, Julia K.; LIMPEROS, Anthony M.; OLIVER, Mary Beth. The 2008 presidential election, 2.0: A content analysis of user-generated political Facebook groups. *Mass Communication and Society*, v. 13, n. 5, p. 631-652, 2010.

YOUYOUA, Wu; KOSINSKIB, Michal; STILLWELLA, David. Computer-based personality judgments are more accurate than those made by humans. *PNAS*, v. 112, n. 4, 2015.

ZEIFMAN, Igal. Report: Bot traffic is up to 61.5% of all website traffic. *Imperva Incapsula*, 9 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.incapsula.com/blog/bot-traffic-report-2013.html>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

ZENITHOPTIMEDIA. *Advertising Expenditure Forecasts December 2016*. Disponível em <<https://www.publicismedia.de/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-05-aef-executive-summary.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ZITTRAIN, Jonathan. Facebook Could Decide an Election Without Anyone Ever Finding Out. *New Republic*, 01 jun. 2014. Disponível em: <<https://newrepublic.com/article/117878/information-fiduciary-solution-facebookdigital-gerrymandering>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ZITTRAIN, Jonathan. The Generative Internet. *Harvard Law Review*, vol. 119, p. 1974-2040, 2006.

ZUBOFF, Shoshana. Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. *Journal of Information Technology*, v. 30, n. 1, p. 75-89, 2015.

ANEXOS

ANEXO A – Obrigações e restrições associadas ao conceito de “propaganda eleitoral” na legislação eleitoral em vigor (2018)

Dispositivo legal	Ano de inclusão	Obrigações e restrições
<i>Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)</i>		
Art. 6º, § 2º	1997	Uso da legenda e coligação nas peças de propaganda.
Art. 6º, § 5º	2013	Responsabilização solidária de candidatos e partidos nas multas decorrentes de propaganda irregular.
Art. 12, § 1º, inc. II	1997	Proibição de uso do mesmo nome por candidatos na propaganda.
Art. 26, inc. II	1997	Caracterização de gasto eleitoral se destinado à propaganda.
Art. 36, <i>caput</i> , § 3º	2015* (1997)	Prazo inicial para realização e sanção.
Art. 36, § 2º	2017* (1997)	Proibição de propaganda paga na radiodifusão.
Art. 36, §§ 4º e 5º	2015* (2009)	Regulação do tamanho de nomes de vices e suplentes.
Art. 36-A, <i>caput</i>	2015	Excludentes de propaganda eleitoral antecipada.
Art. 36-B, <i>caput</i>	2013	Hipóteses de propaganda eleitoral antecipada.
Art. 37 e §§	2015** (1997)	Vedações de inscrições de propaganda eleitoral em bens de uso comum ou permissão do poder público e sanções.
Art. 38 e §§	2013** (1997)	Regulação de materiais gráficos de propaganda eleitoral e sanções.
Art. 39 e §§	2013** (1997)	Regulação de atos de propaganda eleitoral em via pública e sanções.
Art. 40, <i>caput</i>	1997	Vedação ao uso de símbolos, frases ou imagens associadas ou semelhantes às empregadas por órgãos estatais.
Art. 40-B e §§	2009	Regulação da representação por propaganda eleitoral irregular
Art. 41 e §§	2009** (1997)	Proteções à propaganda eleitoral em conformidade e estabelecimento do poder de polícia da Justiça Eleitoral sobre o tema.
Art. 43 e §§	2009** (1997)	Regulação da propaganda eleitoral na imprensa e sanções.

Arts. 44 a 57 e 99	2017** (1997)	Regulação da propaganda eleitoral no rádio e TV (HPEG) e sanções.
Art. 57-A a 57-J	2017** (2009)	Regulação da propaganda eleitoral na internet e sanções.
Art. 58 e §§	2009** (1997)	Estabelecimento de direitos de resposta relativos a peças de propaganda eleitoral.
<i>Código Eleitoral (Lei ° 4.737/1965)</i>		
Art. 222	1965	Hipótese de anulação de votação em razão de fraude ou emprego de meio de propaganda vedado em lei.
Art. 239	1965	Prioridade postal a partidos e candidatos para remessa de material de propaganda eleitoral.
Art. 240	2015* (1965)	Prazo inicial e final para realização e sanção.
Art. 241	2013** (1965)	Responsabilidade solidária por excessos praticados por candidatos e adeptos dos partidos na propaganda eleitoral.
Art. 242	1986* (1965)	Regulação de conteúdo da propaganda eleitoral.
Art. 243	1966* (1965)	Regulação de conteúdo da propaganda eleitoral e sanções.
Art. 244 e 245	1965	Regulação de atos de propaganda eleitoral em via pública e sanções.
Art. 248 e 251	1965	Vedações ao impedimento de propaganda eleitoral.
Art. 249	1965	Irrestrição do poder de polícia sobre propaganda eleitoral irregular.
Art. 256	1965	Igualdade no tratamento de entes públicos em matéria de propaganda eleitoral.
Arts. 323 a 337	1965	Crimes eleitorais associados à propaganda eleitoral irregular e proteção de propaganda eleitoral.
<p>* Havia dispositivos muito semelhantes no mesmo diploma (se no mesmo diploma o ano original foi inserido em parênteses, com a possibilidade de mudanças entre o mais recente e o ano de inclusão).</p> <p>** Mesma hipótese acima, mas houve maior elaboração nos dispositivos de mesmo tema mais recentes.</p>		

Fonte: do autor

ANEXO B – Crimes eleitorais aplicáveis a casos de propaganda eleitoral em vigor (2018)

Dispositivo legal	Descrição do tipo penal	Pena	Impacto na campanha pela internet
Art. 323 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Divulgação de fatos que se sabe inverídicos ⁴⁵⁸ sobre partidos ou candidatos que possam influenciar o eleitorado na propaganda eleitoral.	Detenção (2 meses a 1 ano) ou 120 a 150 dias-multa.	A internet pode ser importante meio de veiculação de fatos “que se sabe inverídicos” na propaganda eleitoral, inclusive se tivemos em conta a discussão sobre notícias falsas na rede. A publicação de tais informações pode gerar consequências penais para o responsável pelo veículo de comunicação. Provedores de hospedagem poderão ser obrigados a retirar sites do ar e fornecer os dados do responsável.
Art. 324 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Calúnia ou sua propagação/divulgação na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda. (falsa imputação de crime)	Detenção (6 meses a 2 anos) e 10 a 40 dias-multa.	Como meio de comunicação, a internet é vista como importante palco para condutas que tipificam discursos ilícitos. Estes três crimes têm sua pena aumentada em um terço se forem cometidos por meio da internet (“meio que facilite a divulgação da ofensa”), conforme dispõe o art. 327, III da mesma lei.
Art. 325 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Difamação na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda (ofensa à reputação)	Detenção (3 meses a 1 ano) e 5 a 30 dias-multa.	
Art. 326 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Injúria na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda (ofensa à dignidade ou o decoro)	Detenção (até 6 meses) ou 30 a 60 dias-multa. ⁴⁵⁹	

⁴⁵⁸ Uma incursão nos debates jurisprudenciais sobre esse conceito esclarece pontos importantes sobre sua aplicação. Uma análise dos acórdãos do TSE sobre o tema evidenciou que “fato sabidamente inverídico” é um termo utilizado de forma muito restritiva. Segundo esse trabalho, percebe-se que sobressai como “um parâmetro relevante de que para identificar a divulgação de fatos ‘sabidamente inverídicos’ [que] a sua inveracidade seja significativamente ‘incontroversa’”. Esse parâmetro restringe significativamente a aplicação da lei eleitoral dado que fatos discutidos no jogo eleitoral muitas vezes podem apresentar múltiplas versões e controvérsias” (Brito Cruz et al., 2018, p. 137-138). No caso da aplicação do tipo penal em si, julgados argumentam como necessária a demonstração de dolo específico, ou seja, a comprovação de que se sabia de falsidade do fato (Brito Cruz et al, 2018, p. 16). Dessa maneira, é possível concordar com a afirmação presente em relato do V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral: “a criminalização da conduta tipificada no art. 323 do Código Eleitoral tem se mostrado inócua” (Silva; Helpa, 2017, p. 60).

⁴⁵⁹ O § 2º do mesmo artigo estabelece majoração de pena caso a injúria consista em violência ou vias de fato, além das penas correspondentes à violência dos tipos não-eleitorais previstos no Código Penal..

Art. 331 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Inutilização, alteração ou perturbação de meio de propaganda devidamente empregado	Detenção (até 6 meses) ou 90 a 120 dias-multa.	Se há lugar para a propaganda na internet, aplica-se o tipo penal que criminaliza a inutilização, alteração ou perturbação da propaganda. A expectativa é que ele tenha efeito em relação a ações que sabotem a propaganda realizada na internet ou via redes sociais, paga ou não.
Art. 332 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)	Impedimento do exercício de propaganda	Detenção (até 6 meses) e 30 a 60 dias-multa.	No mesmo sentido do tipo penal descrito acima, o impedimento do exercício da propaganda eleitoral na internet pode ser concretizado por diversos tipos de técnicas, como ataques a páginas de candidatos.
Art. 33, § 4º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)	Divulgação de pesquisa de opinião pública fraudulenta	Detenção (6 meses a 1 ano) e multa no valor de 50 mil a 100 mil UFIR.	Disseminação de estatísticas fraudulentas da opinião pública e intenção de voto por redes sociais.
Art. 39, § 5º, III da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), incluído pela Lei nº 12.034, de 2009	Divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos no dia da eleição		
Art. 39, § 5º, IV da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)	Publicação de novos conteúdos ou o impulsioneamento de conteúdos nas aplicações de internet no dia da eleição , podendo ser mantidos aqueles publicados anteriormente	Detenção (6 meses a 1 ano) ou prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de 5 mil a 15 mil UFIR.	A permissão para determinadas modalidades de propaganda eleitoral paga na internet (impulsioneamento de conteúdos) é acompanhada de limites temporais específicos, criminalizada a boca de urna “digital”, o que gera dúvidas sobre o tratamento de materiais divulgados por meio de aplicativos de mensagens instantânea, especialmente se espontaneamente entre eleitores.

<p>Art. 57-H da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), incluído pela Lei nº 12.034, de 2009</p>	<p>Realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação</p>	<p>Multa de 5 mil a 30 mil reais, sem prejuízo às demais sanções legais cabíveis.</p>	<p>Falsificação de material publicitário de outro candidato por meio da internet⁴⁶⁰</p>
--	--	---	--

Fonte: Brito Cruz et al, 2018, p. 13-16.

⁴⁶⁰ Segundo precedente encontrado sobre o tema, ocorre um debate na Justiça Eleitoral sobre o que deve ser reconhecido para que o crime seja imputado. O Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, por exemplo, decidiu que em um caso que envolvia um vídeo, *era requisito o reconhecimento da autoria do vídeo para a imputação*. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. Processo nº 937-63.2014.6.27.0000. Acórdão nº 937-63. Relator: Agenor Alexandre da Silva. Julgado em: 17/10/2016 (Brito Cruz et al., 2018, p. 15).