

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 14 – NÚMERO 2
MAIO/AGOSTO 2020

BRASÍLIA
TSE
2020



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

**A AUTORIZAÇÃO DOS IMPULSIONADORES DE
CONTEÚDO COMO PROPAGANDA ELEITORAL:
UMA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE
OPORTUNIDADES NAS CAMPANHAS ELEITORAIS¹**

**THE AUTHORIZATION OF SPONSORED LINKS
AS ELECTORAL PROPAGANDA: A VIOLATION
OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES
IN THE ELECTORAL CAMPAIGNS**

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA²

¹ Artigo recebido em 12.11.2018 e aprovado para publicação em 27.9.2019.

² Graduado em Letras e graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pós-Graduado em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Professor de Língua Portuguesa e de Direito Eleitoral para concursos públicos.

RESUMO

A Lei nº 13.488/2017, atualizando a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) a tempo do pleito de 2018, permitiu, no art. 57-C, o impulsionamento de conteúdo na internet, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações, candidatos e seus representantes. Isso possibilitou uma brecha para a propaganda eleitoral paga – que até o momento era vedada no ordenamento –, violando hermeticamente os princípios da igualdade de oportunidades nas campanhas eleitorais e da máxima igualdade entre os candidatos nas eleições. Defende-se, portanto, neste trabalho, a limitação do dispositivo supracitado, que permite o impulsionamento de conteúdo, uma vez que a Constituição estabelece, como norma estruturante do Direito Eleitoral, a igualdade nas eleições entre todos os atores participantes. Alicerça-se na reflexão do princípio republicano e na ideia de igualdade construída na Constituição Federal de 1988, que impõem regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação.

Palavras-chave: Impulsionadores de conteúdo. Internet. Limitação.

ABSTRACT

The Law nº 13.488 of 2017, updating the Law nº. 9.504/1997 (Elections Law) for the 2018 elections, allowed in article 57-C the sponsored links on the internet, since unequivocally identified as such and contracted exclusively by parties, coalitions and candidates and their representatives, giving rise to the electoral propaganda paid – which up to the present moment was forbidden in the order – violating hermetically the principles of equal opportunities in electoral campaigns and maximum equality among the candidates in the elections. It is defended, in this work, a limitation of the aforementioned device that allows content to be pushed, since the Constitution establishes as a structuring norm of Electoral Law, equality in the elections among all participating actors. It is based on the reflection of the republican principle and the idea of equality constructed in the Federal Constitution of 1988 that impose a regulation of the electoral campaigns, reaching the control of the electoral propaganda, the neutrality of the public powers, the prohibition of the abuse of economic power and the impartiality of the media.

Keywords: Sponsored links. Internet. Limitation.

1 Introdução

A legislação eleitoral brasileira, especialmente a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), veda a propaganda eleitoral paga na internet, permitindo somente as hipóteses estabelecidas no art. 57-B: I – em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no país; II – em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no país; III – por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; e IV – por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou por iniciativa de qualquer pessoa natural.

A questão de foco deste trabalho se baseará na análise do inciso IV do art. 57-B concernente à permissividade de propaganda eleitoral nas redes sociais. A legislação ao permitir a propaganda eleitoral nas redes sociais, como Facebook, veda a propaganda paga, mas autoriza que seja feita utilizando-se impulsionadores de conteúdo, por exemplo, *links* patrocinados no Facebook. Em regra, os candidatos, aqueles escolhidos em convenção partidária no período de 20 de julho a 5 de agosto, não poderão realizar qualquer tipo de propaganda paga na internet, salvo a utilização de impulsionadores de conteúdo, conforme estabelecido no art. 57-C da Lei das Eleições, redação dada pela Lei nº 13.488/2017.

Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.

A partir do momento que é liberada a propaganda eleitoral paga na internet, as leis eleitorais colocam os candidatos em dois grupos bem delimitados: de um lado, aqueles que têm aporte financeiro para impulsionar as propagandas, uma vez que o custo desse tipo de serviço não é razoável; de outro, candidatos que não terão a mesma igualdade de apoio financeiro, causando, desse modo, desequilíbrio na competição. Viola-se aqui o princípio-mor do Direito Eleitoral: *free and fair elections*, o que prejudica a igualdade de oportunidades na concorrência por mandato eletivo. Uma eleição livre e justa é aquela que garante aos candidatos regras equânimes para a divulgação de candidaturas

a partir das diversas modalidades de propaganda eleitoral e não permite que haja ainda mais discrepância na paridade das armas.

As redes sociais, especialmente o Facebook, que é objeto de estudo deste trabalho, possibilitam, por si só, a amplificação da visibilidade, o aumento das conexões sociais, da reputação, da popularidade e da autoridade de quem está conectado (Recuero, 2009). A partir do momento em que há uma sobrecarga incentivadora nos anúncios dessas redes sociais, impõem-se também elevação de proporções geométricas da visibilidade desses atores sociais.

É notória a vedação de propaganda eleitoral paga na internet aos candidatos, salvo a de impulsionamento de conteúdo. Logo, essa permissão se dá para os *links* patrocinados nas redes sociais, especialmente o Facebook. No entanto, com a liberação desses *links*, observa-se a discrepância e a desigualdade de forças nas eleições de um candidato para outro, o que vai contra o princípio *free and fair elections* ou princípio da igualdade de oportunidades.

2 Propaganda eleitoral na internet

2.1 Propaganda eleitoral na internet: tendência de mitigação da propaganda eleitoral paga no cenário atual eleitoral

A Lei nº 12.034/2009, com as devidas alterações promovidas pela Lei nº 12.891/2013, acrescentou à Lei das Eleições os arts. 57-A a 57-I, inovando o ordenamento jurídico na permissão e liberação de propaganda eleitoral na internet. Surge como campo extremamente vasto, com inúmeras possibilidades de facilitar o contato entre candidato e eleitores, ou seja, entre política e sociedade. A ideia inicial é que esse contato pudesse ser útil para aproximação maior entre os cidadãos e as decisões da vida política, uma vez que são os cidadãos os principais – mas não únicos – responsáveis pela mudança político-social.

O legislador, visando esse objetivo, permitiu a propaganda eleitoral na internet nas seguintes modalidades: (i) em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no país; (ii) em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no país; (iii) por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; e (iv) por

meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou por iniciativa de qualquer pessoa natural.

A ideia do legislador era tornar o ambiente virtual um local igualitário, facilitador e congruente, por isso, algumas vedações foram introduzidas com o fito de alcançar essa ideia. O art. 57-C vedava claramente qualquer modalidade de propaganda paga na internet, de modo que o descumprimento das proibições nele estabelecidas sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando provado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais). Além disso, foi considerada vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos, e oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Observa-se a tentativa do legislador de expurgar o abuso do poder econômico no âmbito da internet, impossibilitando que os detentores de poder econômico pudessem, de forma injusta e desigual, destacar-se durante a corrida eleitoral em uma relação indevida de armas eleitorais comparados a outros *players* participantes do pleito. Para Marcelo Roseno de Oliveira,

[...] um dos eixos em que opera a governança eleitoral, assim entendida como o conjunto de atividades que criam e mantêm a estrutura institucional, exige o estabelecimento de um marco regulatório rigoroso para impor limites à atuação dos competidores, buscando garantir que as disputas ocorram num campo de jogo nivelado, no qual prevaleça o equilíbrio.

Segundo Lenine Póvoas de Abreu (2018, p. 21), “para a configuração da propaganda eleitoral paga o ato deve ter ocorrido durante o período eleitoral, isto é, que a propaganda paga tenha ocorrido entre a data do registro de candidatura e o dia da eleição”. Assim, antes desse período, qualquer propaganda eleitoral paga não se encaixaria nesse artigo, e sim no art. 36-A da Lei das Eleições, que retrata o instituto da propaganda eleitoral antecipada.

Não é segredo algum que a internet tem se tornado a cada eleição um veículo extremamente relevante para a divulgação de candidatos, partidos e campanhas e, com o crescimento das mídias sociais, tornou-se também um divisor de águas na definição de quem ganha ou quem perde uma eleição. O problema é que, até setembro de 2017, a legislação eleitoral vigente na época não permitia o uso pago da internet como promulgador das campanhas

eleitorais e, com o julgamento da ADI nº 4.650, que vedou as doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos, os candidatos se depararam com grande impasse a resolver: sem recursos das empresas, era necessário criar mecanismo de aproximação do eleitor de forma que fosse barato e ágil. A solução seria, então, a liberação da propaganda eleitoral na internet na modalidade paga.

A partir dessa necessidade, mitigou-se o então art. 57-C da Lei das Eleições, trazendo o seguinte texto:

Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.

Apesar de o legislador não ter conceituado “impulsionamento de conteúdo” e não ter especificado os limites dessa nova modalidade de propaganda na internet, trata-se de, na linguagem do *marketing* digital, ferramenta cujo texto simples pode alcançar tanto o maior número de pessoas quanto o incentivo financeiro que for aplicado. Ou seja, quanto mais recursos financeiros são investidos na formatação desses impulsionadores, maior será o retorno e a abrangência de pessoas alcançadas. Dessa maneira, são anúncios pagos que objetivam gerar maior número de conversões, trabalhando estratégias relevantes para o usuário da ferramenta com o intuito de chamar a atenção dos possíveis eleitores.

O candidato que partir para essa forma de propaganda pode escolher o público que deseja alcançar, com características bem detalhadas e peculiares, quanto deseja alcançar e qual o período de tempo que essa ferramenta ficará disponível. Na realidade, funciona da seguinte forma: quanto maior o investimento na ferramenta, maior será o resultado orgânico.

Ao vedar a propaganda eleitoral paga e permitir o impulsionamento de conteúdo na internet, abre-se brecha para criar abismo ainda maior entre os candidatos, fomentando o desequilíbrio entre aqueles que possuem capacidade financeira maior que a dos considerados “anões” das campanhas políticas. Contribui-se para expurgar de vez do processo eleitoral os candidatos que não têm condições financeiras suficientes para apresentar suas ideias, impossibilitando, assim, a oxigenação da política e contribuindo ainda mais para a desigualdade nas eleições. Fere-se, sem dúvida alguma, o princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, fomentado pelo autor espanhol Óscar Sánchez Muñoz (2007) e debatido pela autora Eneida Desiree Salgado (2015) como princípio da máxima igualdade entre os candidatos.

2.2 A propaganda eleitoral paga e as violações principiológicas

O legislador, ao permitir que as campanhas eleitorais na internet passem para um cenário de “quem paga mais, tem mais”, fomenta guerra por espaço na mídia virtual em que não os mais fortes sobreviverão, e sim os mais afortunados. O espaço virtual, que em tese seria aberto para todos, não cumprirá o seu papel de nascimento. Somente os candidatos que possuem maior arcabouço financeiro conseguirão alcançar o maior número de eleitores e, com isso, aqueles que não conseguirem realizar o mesmo investimento estariam ainda mais à margem do jogo eleitoral.

Dahl (2001, p. 49-50) considera obrigatório para a existência de um processo democrático seis instituições políticas-chave: (1) funcionários eleitos; (2) eleições livres, justas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informação diversificadas; (5) autonomia para as associações; e (6) cidadania inclusiva. Neste trabalho, dar-se-á enfoque para eleições livres, justas e frequentes (*free and fair elections*) e a liberdade de expressão. A inconstitucionalidade da norma permissiva aos impulsionadores de conteúdo viola a justiça das eleições, pois somente aqueles indivíduos que tiverem o aporte financeiro para pagar pelo conteúdo a ser disponibilizado teriam acesso a um maior número de eleitores.

A paridade das armas deve ser marca para uma democracia que pretende se modernizar perante os desafios atuais. A Justiça marcada pela igualdade, ou melhor, Justiça como equidade, teoria formulada por John Rawls, ao apontar qual seria a concepção política de justiça mais apropriada para uma sociedade bem-ordenada, toma por base um contexto social no qual os cidadãos são vistos como livres e iguais, para o que considera um regime de liberdades básicas, dentre as quais insere as liberdades políticas, que capacitariam o cidadão a participar da vida pública (2002, p. 143).

Rawls idealiza um sistema político denominado democracia de cidadãos-proprietários (*property-owning democracy*), vigorando nesse conceito a ideia de que todos os cidadãos têm oportunidades para exercer os atos da vida política, seja para afetar o resultado das eleições, seja para ter acesso aos cargos públicos. A teoria de Rawls entra em consonância com o *princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais*, alicerçado pelo jurista espanhol Óscar Sánchez Muñoz (Madrid, 2007). Objetiva, com esse princípio, afastar do processo eleitoral democrático qualquer tentativa de desigualar os protagonistas (eleitores e candidatos).

O princípio da igualdade de oportunidades relaciona-se fundamentalmente ao princípio da isonomia, presente de forma explícita na Constituição Federal de 1988. O *caput* do art. 5º da Carta Magna considera que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Perceba que a igualdade é inviolável no Estado democrático de direito, assim, tal disposto vai contra a permissão do legislador, autorizando que determinado grupo de candidatos, partidos ou coligações possa pagar pela propaganda eleitoral na internet e, com isso, destoar das minorias participantes no processo de disputa. O simples fato de o legislador liberar a propaganda eleitoral paga por meio de impulsionadores de conteúdos não garante a isonomia, pelo contrário: permite de forma dissimulada que um pequeno grupo possa aproveitar dessa liberação para avançar ainda mais aqueles que não possuem privilégios.

Conforme afirma Roberto Moreira de Almeida, deve-se assegurar isonomia de tratamento para os diversos atores do processo eleitoral no que tange à propaganda político-eleitoral. A partir da isonomia, a Constituição Federal de 1988 aboliu todos os privilégios de classe ao acolher o princípio republicano consagrado no art. 1º, *caput*. Este afasta qualquer concessão de privilégios injustificados a determinada pessoa, categoria ou classe social, como afirma Gomes (2014, p. 59).

Para Óscar Sanchez Muñoz (2007, p. 12), o princípio da igualdade de oportunidades se destrincha em duas visões: (i) princípio da não discriminação, segundo o qual, no conflito, os indivíduos devem depender de seu próprio esforço e de suas próprias decisões, sem que possam influir no resultado outros atributos; e (ii) ação pública de compensação, a qual as instituições públicas devem atuar para equilibrar a competição entre pessoas que, em virtude de suas origens ou atributos pessoais, estejam em desequilíbrio.

Quando o legislador autoriza a propaganda paga por meio de impulsionadores de conteúdo, ele recalitra o princípio da igualdade em todas as suas dimensões, discriminando os indivíduos, pois dá crédito àqueles que possuem capacidade econômico-financeira e não consagra o Estado como responsável por nivelar a disputa democrática. No caso brasileiro de liberação dos impulsionadores, o Estado, que deveria ser responsável por garantir a máxima igualdade entre os candidatos, provoca, com tal liberação, discrepância ainda maior entre aqueles que disputam o processo eleitoral.

Para Muñoz (2007),

[...] é, portanto, necessário compensar de alguma forma a situação de inferioridade de alguns dos competidores eleitorais e permitir que as opiniões políticas representadas por tais concorrentes tenham a mesma oportunidade de serem visíveis ao eleitorado, de tal forma que a decisão dos eleitores pode, assim, ser autenticamente livre e não condicionada pelos poderes políticos, econômicos ou da mídia.

O fato de ter candidatos autorizados a impulsionar conteúdos criaria em tese dois problemas: (i) liberação da propaganda eleitoral paga ferindo a isonomia entre os candidatos, especialmente o princípio da igualdade de oportunidades; e (ii) a criação de bolhas de conteúdo, fadando ao fracasso a possibilidade da ampla discussão prometida originalmente pela internet, uma vez que, com os impulsionadores, é possível segmentar os grupos que terão acesso à determinada informação.

Tanto o primeiro quanto o segundo problema podem ser conjugados em um só. A autorização incoerente e inconsequente dos *links* patrocinados na internet fará com que esta seja para poucos – aqueles que detêm a qualidade de posse no *ranking* social, prejudicando as minorias dentre os candidatos que não têm o patrocínio dos partidos políticos e das coligações.

A terminologia “igualdade de oportunidades” surge a partir da introdução feita por Rawls (2001) na concepção de uma literatura de justiça social. Baseada em uma sociedade justa, tal princípio deriva de outros dois: o primeiro, denominado princípio da não discriminação; e o segundo, focado em instituições políticas com o papel de equilibrar a competição eleitoral.

Para Muñoz (2007, p. 13), o princípio da igualdade de oportunidades sugere jogo limpo, igualdade de armas, regras objetivas aplicáveis a todos por igual e propõe ainda que pode considerá-lo como o núcleo do conceito abstrato do princípio de igualdade de oportunidades.

Dentre tantas evoluções da democracia, Muñoz (2007) considera que vivemos o chamado modelo concorrencial de democracia, em que o pluralismo político convive com o princípio majoritário. Como afirma Schumpeter (1950, p. 242), trata-se de modelo concorrencial de democracia. Apesar da igualdade formal ao acesso a cargo político, apesar de nem todos o almejam, pois, o próprio modelo democrático cria barreiras, sejam elas legais, sejam elas sociais. Como afirma Muñoz, o conceito de competição eleitoral se aproxima de forma natural de competição econômica.

O problema é que, quanto mais a democracia se aproxima de um modelo concorrencial econômico, mais afloram as desigualdades entre as partes. Quanto mais as competições eleitorais envolvem dinheiro, menos acesso ao poder para as minorias. De fato, o cumprimento do princípio da igualdade constitui o elemento-chave para a saúde e a estabilidade dos sistemas democráticos. O maior desafio das democracias modernas é possibilitar que todos tenham a “oportunidade de ter oportunidades”, evitando normas que criem entraves ao acesso ao poder de forma desmedida e discriminatória.

Defende-se, aqui, o que Muñoz (2007, p. 84) nomeia de *opinião pública livre*, uma vez que a simples pluralidade dos meios midiáticos e o reconhecimento da liberdade de criação desses meios não garantem o direito de os cidadãos receberem informações de forma plural, pois o que em determinadas circunstâncias deveria ser um *livre mercado de ideias*, transformar-se-ia em um *oligopólio de ideias*. É importante traçar aqui alguns pontos: de fato, a internet é um meio aberto, que possibilita a todos levarem suas ideias a um grupo exponencial de pessoas, as quais acatam e compartilham aquilo com o qual concordam e pensam de determinado grupo. O que não agrada é deixado de lado. Pense agora em um cenário em que o produtor de ideias durante o período eleitoral possa pagar pelo compartilhamento de determinado conteúdo: mesmo não agradando, ele continuará repercutindo, pois ele foi impulsionado/pago. O conteúdo atingirá o maior número de cidadãos e, com isso, repercutirá espantosamente.

Por essa razão, quando a Lei nº 13.488/2017 permite descaradamente o impulsionamento de conteúdo e abre brecha à propaganda eleitoral paga, ela viola, com todas as forças, o princípio da igualdade de oportunidades, uma vez que aqueles que detêm aporte financeiro passam a usufruir dos benefícios proporcionados pelo efeito da bolha das redes sociais. Mesmo a legislação impondo limites de gastos de campanha, é notório que, pela força e pelo crescimento da internet, os maiores gastos serão derivados dela. A questão agora é a seguinte: como aqueles cidadãos que não possuem capacidade financeira nem apadrinhamento pelos partidos conseguirão disputar em igualdade de armas com os barões concorrenciais?

2.3 Os impulsionadores de conteúdo e a ofensa à plena igualdade entre os candidatos

Não é segredo algum que, para uma campanha eleitoral alcançar sucesso, a plena liberdade de propaganda deve ser respeitada, pois trata-se do corolário

do ideal republicano e do princípio democrático, presentes na Constituição Federal de 1988. A liberdade de propaganda tem derivação da liberdade de expressão, e daí decorre sua proteção. A regulação – estabelecimento de regras e limites – é fundamental para que a liberdade não seja atributo apenas de alguns, como ocorre no caso brasileiro, ao liberar a propaganda eleitoral paga, sem estabelecer limites claros e regras suficientes para garantir a possível participação de todos os envolvidos no processo eleitoral.

Como afirma Nogueira (1989, p. 34), “o tratamento da liberdade de propaganda deve garantir o funcionamento da competição democrática, em consonância com a igualdade”. Assim, ao liberar a propaganda eleitoral paga por meio de impulsionadores de conteúdo, o legislador peca ao não proteger a liberdade contra a atuação indevida das agências estatais e a igualdade em face das denominações sociais que possam de alguma maneira prejudicar e desnivelar o “livre diálogo democrático”.

Cândido (2004, p. 150) indica seis princípios regentes da propaganda política: (i) princípio da legalidade (lei federal regulando a propaganda); (ii) princípio da liberdade (livre direito à propaganda, na forma da lei); (iii) princípio da responsabilidade (dos partidos e coligações, com solidariedade dos candidatos pelos abusos); (iv) princípio igualitário (igual acesso à propaganda paga ou gratuita); (v) princípio da disponibilidade (livre disposição dos meios lícitos de propaganda); e (vi) princípio do controle judicial da propaganda.

A este trabalho focaliza o princípio igualitário na propaganda eleitoral. O legislador, até então, enumerou uma série de critérios e requisitos para legitimar a propaganda eleitoral no rádio e na televisão. No entanto, ao permitir a propaganda paga na internet, foi omissivo em diversos pontos:

- a) Qual o limite financeiro para essa modalidade de propaganda?
- b) Qual o período de contratação do serviço e encerramento?
- c) Como e quem fiscalizará os possíveis atos contrários à legislação eleitoral?

Cumprido ressaltar que é reflexo do princípio da igualdade entre os candidatos a proibição de propaganda paga na televisão e no rádio, meios de comunicação de massa, segundo orienta o art. 36³, § 2º, da Lei das Eleições. A utilização

³ Constituição Federal de 1988 – Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. § 2º, Não será permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

desses meios para a divulgação das candidaturas deve dar-se sob requisitos equitativos de distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito. A ausência desses requisitos de forma clara e objetiva criaria discriminação indevida na disputa eleitoral. Nesse sentido, Aline Osorio, em sua obra *O Princípio da Liberdade de Expressão no Direito Eleitoral*, determina que “a garantia da democracia constitui um dos mais importantes objetivos da liberdade de expressão, sendo imprescindível garantir plena liberdade para que todos os grupos e indivíduos possam expor e ter acesso a opiniões e pontos de vista sobre temas de interesse público”.

Desiree Salgado (2015, p. 189) consagra que a Constituição estabelece como norma estruturante do Direito Eleitoral o princípio da máxima igualdade entre os candidatos. Alicerça-se esse argumento refletido no princípio republicano e na ideia de igualdade construída na Constituição Federal de 1988 que impõem regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação. Carlos Santiago Nino (1984, p. 227-228) afirma que a democracia não se fortalece em campanhas eleitorais de cunho comercial; ao contrário, enfraquece-se pelo apoio à irracionalidade e pelos altos custos, usualmente suportados por interesses privados, que afastam do debate os candidatos sem recursos e seus argumentos.

Ressalte-se que o princípio da máxima igualdade entre os candidatos nas campanhas eleitorais aproxima-se de um valor central de um regime democrático que é a liberdade de expressão. Condicionar a manifestação do pensamento e das ideias nas campanhas eleitorais a pagamento destinado às empresas responsáveis pelas redes sociais é uma afronta a esse direito fundamental, pois mesmo que o ato de impulsionar conteúdo seja de livre escolha de candidato ou partido, nem todos terão condições de se igualar no ato de se manifestar, tornando à mostra somente os candidatos que possuem aporte financeiro suficiente para patrocinar os anúncios.

Há uma tendência de afastamento de qualquer possibilidade de ligação das campanhas eleitorais com pessoas jurídicas no ordenamento jurídico brasileiro. Autorizar que as campanhas eleitorais na internet possam ser subsidiadas por impulsionadores de conteúdo traduz incoerência do legislador com as recentes transformações do processo eleitoral. Quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI nº 4.650, declara a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas

às campanhas eleitorais, o objetivo era afastar a imoralidade e o abuso do poder econômico. Agora, quando o legislador permite que haja contribuições de pessoas físicas tendo como intermediárias pessoas jurídicas, dá margem a abusos tão rechaçados pelas normativas eleitorais.

A tentativa de o legislador brasileiro autorizar a propaganda paga, mesmo que seja somente como critério de exceção, permite que se abram portas para condutas violadoras da igualdade, da legitimidade, da moralidade e da probidade do processo eleitoral. Faz-se necessário afugentar qualquer possibilidade de ligação entre poder econômico e eleições. O poder econômico cria desequilíbrios na disputa eleitoral, reproduzindo a desigualdade econômica na esfera política, com a conseqüente sobrerrepresentação política de setores dominantes na economia. Candidatos mais abastados, ou melhor, relacionados com grupos econômicos fortes, tendem a ter maior cobertura financeira, o que influencia diretamente as chances de sucesso no pleito.

3 Considerações finais

A democracia é entendida com a ideia de eleições livres e justas, tendo igualdade do voto como pressuposto legitimador. A máxima “*one man, one vote*” simboliza o pensamento acerca da justiça perseguida no âmbito político para garantir a todos o direito à igual participação. Interessa-nos observar a construção do princípio ao longo da história para ter clara a evolução do pensamento e a maneira como se compreende hoje o termo “igualdade” presente em nossa Constituição.

Observa-se que a atual legislação eleitoral permite que haja séria violação à igualdade quando oferece aos indivíduos maior ou menor representação política em razão de sua condição econômica. O princípio da igualdade entre os candidatos é violado quando a lei permite que, em um campo aberto como a internet, destaque-se aquele que embutir mais dinheiro em suas publicações.

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui “Estado democrático de direito”, em que todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes ou por mecanismos de democracia direta (parágrafo único). Mais adiante, o art. 14 de nossa Carta diz que todos aqueles aptos ao voto o exercerão sem qualquer distinção de classe, gênero ou condição econômica, manifestando a contrariedade de nossa ordem constitucional à desigualdade na participação política. Nesse sentido, é também o art. 14, § 9º, que deixa clara a defesa do

princípio democrático na importância dada pelo legislador originário à busca por impedir que o dinheiro seja um fator influente na política.

No entanto, olhando para a legislação eleitoral brasileira, fica evidente o descompasso com a Constituição. A lei eleitoral é demasiadamente permissiva em relação ao ingresso de dinheiro nas campanhas eleitorais, fator criador de desigualdades tendentes a nos aproximar do que seria não uma democracia, mas sim uma plutocracia, em que o poder é exercido pelo grupo que possui maior arcabouço financeiro, acompanhando em profunda desigualdade de renda e baixo grau de mobilidade social.

No plano da disputa entre candidatos, vemos que fica violado também o “princípio da igualdade de chances” entre candidatos. Aqueles que têm maior proximidade com os interesses dos partidos políticos partem de uma posição de vantagem em relação aos demais por contarem com pesados investimentos, diferentemente do que ocorre com os “novatos” da política. Dessa forma, a política se torna mais ou menos acessível em razão da cobertura financeira que tem sido dada aos candidatos.

O que ocorre durante as campanhas eleitorais é que os candidatos que já possuem histórico de reeleições são os mais queridos pelos partidos políticos. De fato, há certa preferência na hora de repassar valores para as campanhas eleitorais desses candidatos, deixando os novatos na política carentes de recursos. Isso afasta a tão sonhada oxigenação, contribuindo ainda mais para um processo político extremamente desigual.

Defende-se, aqui, repensar esse permissivo legal, refletindo os seguintes pontos:

1. a liberação dos impulsionadores de conteúdo como exceção ao que antes era vedado na legislação brasileira abrirá espaço para mais possibilidades de liberação de propaganda paga no ordenamento jurídico eleitoral nacional;

2. a propaganda eleitoral gratuita, seja na internet, seja em outras mídias (rádio e TV), com as devidas regulamentações, garante igualdade mínima existencial no processo eleitoral brasileiro;

3. a propaganda eleitoral paga afasta o eleitor de uma diversidade de ideias (com base no pluralismo como fundamento da Constituição Federal), impossibilitando o contato com uma gama de projetos e programas, uma vez que ficará restrito somente ao que surge na tela devido ao impulsionamento;

4. a permissão de pagar por incentivar determinado conteúdo na internet contribui para a formação de “guetos, bolhas”, ou, como nomeio, “panelinhas eleitorais”. Nesses grupos, fechados por uma camada invisível, o contato com o mundo exterior (ideias contrárias e diversas daquilo que está sendo publicado) torna-se a regra e não a exceção;

5. apesar de a sociedade já ter contato massivo com as redes sociais, o uso delas como meio de propaganda e *marketing* eleitoral ainda é uma incógnita para muitos candidatos, por isso, sugere-se que os órgãos partidários desenvolvam esses aplicativos por meio de cursos de formação que seriam destinados aos candidatos filiados. Assim, todos, sem exceção, conheceriam a ferramenta, os benefícios, as regras e suas devidas aplicações;

6. o art. 39, § 5º, IV, da Lei das Eleições, considera que será crime eleitoral punível com detenção de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade, a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta lei, podendo ser mantidas em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente. Todavia, autorizar que se contrate impulsionamento de conteúdo antes da eleição e permitir que seus efeitos ainda perdurem durante as eleições é ludibriar a própria vedação de propaganda no dia da eleição. É óbvio que o efeito dos impulsionamentos de conteúdo ainda permanecerá durante o dia da eleição e criará efeitos ainda maiores de desigualdade no pleito. O dia da eleição precisa ser marcado pela isonomia e pela ausência de mecanismos de promoção pessoal nas redes sociais por meio das propagandas eleitorais.

Assim, liberar o impulsionamento de conteúdo para as eleições abre espaço para outras modalidades de propaganda paga. O legislador, antes de realizar essa permissão, deveria ter refletido sobre a repercussão na demarcação do processo eleitoral. Os pontos citados acima precisam ser debatidos para que, mesmo com a liberação, primemos pela garantia da isonomia entre os candidatos.

É cediço que o exercício da política democrática está diretamente ligado ao livre convencimento e à pluralidade de ideias, por isso, em um Estado democrático de direito, deverá constar de *front* o princípio da liberdade da propaganda em que a disputa eleitoral seja realizada com ampla divulgação de ideologias e propostas.

Referências

ABREU, Lenine Póvoas de. Os limites da liberdade de expressão em matéria eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Propaganda eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*, 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2006.

MUÑOZ, Ó. S. *La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2007.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires, 1984.

NOGUEIRA, José da Cunha. *Manual prático de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno. Igualitarismo eleitoral: por uma força de efeito ótima ao princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 355-376. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.)

OSORIO, Aline. O princípio da liberdade de expressão no Direito Eleitoral. In: Fux, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 377-401. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.)

RAWLS, J. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SALGADO, E. D. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. 3. ed., Londres: George Allen & Unwin, 1950.