

Revista de Estudos Eleitorais

Recife | 2017 - Número 2

ISSN 2594-3677



A propaganda eleitoral na internet e o Princípio Constitucional Estruturante da Máxima Igualdade na disputa Eleitoral.

Nathalia Ferreira Silva

A propaganda eleitoral na internet e o Princípio Constitucional Estruturante da Máxima Igualdade na disputa Eleitoral.

Nathalia Ferreira Silva¹

RESUMO: A propaganda eleitoral, espécie de propaganda política, é uma das formas mais importantes de aproximação do candidato com o eleitorado. Desse modo, empresas de marketing, voltadas para esse fim, aumentam gradativamente suas estratégias de captação de votos, utilizando-se de todas as formas possíveis para alcançar seus fins, desde que não proibidos pela legislação específica. É notório que as mídias digitais se tornam campos frutíferos de eleitores sedentos por informações sobre os pretensos candidatos, o que fez com que o legislador ordinário editasse a Lei n.º 13.488/2017, que trouxe a capitulação da propaganda eleitoral na internet. Dentre as novidades legislativas, há a propaganda de cunho eleitoral paga na rede. A possibilidade de atrito entre essas disposições e os princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral, a exemplo da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral, é o contorno do presente artigo.

Palavras-Chave: Direito Eleitoral; Propaganda Eleitoral; Princípio Constitucional

Sumário

1. Introdução. 2. Contexto histórico da propaganda política. 3. A propaganda como forma de manipulação da opinião pública das massas. 4. A propaganda eleitoral na internet e sua regulamentação através da Lei 13.488/2017. 5. O poder da propaganda eleitoral na internet. 6. Regulamentação da propaganda eleitoral paga na internet. 7. O princípio da máxima igualdade da disputa eleitoral e a liberação do uso de impulsionamento nas campanhas eleitorais. 8. Conclusão. 9. Referências.

1. Introdução

O presente artigo tem como base as mudanças ocorridas na legislação eleitoral referentes à propaganda eleitoral na internet e sua (possível) relação de impacto perante o Princípio estruturante do Direito Eleitoral da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral.

A análise inicial da propaganda e publicidade, através de seu contexto histórico e etimológico, permite que seja referendada a ideia transportada pelos meios de comunicação social, sobre a existência de uma verdade globalizada, a qual se resumiria,

exclusivamente, naquela que é veiculada pela mídia.

Sabe-se que nas eleições, uma das melhores formas de interligar o cidadão com os candidatos “ofertados” pelos partidos políticos e seus projetos, é através da propaganda, principalmente a propaganda eleitoral na internet. Ocorre que a inovação introduzida pela Lei 13.488/2017, através da criação de vários artigos regulamentando o uso dessa ferramenta na campanha, carece de um enfoque crítico quanto aos seus possíveis efeitos.

Isso porque a legislação além de omissa em determinados enunciados, como por exemplo, no que se refere à definição do termo “impulsionamento”, também não confere uma contenção em relação aos gastos financeiros com o uso desse tipo de ferramenta, não impondo limites e menos ainda, sanção.

Desta feita, destacar a importância de determinados princípios, como o da Máxima Efetividade na Disputa, se faz necessária, uma vez que trata-se de um princípio basilar, estruturante de todo o processo eleitoral.

1. Contexto histórico da propaganda política

Antes de conceituar o termo propaganda, evitando possíveis armadilhas da anemia semântica, faz-se necessário uma espécie de revolvimento do chão linguístico (expressão cunhada no âmbito Hermenêutica Jurídica), a fim que alcancemos a criação histórica do significante “publicidade”. Etimologicamente, publicidade é decorrente do termo *publicus*, do Latim, “relativo ao povo”, em oposição ao adjetivo privado. Alguns lexicógrafos, no entanto, atribuem a gênese a *publicité*, do Frances, que denota o “caráter do que é público”. Historicamente, a publicidade encontra suas raízes ainda na Antiguidade Clássica, época em que comerciantes, a fim de se destacarem entre concorrentes e aferirem maiores lucros, anunciavam, as virtudes de suas mercadorias, a exemplo dos atributos físicos de escravos.

Com a invenção da imprensa mecânica (Gutenberg, século XV), a comunicação se desenvolveu com vistas à expansão de informações, malgrado esse objetivo seja intrínseco aos métodos que o antecederam. Munida de largo alcance e eficiência, a publicidade, enquanto instrumento de propagação de informações, passou a ser – e isso nos acompanha até os dias atuais – objeto de pesquisa entre sociólogos e psicanalistas, cuja angulação temática é condensada pela Psicologia Social, uma vez que passou a fomentar pulsões inconscientes do público. Contemporaneamente, observa-se que a propagação informativa cedeu espaço para uma feroz estratégia de manipulação, criando espaços férteis à disseminação daquilo que estudiosos denominam de pós-verdade, transformando os destinatários em algo que podemos chamar de “zumbis acríticos”, isto é, indivíduos que alienam suas emancipações intelectivas a quem melhor manipular, desconstruir e estabelecer verdades. Nesse contexto de manipulação informativa e ausência de senso crítico dos destinatários, as palavras de *Finer* [1] se revelam

¹ Advogada especializada em Direito Público e Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes, pós-graduanda em Gestão Legislativa pela ALERJ e Assessora Jurídica da Procuradoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

pertinente à elucidação desta reflexão:

A propaganda cerra a mente humana a todos os caminhos, exceto aquele que ela indica como o único possível. Encarcera a vontade humana individual ou coletiva numa política, que proclama a melhor, sem conceder alternativas, privando o corpo social do livre exercício das faculdades críticas.

Sob o prisma político (sentido estrito), o conceito de propaganda encontra raízes desde o início das disputas de poder político, conforme se pode extrair das lições de Domenach [2]:

Foram, por certo, uma espécie da campanha de propaganda, aquelas movidas por Demóstenes contra Felipe ou por Cícero contra Catilina. Assaz consciente dos processos que tornam amados os chefes e divinizam os grandes homens, Napoleão compreendeu perfeitamente que um governo deve preocupar-se em obter o assentimento da opinião pública (...). Políticos, estadistas e ditadores, de todos os tempos, procuraram estimular o apego às suas pessoas e aos seus sistemas de governo.

Não obstante, a partir do século XVII, momento em que o Papa Gregório XV editou livros religiosos contra a Reforma Luterana e os distribuiu com o intuito de disseminar a doutrina do catolicismo em busca de expansão, é possível observar outro marco histórico importante a esse tipo de instrumentalização da propaganda. E não apenas: com o advento da Reforma Industrial, novas organizações sociais também se utilizaram de mecanismos de propaganda para a difusão de suas ideias. Nesse contexto reformista, a propaganda passou a desempenhar importante papel na sociedade, sendo utilizada, com frequência, sobre as massas que necessitavam de informação, que, por sua vez, era extremamente manipulada. A título de exemplo, podemos citar o uso de propaganda política (difusão de ideias) que viabilizou a unificação da burguesia em prol de seus direitos nas reformas liberais. Outro exemplo, esse nocivo, extrai-se da utilização de propaganda pelos regimes totalitários do século passado, como Nazismo e Fascismo.

2. A propaganda como forma de manipulação da opinião pública das massas

Ainda nos valendo de análises etimológicas, acreditamos que o ponto de partida mais adequado seja a conceituação do próprio significante “propaganda”, de onde se extrai, a partir do verbo latino *propagare*, o sentido de propagar, difundir, estender. Ademais, em apertada síntese, percebemos que sua essência se exaure em sua própria finalidade, ou seja, propagar ideias, crenças, princípios e doutrinas. Munidos do conceito, surge outras pertinentes indagações: Como? Por quê? E para quem?

O questionamento em relação ao “como” se afere no próprio método de difusão da propaganda, e merecerá melhor destaque nas linhas seguintes. No que tange o “porquê”, a questão pode ser respondida por vários prismas, desde o filosófico ao meramente político. Para esta reflexão, nos interes-

sa uma concepção relacionada à manutenção e imposição de poder. Para além de uma análise marxista, a dominação entre determinados grupos sociais é viabilizada pela sedimentação de ideologias dominantes, criando definições do que é ou não aceitável, ou seja, representações do mundo. Logo, temos bons indícios para responder a indagação: uma vez que ideologia é, em si, uma visão sobre o *dever-ser* do mundo, o objetivo é estabelecer formas de enxergar o mundo. E pouco importa se essa visão é verdadeira ou falsa. Os destinatários, obviamente, são os indivíduos que compõem uma determinada sociedade ou grupo social. Dessa articulação entre os métodos de homogeneização de formas de se observar o mundo e os destinatários surge a concepção de opinião pública, que pode ser conceituada como o pensamento predominante de um determinado grupo, isto é, o juízo coletivo adotado por um determinado grupo. [3]

Sem embargos, podemos afirmar que a opinião pública é matéria-prima da propaganda, e vice-versa. Oportunamente, é preciso salientar que nossa afirmação não desconsidera o caráter técnico de propaganda. O cerne, por ora, é a sua instrumentalização para fins de sedimentação de ideologia. No cenário político, a manipulação dessas “formas de enxergar o mundo” – reitera-se: verdadeiras ou não – pode ser nociva à construção de cidadania plena (vínculo político com o Estado). Isso porque, quando o cidadão (destinatário da propaganda) observa o mundo pelas lentes da opinião pública, ou seja, o indivíduo, imerso sob o senso comum, passa acreditar naquilo que lhe é oferecido como verdade, fomentando aquilo que podemos denominar de “opinião de sofá”, isto é, a ausência total de investigação daquela informação como premissa e sua fixação primordial nas causas. Nesse contexto de escassez de senso crítico, a alienação [proposital] gera uma espécie de empobrecimento inconsciente do exercício reflexivo do eleitor, viciando seu pensamento, opinião, atitudes e, portanto, o voto.

A liberdade (autodeterminação) é característica inerente ao exercício do voto. Sem ela, o voto não é legítimo, configurando apenas um simulacro de cidadania. Para tanto, a fim de viabilizar aquilo que se convencionou chamar de “voto consciente”, ou seja, voto exercido com liberdade, é necessário que seja assegurada a autodeterminação do eleitor, geralmente alvo de investidas ardilosas, maculada pela assimilação de informações contaminadas (leia-se: inverídicas). As inúmeras denúncias de oferecimento de utilidades e promessas aos eleitores (captação de sufrágio, por exemplo) são reflexo da criação de “currais eleitorais” – sem autodeterminação, a infeliz comparação entre eleitor e animais (irracionais) se releva pertinente. Coação moral e física também refletem as criminosas estratégias de captação de voto. Sem análises profundas, torna-se quase impossível observar esse distanciamento sobre o conteúdo das informações que chegam até o eleitorado.

Retomando o argumento, surge outro pertinente questionamento: qual é o poder da imprensa

na formação da opinião pública e imprensa? Sergio Cavaliere Filho entende que a imprensa, seja escrita ou falada, ou seja, a mídia como um todo, é o grande formador da opinião pública. A grande problemática, ainda de acordo com o prestigiado professor, é que os grandes meios de comunicação possuem interesses que extrapolam o exercício jornalístico, uma vez que sempre estiveram próximos ao poder estatal e econômico, colocando em cheque a fidedignidade e veracidade do conteúdo veiculado. [4]

Uma vez cientes que os grandes veículos de comunicação forjam e conduzem a opinião pública, geralmente por meio da veiculação de noticiários, colunas de jornais e, contemporaneamente, ao alcance das mãos, os aplicativos notícias e redes sociais, haveria instrumentos hábeis a impedir a disseminação de informações capciosas, que, em grande maioria, são recebidas de forma passiva, chamadas e imbuídas de todo espírito de verdade? Em que pese não haver resposta definitiva, as variações da opinião pública e suas respectivas gêneses têm sido objeto de estudos científicos em muitos países: a *demoscopia*.

Ao passo que a ausência de estímulos ao desenvolvimento de senso crítico representa uma prática contrária aos interesses de grupos econômicos dominantes e aos detentores que se perpetuam no poder político, a propaganda, enquanto instrumento de sedimentação de opiniões tendencialmente dominantes, cada vez mais se observa o prejuízo causado à concretização de cidadania plena.

3. A propaganda eleitoral na internet e sua regulamentação através da Lei nº 13.488/2017

3.1 O poder da propaganda eleitoral na Internet

Em que pese o ar pessimista até aqui exposto, não podemos deixar de afirmar que a propaganda, sob o prisma eleitoral, é, sem dúvidas, a melhor forma de estabelecer uma relação entre as ideias de um determinado candidato e eleitores. Quando difundida por meio de grandes veículos de comunicações, a propaganda é agregada de grande valor. É de conhecimento notório que poucos segundos de propaganda em horário nobre (com preços elevadíssimos) podem fazer a diferença entre vitória e derrota eleitoral. E é nesse contexto que a legislação busca manter equilíbrio entre agremiações partidárias e seus respectivos componentes.

A tecnologia tem criado novas possibilidades de propaganda. Conforme mencionamos, o fluxo de informações que recebemos diariamente está sobre a palma de nossas mãos, com a propagação de *smartphones*. Aplicativos e redes sociais, a exemplo do *Facebook*, *YouTube*, *Twitter* e *Instagram* permitem que o eleitor ultrapasse barreiras até então intransponíveis, mas que sorrateiramente furtam a racionalidade intelectual diante de milhares de artimanhas do mundo do "marketing da propaganda eleitoral". Diante disso, e longe de sua capacidade reflexiva, o eleitor é tomado por paixões e, sem que

possa perceber, é acometido por pensamentos imunes à qualquer crítica e originariamente manipulados com um fim único: a captação de seu voto.

A rede mundial de computadores, que deveria ser um território democrático e republicano, passou a se tornar um verdadeiro campo de batalha em prol da conquista do eleitorado faminto, por discursos que possam trazer conforto e alento para suas angústias em meio ao caos da coisa pública. Exemplo disso está no crescimento vertiginoso de pedidos de direito de resposta e demais representações eleitorais oriundas de propaganda eleitoral veiculada via rede mundial de computadores.

3.2. Regulamentação da propaganda eleitoral paga na internet

Ora, diante disso, previsível seria que o legislativo viesse a intervir no ordenamento jurídico com o intuito de regulamentar esse instituto, o que o fez inicialmente com a Lei 12.034 de 2009, a qual incluiu na Lei 9.504/97 os artigos 36-A, I, 57-A até 57-I, 58, §3º, IV e 58-A que tratavam de formas da propaganda eleitoral na internet. Com a edição da Lei 13.488/2017, o legislador, dentre outras modificações, criou um capítulo específico para tratar do tema, introduzindo diversas mudanças na legislação até então vigente.

Dentre as alterações propostas, limita-se a analisar o art. 57-C, que diz:

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

E seu § 3º:

Impulsionamento de que trata o caput deste artigo 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.

Diferente da regra que valia até o momento, que previa, expressamente, a vedação de qualquer propaganda eleitoral paga na internet, o legislador ordinário inovou ao decidir pela sua excepcionalidade e portanto, possibilidade.

Ao verificar o artigo 57-C em sua integridade, observa-se que para a possibilidade de existência do impulsionamento, é requisito que haja a sua identificação inequívoca em tratar-se de propaganda eleitoral.

De acordo com o artigo 57-J, a identificação do conceito de "impulsionamento" será responsabilidade do duvidoso e discutido Poder Regulamentar do TSE, que ditará, o seu alcance e limitações. Para quem seria, então a "identificação inequívoca?" Para o eleitor, para o provedor de aplicação? Sendo assim, o entendimento deste inovador artigo editado pelo legislador carece (mais uma vez) de interpretação através da

edição de resolução que esclareça o uso das palavras-chaves contidas em seu texto.

3. O princípio da máxima igualdade da disputa eleitoral e a liberação do uso de impulsionamento nas campanhas eleitorais

A demanda democrática e republicana exige que o princípio constitucional estruturante da máxima igualdade na disputa eleitoral (ENEIDA) seja observado em todo o processo eleitoral e principalmente no âmbito da propaganda eleitoral na internet. Sendo o pluralismo político um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, exige-se que seja garantida voz e igual direito a todos os indivíduos e não apenas aos que detenham meios para tanto.

Dessa forma, a fim de que haja de fato igualdade dos meios de comunicação, é preponderante que o Estado assuma o seu papel no intuito de preservar a possibilidade e integridade do debate.

Nesse sentido, torna-se necessário esclarecer que a restrição da propaganda eleitoral na internet gera uma atuação negativa perante a democracia, o que não configura a possibilidade de ausência de interferência estatual para sua fiel regulação. Entretanto, sendo o eleitor um titular da propaganda eleitoral, há que se preservar e possibilitar a sua devida ocorrência, desde que devidamente abraçado aos princípios eleitorais, principalmente o da Máxima Igualdade da Disputa Eleitoral, a fim de que não gere desequilíbrio na formação da opinião dos eleitores.

Neste diapasão, certo é que o direito de ser votado e votar, é influenciado, negativamente, pelo controle desigual de recursos financeiros dispostos nas campanhas, como declara Eneida Desirre [5]:

É reflexo do princípio da igualdade entre os candidatos a proibição de propaganda paga na televisão e no rádio, meios de comunicação de massa. A utilização desses meios para a divulgação das candidaturas deve dar-se sob requisitos equitativos de distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito. Essa regra deve atingir também os canais de TV por assinatura, pois a restrição não se fundamenta na natureza jurídica dos meios de comunicação, mas em seu impacto e no elevado custo de divulgação da propaganda, o que levaria a uma discriminação indevida na disputa eleitoral.

Sabe-se que, quanto maior o capital econômico investido na campanha eleitoral, maior serão as chances de lograr êxito na disputa, sendo a chance de vitória diretamente proporcional à quantidade e qualidade de propaganda [marketing político] disponibilizada pelo candidato. Assim, o poder econômico atrelado à propaganda eleitoral na internet, sem dúvida é um fator de extrema relevância que deve ser considerado como de necessária importância para o poder público quanto em sua abrangência de regulação.

Sendo assim, a possibilidade por parte dos candidatos, partidos e coligações de "impulsionamento" do conteúdo político, ou seja, o pagamento de valo-

res para que pessoas que normalmente não teriam acesso visual a determinada propaganda eleitoral na internet a tenham, fere frontalmente o princípio eleitoral explicitado. Tendo em vista ser notório que quanto mais "impulsionamento", ou seja, quanto mais dinheiro pago para "impulsionar", mais o candidato "aparecerá" para o eleitor de forma prestigiada, mais acesso passivo e irrestrito o eleitor terá de seus discursos e programa de governo.

Por certo, o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral, obriga a existência de liberdade e paridade na manifestação de ideias transmitidas pelos meios de comunicação aos eleitores. Ocorre que, de fato, a regulação com a permissão do uso da internet paga pode vir a gerar ainda mais desequilíbrio nas campanhas, formando uma opinião pública tendenciosa e dificultando que novos nomes de candidatos, impossibilitados de fazer frente aos detentores de capital, surjam como opções reais de vitória nas eleições, ou mesmo de chances igualitárias na divulgação de suas propagandas eleitorais através da internet.

De outra forma, entender que o eleitorado não detém a possibilidade cognitiva de escolher o candidato que melhor o represente, traduz a existência de preconceito que insiste em desqualificar a massa existente dentro da sociedade, aquela que forma a maioria, critério de escolha decisivo dentro de um regime político democrático. Nesse entendimento, segue Jessé Souza [6]:

O mal-entendido é que classes sem valor não devem nem podem ter qualquer participação na política. Uma classe que não sabe votar, um classe que nem deveria existir. Essa é a função da noção de populismo entre nós: revestir de caráter científico o pior e o mais covarde dos preconceitos.

Nesse sentido, identificar o eleitor como, naturalmente, uma pessoa desqualificada e sem condições reais de discernimento político para a escolha, é desqualificar a própria democracia, porém, certo é que a enxurrada de propaganda ativada por um marketing político manipulador, causa paixões inconscientes nos seus receptores, furtando-lhes sua racionalidade e motivando-os às "verdades" ali expostas, a todo momento, "impulsionadas" em seus smartphones. A presença da crítica nunca sai de moda e no mundo digital capitalizado e irrestrito, ela se faz ainda mais necessária.

Conclusão

Por todo o exposto, cabe dizer que a possibilidade do uso da internet democratiza ainda mais a propaganda eleitoral, sendo um meio disponível a todos para o debate e explicitação de conteúdo programático das ideias de governo. Todavia, ao incluir a possibilidade do uso de capital econômico nos "impulsionamentos", sem maiores limitações de gastos com essa plataforma (exceto a sua inclusão no teto de gastos da campanha), mostra-se uma dissonân-

cia com o próprio princípio constitucional da máxima igualdade de Disputa nas eleições.

Portanto, o legislador ordinário foi negligente ao permitir uma campanha eleitoral na qual vigora a possibilidade de uso da internet paga como forma de propaganda eleitoral, tendo em vista a ausência total de limitações ao uso do poder econômico nessa esfera.

Claro é que com o uso diário e quase permanente das redes sociais, o eleitor estará disponível e acessível a todos os candidatos. Entretanto, aquele que dispuser de maiores capacidades financeiras e, portanto, de maiores aportes de "impulsionamento", sem dúvidas, estará em posição de destaque na campanha. Ocorre que, em um processo que preza pela igualdade, não há espaços para destaques, ao menos não no seu ponto de origem.

[1] FINER, Samuel. Governo Comparado.1.Ed. Brasília : Universidade Nacional Brasileira.

[2] DOMENACH, Jean-Marie. Propaganda Política, Paris. Edição eletrônica : Ed. Ridendo Castigat Mores – Disponível em:<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/proppol.pdf>

[3] CAVALIERI FILHO, Programa de Sociologia Jurídica. 11.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

[4] Ibidem, p. 178.

[5] SALGADO, Eneida Desiree. Princípios Constitucionais Eleitorais.2. ed. Belo Horizonte; Fórum, 2015.

[6] SOUZA, Jessé . A elite do atraso – da escravidão à Lava Jato. 1. Ed.Rio de Janeiro: Casa da Palavra/Leya, 2017

Referências:

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições

Lei nº 13.488 de 06 de outubro de 2017 - Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

ALVIM, Frederico Franco Curso de Direito Eleitoral. 2. Curitiba. Ed. Juruá, 2016.

BONAVIDES, Paulo Ciência Política . 23. Ed. São Paulo; Malheiros 2016

CÂNDIDO, Joel J. Direito Eleitoral Brasileiro. 13. Ed. Bauru: Edipro, 2008.

CONEGLIAN, Olivar. Propaganda eleitoral. 11. Ed. Curitiba; Juruá, 2012

DOMENACH, Jean-Marie. Propaganda Política, Paris. Edição eletrônica : Ed. Ridendo Castigat Mores – Disponível em:

<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/proppol.pdf>

FINER, Samuel. Governo Comparado.1.Ed. Brasília : Universidade Nacional Brasileira.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 7. Ed. São Paulo; Atlas, 2011

SALGADO, Eneida Desiree. Princípios Constitucionais Eleitorais.2. ed. Belo Horizonte; Fórum, 2015.

SOUZA, Jessé . A elite do atraso – da escravidão à Lava Jato. 1. Ed.Rio de Janeiro: Casa da Palavra/Leya, 2017

ZÍLIO, Rodigo López. Direito Eleitoral. 3. Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012