

# O efeito reverso das mudanças da legislação da propaganda eleitoral: Um estudo sobre as leis eleitorais a partir de 1992

The side effect of the changes on the electoral advertising rules: A study on election laws since 1992

El efecto inverso de los cambios en la legislación sobre propaganda electoral: un estudio de las leyes electorales desde 1992

## Cómo citar

### este artículo en APA:

Neves, D. y Salgado, Eneida D. (2020). O efeito reverso das mudanças da legislação da propaganda eleitoral: Um estudo sobre as leis eleitorais a partir de 1992. *Analecta Política*, 10(19), 117-139.

### Fecha de recepción:

09.03.2020

### Fecha de aceptación:

29.08.2020

## **ENEIDA DESIREE SALGADO**

Doutora em Direito do Estado  
Universidade Federal do Paraná, Brasil  
[desisal@gmail.com](mailto:desisal@gmail.com)

## **DANIELA NEVES**

Doutora e mestre em Ciência Política  
Universidade Federal do Paraná, Brasil  
[dneves1505@gmail.com](mailto:dneves1505@gmail.com)

## Resumo

As normas desenham o campo dos atores políticos e condicionam suas estratégias. Para a concretização dos princípios democrático e republicano, é preciso que a legislação eleitoral seja clara, coerente e aplicada de maneira consistente. Porém, desde a Constituição de 1988 o que o Brasil vive é uma constante instabilidade nas normas que regem as eleições. Diante deste quadro, este trabalho se preocupa em analisar como as diversas mudanças na legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988 até a mais recente de 2017 vêm desenhando as regras do jogo eleitoral no que tange à propaganda política. Parte da hipótese de que a norma diminuiu drasticamente a propaganda de rua e transferiu seu espaço para a arena digital, gerando a diminuição da informação. A análise é feita com metodologia descritiva, comparando as mudanças nas leis analisadas, entre 1992 e 2017.

**Palavras-Chave:** eleições, comunicação eleitoral, comunicação política, reforma política, lei eleitoral.

## Abstract:

Rules design the field of political actors and condition their strategies. For the implementation of democratic and republican principles, legislation needs to be clear, consistent and consistently applied. However, since the 1988 Constitution, Brazil has lived a constant instability in the standards governing election. In view of this situation, this work intends to review how the various changes in electoral legislation from the 1988 Constitution to the most recent one in 2017 have drawn the rules of the electoral game with respect to political propaganda. It is assumed that the regulation drastically reduced street advertising and was transferred to the digital field, leading to a decrease in information. The analysis is carried out with a descriptive methodology, comparing changes in the revised laws, which occurred between 1992 and 2017.

**Keywords:** election, electoral communication, political communication, political reform, election law.

## Resumen

Las normas diseñan el campo de los actores políticos y condicionan sus estrategias. Para la implementación de los principios democráticos y republicanos, la legislación electoral debe ser clara, coherente y consistente en su aplicación. Sin embargo, desde la

Constitución de 1988, Brasil ha experimentado una inestabilidad constante en las reglas que rigen las elecciones. En vista de esta situación, este artículo se ocupa de analizar cómo los diversos cambios en la legislación electoral desde la Constitución de 1988 hasta la más reciente de 2017 han dibujado las reglas del juego electoral con respecto a la propaganda política. Se parte de la hipótesis de que la norma redujo drásticamente la publicidad callejera y esta se trasladó al ámbito digital, generando una disminución de la información. El análisis se realiza con una metodología descriptiva, comparando los cambios en las leyes revisadas, ocurridos entre 1992 y 2017.

**Palabras clave:** elecciones, comunicación electoral, comunicación política, reforma política, ley electoral.

A insatisfação com representantes políticos parece transferir-se para as regras da disputa eleitoral e com isso há uma demanda permanente por reformas. As propostas de modificações trazem como justificativa a melhoria do sistema político, ainda que por vezes não demonstrem exatamente no que e como vai aperfeiçoar-se o jogo democrático. Nos últimos anos, o principal argumento tem sido reduzir o custo das eleições para os partidos e para as candidaturas, em nome do princípio da igualdade.

As normas jurídicas desenham o campo dos atores políticos e condicionam suas estratégias. Como substrato da concretização dos princípios democrático e republicano, é preciso que a legislação eleitoral - sempre produzida no Parlamento, pluralmente composto - seja clara, coerente e aplicada de maneira consistente. A boa fé e a confiança legítima, para além da exigência constitucional de anterioridade, impõem que se saibam, antecipada e seguramente, as regras da disputa eleitoral e as sanções no caso de descumprimento.

A legislação eleitoral brasileira, no entanto, não é previsível, nem estável, ou consistente. Sua aplicação é ainda mais caótica se somada à construção de normas gerais a partir de decisões, como as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Isso impede o desenvolvimento de categorias do Direito Eleitoral e atinge a qualidade da democracia brasileira.

Diante deste quadro, este artigo tem o objetivo de descrever como as diversas mudanças na legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988 até 2017 desenham as regras do jogo eleitoral no que tange à propaganda política, partindo da hipótese de que a diminuição da propaganda de rua, ou sua invisibilidade, e ao mesmo tempo a flexibilização da campanha virtual gera a diminuição da informação e debate entre as opções de voto do eleitor. A análise será feita com metodologia descritiva, comparando as mudanças nas leis analisadas, entre 1992 e 2017. Tal instabilidade nas leis que afetam a vida partidária é demonstrada no quadro 1, que apresenta um levantamento de alterações em leis que atingem as legislações que regem partidos e eleições, desde 2012.

Esse dinamismo causa instabilidade na formatação das campanhas e no debate eleitoral. Focando apenas em uma parcela dessas mudanças, estudando o período de campanha e suas regras da comunicação eleitoral. Partimos da literatura que discute a importância das campanhas. Após, é feita uma descrição das mudanças da legislação brasileira, mostrando que restringe a propaganda de rua e a divisão de tempo de horário eleitoral gratuito entre os partidos, e ainda diminuiu o tempo de campanha e período de HGPE.

**Quadro 1**  
*Mudanças entre as eleições após 2012*

Alteração em	Impacto no código eleitoral	Impacto na lei dos partidos	Impacto na lei das eleições	Total
Lei 12.875/13		5	4	9
Lei 12.891/13	6	12	78	96
Lei 12.976/14			3	3
Lei 13.107/15		6	1	7
Lei 13.165/15	33	65	146	244
Lei 13.487/17		43	23	66
Lei 13.488/17	3	4	70	77
Lei 13.831/19		16		16
Lei 13.834/19	5			5
Total	47	151	325	523

Fonte: Textos das leis descritas acima

Ao mesmo tempo, as regras aumentam o uso de novas tecnologias proporcionadas pela internet (Cervi e Massuchin, 2011; Braga, 2011, Resende e Chagas, 2013), gerando uma campanha virtual. O que poderia ser considerada a modernização da campanha, tem um efeito colateral danoso: o de acentuar a desigualdade entre os candidatos a partir da contratação, por exemplo, de comitês virtuais e de visibilidade anterior à campanha, intensificada por dois aspectos trazidos com as últimas reformas: a possibilidade de realizar pré-campanha e de impulsionar conteúdo eleitoral nas redes sociais.

A hipótese deste trabalho é que as mudanças na legislação diminuam o espaço para coleta de informação e a visibilidade dela, fatores que geram o interesse pelas campanhas por parte do eleitorado não engajado. Para demonstrar os efeitos da mudança, faremos um levantamento na literatura sobre as formas de propaganda eleitoral e para cada tema descreveremos as modificações na lei.

## Importância das campanhas

Dentre os estudos de comunicação política que têm como objeto a propaganda eleitoral, boa parte indica que as campanhas servem para cristalizar opiniões ou preferências (Lazarsfeld et al, 1944; Campbel e Converse, 1964; Holbrook, 1996); outros afirmam que ajudam a mobilizar e chamar atenção para determinadas candidaturas (Panagopoulos, 2017; Brady, Johnston, And Sides, 2006; Holbrook, 1996). E Ainda seriam importantes para: persuadir o eleitorado a votar em um determinado concorrente ou moldam a opinião pública (Travis E Franz, 2011; Jacobson, 2014; Brady, Johnston and Sides, 2006; Figueiredo, 2008); alertar a cidadania para a necessidade de pensar sobre o tema e a entrar no “clima” da eleição, pois chegou a “hora da política”, ou o período da eleição (Palmeira, 1996; Veiga, 2001; Trent and Friedenber, 2008; Cervi, 2010); ou ainda ajudar na escolha dos indecisos, geralmente pessoas pouco interessadas em política, que acabam se informando de maneira mais rápida pela campanha (Panagopoulos, 2017; Downs, 1999; Popkin, 1991).

A discussão sobre as eleições, advindas dos formadores de opinião e propaganda eleitoral, pode, ainda ajudar a definir o voto dos eleitores considerados voláteis, aquele que tem uma opinião política que gera um comportamento eleitoral que pode ser mutável ou volátil (Cervi, 2002), ou seja, o eleitor que muda de voto em partidos ou candidatos de uma eleição para outra. Neste sentido, o efeito da propaganda atinge o formador de opinião, que é aquela pessoa com facilidade de expressar opiniões políticas e que cumprem a função de mediação entre os meios de comunicação e grupos de eleitores (Silveira, 2000).

Mesmo para os pesquisadores que entendem que a campanha não é o fator mais decisivo, acreditam que tem sim sua importância no resultado (Holbrook, 1996; Farrel and Schmitt- Beck, 2003; Simon, 2002). Os que estudam a importância ou funcionamento da campanha eleitoral indicam que ela é uma instância organizadora de informações, fornecendo ao eleitorado dados sobre as candidaturas, mostrando suas diferenças e permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas (Manin, 1995, Panke, 2011; Telles, 2009). Muitos eleitores inclusive esperam que a campanha os alimente de informações sobre como está a economia, ou como foi a performance do governante (Panagopoulos, 2017).

Na campanha é quando o tema eleições entra no seu cotidiano e, literalmente, invade a “casa” das pessoas, através do horário político de propaganda eleitoral, dando visibilidade às discussões sobre a esfera pública de poder (Cervi, 2010; Ridout e Franz, 2001). A partir do período de HGPE, o debate sobre eleição entra

na esfera privada do cidadão e “(...) as discussões sobre política nas ruas, locais de trabalho, escola, vizinhança passam a ser pautadas pelos conteúdos vistos na televisão ou ouvidos no rádio em momentos anteriores”. (Cervi, 2010,p. 13). Nesse período os noticiários também se voltam à disputa eleitoral, formando uma rede de comunicação política mais ampla e, potencialmente, mais rica em informações.

Uma campanha eleitoral é um processo de visões antagônicas (Simon, 2002) do debate necessário em uma campanha, com o uso da Teoria dos Jogos, pela qual os candidatos moldam suas ações de acordo com o que imaginam que as candidaturas adversárias farão. Um diálogo racional entre as candidaturas traz uma boa qualidade da campanha. Assim, os temas são debatidos entre as principais candidaturas, o que pode ser considerado uma escolha de estratégia de campanha, dentro da Teoria dos Jogos. O outro caminho seria não dialogar, não responder aos assuntos trazidos pelos concorrentes e trazer outros temas, como que ignorando os adversários. (Simon, 2002).

Panagopoulos (2017) defende que esse antagonismo, ou seja, as informações trazidas de um lado ou de outro, é capaz de persuadir votantes, mesmo que consiga alcançar apenas uma pequena margem do eleitorado. Isso acontece em parte porque os eleitores tendem a consumir informações de forma seletiva, e de outro lado porque as usam para reforçar crenças preexistentes e desconsideram informações e mensagens que são inconsistentes do seu ponto de vista. O autor diz que em função disso, a persuasão em campanhas é uma tarefa difícil, o que não quer dizer que não seja capaz de mobilizar um número de eleitores o suficiente para mudar o resultado de uma votação.

## **Fundamentos e restrições da norma**

O período de propaganda eleitoral representa o exercício da política democrática por ser o tempo do livre convencimento do eleitorado com pluralidade de ideias. Como manifestação da liberdade de expressão, a propaganda eleitoral tem papel central nas democracias, com exigência de forte fundamentação para sua limitação. Como toda restrição a direito fundamental, os contornos da liberdade de expressão - e, por consequência, da propaganda eleitoral - só são justificáveis se responderem à necessidade de proteção de um valor constitucional.

As regras eleitorais definem não somente os limites, mas como os espaços da campanha. E para que tais regras colaborem com o regime democrático, é esperado

que sejam claras (*rule making*) que sejam seguidas a cada eleição – como: definição da fórmula eleitoral, data da eleição, financiamentos de campanhas – e que sejam aplicadas (*rule application*) (Mozaffar, Schedler, 2002; Marchetti, 2008).

Da mesma forma, o ordenamento jurídico eleitoral, para que reforce a integridade eleitoral, deve seguir princípios internacionais e regras transparentes. De acordo com Norris (2015), a integridade eleitoral existe quando o processo de competição respeita “(...) normas internacionais e normas globais que regem a realização apropriada de eleições.” (Norris, 2015, p.4).

Dentro deste princípio de integridade eleitoral, os limites à liberdade de expressão são fundamentados para a manutenção dos direitos fundamentais, como o respeito à dignidade da pessoa humana, ou impedindo a invasão da privacidade, a ofensa à honra, a incitação à violência ou atentado contra a vida. (Neves Filho, 2012). Assim, se, quando e quanto for para proteger direitos fundamentais, ou outro valor constitucionalmente protegido, as regras que impõem limites à liberdade de expressão política são consideradas legítimas (Neves Filho, 2012), tais vedações previstas na legislação são baseadas no equilíbrio da disputa e na igualdade de condições entre os concorrentes.

Por outro lado, como afirma Osório (2015), o direito eleitoral brasileiro não tem dado o devido valor à liberdade de expressão e, durante as campanhas, tal liberdade tem sido sacrificada. Isso se daria por falta de sistematização dos princípios norteadores do Direito Eleitoral, por uma regulamentação excessiva, entre outros motivos.

O princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral é um dos pilares do desenho constitucional das regras do jogo democrático, ao lado dos princípios da autenticidade eleitoral, da liberdade para o exercício do mandato, da necessária participação das minorias nas instituições políticas e no debate público e da estrita legalidade em matéria eleitoral (Salgado, 2015). Assim, no campo jurídico, é preciso submeter a restrição a um teste de conformidade com a Constituição: a limitação será válida apenas se (e na medida em que) promover os princípios constitucionais.

Sobre as limitações, Neves Filho diz que há restrições estabelecidas pela Justiça Eleitoral que, a cada período de campanha, diminuem o exercício da propaganda eleitoral, sempre que provocada sobre abusos em nome do combate às irregularidades. Pela Consulta nº 1274/2006, o Tribunal Superior Eleitoral limitou a propaganda eleitoral em bens particulares. Tais restrições extrapolam a

competência da Justiça Eleitoral e afetam diretamente o núcleo da liberdade de expressão em matéria eleitoral. (Neves Filho, 2012).

Desta forma, qualquer regra que minimize o espaço de debate público deve ser justificada (Neves Filho, 2012; Salgado, 2015). Sucessivas reformas eleitorais e decisões do Tribunal Superior Eleitoral que se transformam em normas aplicáveis a todos podem levar à diminuição da igualdade na competição eleitoral.

## **Evolução e restrições da legislação brasileira**

Passa-se a comparar a evolução das normas brasileiras com as variáveis tempo de campanha, tempo de horário eleitoral, distribuição de tempo de HGPE entre as candidaturas, analisando a forma em que a legislação eleitoral brasileira vem caminhando no sentido de esvaziar esse tempo da política, não somente em número de dias de campanha, ou para o horário eleitoral, mas retirando dos olhos do eleitorado o efeito de adesão, nos moldes citados por Palmeira (1996). A análise é realizada de acordo com anos de eleições municipais, após 1992.

De acordo com o Quadro 2, percebe-se a mudança de espaço do Horário Eleitoral de Rádio e Televisão.

Em 1992, a campanha eleitoral tinha 70 dias, passando para 122 em 1996, 86 em 2000 e 2004, com um dia a mais nos pleitos seguintes (pois começava invariavelmente no dia 6 de julho e terminava no primeiro domingo de outubro), passando para 45 dias nas últimas eleições, de 2016. A perda mais acentuada de tempo de campanha se deu no último pleito municipal, com mudança de longa (até 2012) para média.

Novamente, as eleições de 1996 são as que contam com tempo de propaganda no rádio e televisão mais abrangente (60 dias), com queda nos anos posteriores e diminuição maior no último pleito (35 dias).

O tempo de horário eleitoral vem diminuindo. Apesar de a norma de 2015 ter deixado a propaganda majoritária de segunda a sexta, o tempo do bloco diminuiu, passando de três para 2 horas por semana. Desta forma, nas eleições de 2000 a 2012, o horário eleitoral gratuito era composto por:

**Quadro 2**  
*Divisão de tempo diária do HGPE*

Legislação	Lei 8214/91	Lei 8713/1993	Lei 9100/95	Lei 9504/97	Lei 11300/2006	Lei 12034/2009	Lei 12891/2013	Lei 13165/2015
Aplicada em	1992	1994	1996	1998 e posteriores	2006 e 2008	2010 e 2012	2014	2016
Dias de propaganda eleitoral	70	De 151 a 123	122	86	87	87	45	45
Dias de HGPE	45	60	60	45	45	45	45	35
Tempo diário (minutos)	80 em 2 blocos	120	90 em 3 blocos	100 eleições gerais/60 municipais	60 em 2 blocos	60 em 2 blocos	60 em 2 blocos	20 em 2 blocos
Distribuição igualitária	25%	4,70%	20%	33,30%	33,30%	33,30%	33,30%	10%
Distribuição igual entre partidos	75%	58,30%	80%	66,70%	66,70%	66,70%	66,70%	90%

Fonte: leis eleitorais citadas.

- 2 blocos de 30 minutos cada, totalizando 1 hora, 3 vezes por semana (2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>), 3 horas por semana, totalizando 38 programas de candidatos majoritários.

Nas eleições de 2016 e 2018 foram:

- 2 blocos de 10 minutos cada, totalizando 20 minutos diários (de segunda a sábado), ou 2 horas por semana, com um total de 60 programas mais curtos que os anteriores.

Em 1992 não houve divisão igualitária, apenas uma separação que respeitava a representatividade entre os partidos no Poder Legislativo, estadual e federal. Em 1996 uma menor parte (20%) foi dividida entre partidos sem critério de representatividade, e a maior parte (80%) respeitando a representação no Congresso Nacional. Os pleitos de 2000 a 2012 foram os mais igualitários na divisão de tempo de TV, separando 1/3 para divisão sem critério e o restante de acordo com representação no Congresso. Já a atual legislação prevê apenas 10% para divisão por igual e os demais 90% do tempo são distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

## Restrições na propaganda de rua

A distribuição da propaganda eleitoral no espaço físico da cidade, principalmente em locais públicos, tomando conta das praças e das ruas, era a sinalização deste tempo marcando o período de atenção da população. Tempo no qual o voto mais do que uma escolha individual, manifesta a adesão a um dos lados. “Numa eleição, o que está em jogo, para o eleitor (...) não é escolher representantes, mas situar-se de que lado está”. (Palmeira, 1996, p. 45).

Desta forma, um cartaz ou fotografia do candidato na porta da casa equivale a uma declaração de voto, uma sinalização de que o dono da casa pertence a um determinado lado. Mas a campanha visa justamente uma parcela do eleitorado que ainda não se declarou, que está disponível.

Judith S Trent e Robert Friedenberg (2008) dizem que neste período eleitoral a cidadania fica aguardando os rituais da campanha, como os comícios, debates, os voluntários batendo de porta em porta, os bottons, propaganda no rádio e televisão e pesquisas de intenção de voto. “A campanha política tem muitas funções úteis

para eleitores e candidatos. Enquanto algumas dessas funções são importantes simbolicamente, outras têm valor instrumental.”(Trent e Friedenberg, 2008, p. 417).

O período de campanha de rua tem dimensão simbólica na produção de vínculo entre políticos e eleitorado (Bonelli, 1996) e desta forma, os eventos de campanha conformam uma verdadeira “festa da política”. São os comícios, caminhadas, passeatas, debates, que produzem informações e vínculos na sociedade. Um dos principais objetivos da campanha de rua é o de produzir o reconhecimento das candidaturas, a partir do contato direto com o eleitorado. Os panfletos, dessa forma, são o meio de apresentação do candidato, tornam pública a sua história. “Os panfletos são uma forma de apresentação do candidato, de sua trajetória de vida, de seu rosto, de seu capital cultural, social e político” (Scotto, 1996).

A partir da década de 90 (quando inicia a análise deste trabalho), com a redemocratização do país e a volta de eleições diretas para todos os cargos, colocou-se a tarefa de regulamentar as disputas. A legislação brasileira de 1991, que normatizou as eleições de 1992, era simples, declarando de forma genérica o que era permitido e proibido em propaganda de rua em locais públicos e particulares. A legislação de 1995 começou a prever comícios, com delimitação de horário, assim como debates, carro de som e distribuição de brindes.

A mudança para a propaganda de rua realizada em 2006 gera uma série de restrições para esta, proibindo outdoors, distribuição de brindes e restringindo a colocação de faixas e cartazes a bens particulares. Também restringe comícios, que não podem mais ter artistas ou apresentadores, ainda que não pagos, para atrair público. A propaganda de rua em bens particulares passa a diminuir de espaço em 2009, limitando espaço a 4m<sup>2</sup>. Em 2013 são os carros que recebem limites para propaganda: apenas permitido em adesivos microfurados, ou com dimensão máxima de 50 cm por 40 cm.

A mudança na legislação de 2015 continua restringindo a propaganda de rua, flexibilizando um pouco a propaganda de TV, permitindo gravações externas em determinadas situações explicitadas.



Diagrama 1  
 Temas de propaganda e quando entraram ou foram proibidas

	TIPOS DE PROPAGANDA									
	1991 Lei 8.214	1995 Lei 9.100	1997/ Lei 9.504	2000 Lei 11300	2009 Lei 12034	2013 Lei 12891	2015 Lei 13165	2017/ Lei 13488		
Ação permitida										
Ação proibida										
Com restrições										
Não citado na legislação										
Propaganda em imprensa escrita										
Propaganda em bens que dependam de concessão do Poder Público										
Propaganda em locais públicos indicados pela prefeitura										
Propaganda em bens particulares										
Distribuição de folhetos, volantes e demais impressos										
Ondeiros										
Amealhos luminosos, faixas, cartazes colocados em vias públicas, inclusive rodovias										
Projeção de vídeo, cartazes fixados em locais com aglomeração (como cinemas e restaurantes)										
Utilização de faixas ou cartazes em ginásios e estádios desportivos.										
Circuito fechado de som ou de imagem em recintos a que o público tenha acesso.										
Ofender candidato										
Distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha										
Realização de comícios										
Carro de som										
Debates em emissoras de rádio e televisão										
Propaganda de Boca de Urna no dia da eleição										
Cenas externas no horário eleitoral										
Propaganda em veículos										
Cavaleiros, bonecos, placas, estandartes, faixas										
Mesa de distribuição de material na rua										
Placas, estandartes, faixas em pontos de iluminação pública, vitrines, passarelas e pontas										
Inserções no rádio e na TV usando montagens, computação gráfica e efeitos especiais										
Propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos (as)										
Show-biz com artistas remunerados ou não.										
Trios elétricos										
Propaganda sancionada										
Propaganda por meio de mensagem eletrônica										
Propaganda por meio de blog, redes sociais										
Propaganda paga na internet										
Impulsioneamento de conteúdo nas redes sociais.										

Levantamento realizado por Daniela Neves (2020) baseado no texto das leis eleitorais desde 1992, consultadas entre fevereiro e setembro de 2020.

Fonte: Daniela Neves (2020)

## Campanha virtual

As discussões na literatura sobre campanha digital buscam compreender até em que ponto o meio facilita o debate e promove a democracia. Ou ainda, como pode contribuir para horizontalizar a participação do eleitorado, com interatividade entre ele e as candidaturas.

Parte dos estudos indicam que a tecnologia, por si só, não é capaz de modificar em alta dimensão o debate. Os candidatos e usuários é que conferem a ela um uso diverso (Braga, 2011, Marques, 2016, Marques e Sampaio, 2011, Norris, 2002, Stromer-Galley, 2013).

O uso mais amplo dos canais digitais só foi possível, pela legislação das eleições brasileiras, a partir de 2009, com impacto para as eleições de 2010 (Neves e Santos, 2017). As campanhas no Brasil passaram a utilizar todas as plataformas, sejam sites e redes sociais como Facebook, Twitter e WhatsApp, a partir de 2012.

Os primeiros estudos sobre o uso de meios digitais em campanhas no Brasil tinham como objeto o conteúdo produzido nos sites oficiais pelos comitês. Braga (2011) observa que os partidos e candidatos utilizaram a internet, até aquele momento, como uma ferramenta de comunicação que complementa mas não substitui as atividades off-line, o que inclui o contato com o eleitor e articulação de cabos eleitorais, bem como o uso das antigas mídias, como a televisão, que ainda goza de grande confiança por parte do eleitor.

Apesar de não representar mudanças no resultado das eleições, a partir de 2010 as assessorias de comunicação das campanhas brasileiras passaram a dar atenção para as ferramentas digitais, “(...) como forma de atingir uma camada segmentada da população que acessa a internet” (Cervi e Massuchin, 2011, p. 321). O Twitter, de acordo com os autores, foi utilizado primeiramente nas eleições de 2010 como uma forma de se comunicar através do microblog, mas também para ter seguidores como mediadores, pois repassam informações para outros eleitores. O Facebook, da mesma forma, contribuiu para distribuir mensagens, através as ferramentas de “curtir”, “compartilhar” ou “comentar”.

Marques e Sampaio (2011) mostram que, durante as eleições de 2010 no Brasil, as coordenações de campanhas enfatizaram o uso do Twitter para divulgar informações e agregar militantes. Tal ferramenta mostrou potencialidade no efeito de repercussão – “por meio do clique em *hashtags* (termos antecidos pelo símbolo “#” que, ao serem clicados, permitem acesso ao conteúdo postado por

outros usuários sobre determinado tema), presentes nos *trending topics* (TT). Termômetro instantâneo da opinião pública”. (Marques e Sampaio, 2011, p.213).

Facebook e Twitter foram os meios mais utilizados pelos candidatos para atingir aqueles que usam a internet nas eleições de 2014 e 2016 (Braga e Carlomagno, 2018). Por eles, eleitores interagem, de modos e em graus variados, com outras pessoas, grupos ou instituições, seus amigos e familiares, o que acaba gerando uma rede de disseminação da propaganda (Aggio, 2016; Panagopoulos, 2017).

As mídias digitais fizeram com que os candidatos se comunicassem com menor custo provocando um amplo acesso dos candidatos do Brasil às ferramentas da internet, quase sem barreiras de acesso ao mundo on-line por parte das campanhas (Braga e Carlomagno, 2018). Isso contribui para desenvolver um núcleo de ativistas de campanha e, no caso daquelas com mais recursos e profissionalismo, ainda fornece metadados relevantes e críticos do eleitorado (Trent e Friedenber, 2008).

Atualmente, com o uso cada vez maior de redes sociais por partidos e políticos, o fosso digital citado por Norris (2001), ou seja, a imagem turva sobre como as informações sobre política chegam aos eleitores, parece ainda atual, confirmando a tese da autora de que a rede serve para ativar ainda mais os ativos politicamente, ou seja, uma forte capacidade mobilizadora e de fortalecer ideias pré-concebidas.

Mont’Alverne e Mitozo (2019) mostram como o WhatsApp, amplamente utilizado na campanha presidencial brasileira em 2018, tornou-se fonte de informação e de retroalimentação dos grupos apoiadores com os conteúdos produzidos por eles próprios. Com eles, a verificação de fortalecimento de bolhas de conversação, chamando a atenção para a necessidade de “relativização da suposta “democratização e pluralização trazida pelas ferramentas digitais” (Mont’Alverne e Mitozo, 2019, p. 20).

O WhatsApp reforça a ideia de Norris de fosso digital em pesquisas que mostram ser o meio mais utilizado para a disseminação de *Fake News* nas eleições presidenciais brasileiras de 2018 (2019) inclusive por grupos de apoiadores que repassam intencionalmente, mesmo sabendo se tratar de notícia falsa (Baptista et al., 2019).

A discussão sobre a relativização dos meios digitais como democratizantes também pode ser verificada de acordo com a estrutura de campanha, o que significa recursos. Da mesma forma como na comunicação tradicional (rádio e

TV), mesmo com o acesso mais fácil das plataformas digitais, Panagopoulos alerta para o fato de que tem mais sucesso quem tem mais recursos financeiros e equipe profissional que saiba usar as mídias sociais. Outra discussão necessária feita pelo autor é o uso de megadados do eleitorado para tornar essa competição mais efetiva, e ainda como o meio digital serve para muito mais do que se comunicar. É importante para informar, direcionar e mobilizar os eleitores, como também é uma ferramenta fundamental de estratégia de campanha. “Estrategistas, por exemplo, dependem cada vez mais das ferramentas de gerenciamento de banco de dados baseadas na Web para identificar, monitorar e comunicar com eleitores” (Panagopoulos, 2009, p.1 – tradução nossa).

Da mesma forma que uma organização ou empresa, os estrategistas de campanha precisam compreender como funciona a rede social, mais do que meros usuários. Não é à toa que “(...) a equipe do então senador Barack Obama contratou Chris Hughes, um dos fundadores da rede social on-line Facebook, para chefiar sua campanha on-line ainda nas primárias”. (Gomes, Fernandes e Silva, 2009, p.33). Foi um investimento pesado realizado em marketing digital nesta campanha de 2008, considerado pioneiro não exatamente por utilizar o marketing digital, mas pela amplitude de ações promocionais na web. Enquanto o Partido Republicano investiu US\$ 3,6 milhões, o Partido Democrata “gastou mais de US\$ 16 milhões em publicidade on-line. (...) o Google faturou a maior fatia de bolo, US\$ 7,5 milhões, ou seja, por volta de 45% do total – parte disso pelos anúncios e links patrocinados em sua rede de afiliados e outra parte pelos anúncios que apareciam nas páginas de resultados do buscador” (Gomes, Fernandes e Silva, 2009, p. 36).

Não só a rede digital se tornou um aspecto vital e estratégico de campanha, mas revolucionou a forma como analistas, candidatos e cidadãos comuns pensam e lidam com política. Ainda existem vastos territórios não mapeados dentro da rede.

A campanha do republicano Donald Trump em 2014 utilizou-se de ferramentas do marketing digital capazes de traçar um perfil psicológico dos eleitores, conseguidas através de megadados, ou seja, algumas “pegadas” que deixamos cada vez que entramos na web, como nossos gostos e abertura para novas experiências (Campello, 2017). Pasquale (2017) chama atenção para o poder concentrado nas mãos das empresas de internet através do big data, ante sua potencialidade de controlar e prever o comportamento humano.

As empresas de mídias sociais também ajudam com ferramentas capazes de atingir o público que se deseja. É o caso do impulsionamento, uma ferramenta capaz de “driblar” a barreira do algoritmo do Facebook, comandos de programação que criam filtros nas timelines, ou perfis, dos usuários. Até 2016 era uma ferramenta proibida no Brasil, liberada para o pleito de 2018, no período de campanha eleitoral.

Os algoritmos e o WhatsApp criam bolhas de interação, ou seja, o usuário acaba vivendo em uma sociedade virtual fechada, comunicando-se sempre com as mesmas pessoas, ou perfis, e não tendo acesso a outros pensamentos divergentes. Bittencourt” (2016, p. 127) chama a atenção para o efeito de “O jardim fechado do Facebook, referindo-se à expressão usada por Pariser (2012), pois esses algoritmos selecionam um conjunto de relações e interações do usuário, fazendo com que alguns conteúdos apareçam para este usuários e outros não, sem avisar as pessoas dessa seleção. “Ideais de conectividade cívica, democracia e transparência, anunciadas no início da popularização da internet e da web são fortemente tolhidos por algoritmos como o Edgerank, do Facebook”. (Bittencourt, 2016, p. 127).

Eli Pariser (2012) explica que essa é uma estratégia de negócios das grandes empresas da internet que têm uma fórmula simples: “Quanto mais pessoalmente relevantes forem as informações ofertadas, mais anúncios elas poderão vender e maior a probabilidade de você comprar os produtos que elas oferecem. E a fórmula funciona” (Pariser, 2012, p 13).

O autor chama a esta customização das páginas de filtro bolha, o qual gera problemas sociais, como o fato de não ter acesso a diferentes ideias: “No filtro, há menos espaço para o encontros fortuitos, que nos trazem novas percepções e aprendizados. A criatividade é muitas vezes atizada pela colisão de ideias surgidas em disciplinas e culturas diferentes” (Pariser, 2012, p.19). Como resultado, o autor chama a atenção para a menor flexibilidade de ideias e de abertura para contato com as diferenças.

Essa falta de troca, afeta a maneira deste usuário conhecer e aprender sobre pensamentos diferentes, afetando inclusive o equilíbrio necessário para a tomada de decisões. Fava (2013) diz que, desta forma, os filtros fazem “(...) o usuário acreditar que está em um processo livre de escolhas, enquanto age de forma opaca. Isso indica um retrocesso frente ao avanço que a rede trouxe quando tornou os receptores mais ativos”. (Fava, 2013, p. 14).

Na mesma linha, Pasquale diz que, sem regulamentação que limite o poder do uso do big data, as megaempresas definem o que é conteúdo relevante para o usuário, submetendo o pluralismo de ideias e a função democrática do debate à lógica do mercado (Pasquale, 2017).

Ao mesmo tempo que agem neste filtro gerado pelos algoritmos, as redes sociais são canais de informação do grande público, de acordo com Recuero, Zago e Soares (2017). Esse comportamento gera grupos de conversação separados. “Em termos estruturais, uma rede social possui algumas características próprias como a tendência à grupabilidade e os buracos estruturais” (Recuero, Bastos e Zago, 2015). É em função dessa característica de grupabilidade que a informação compartilhada acaba sendo homogênea e até redundante, de acordo com as autoras. Desta forma, a rede social depende das conexões para dar visibilidade ou relevância de um determinado tema. Tais grupos, geram eco de posições políticas para atores com pensamentos semelhantes, o que gera circulação de discursos homogêneos (Recuero, Zago e Soares, 2017).

Diante da complexidade da internet, o que se tem é um crescimento de acesso à comunicação virtual por parte das candidaturas, em uma forma de mídia sobre a qual a elite partidária não tem controle total, a começar pelo fluxo de informação disponível aos eleitores e ao crescimento da crítica aos políticos potencializada pelo ambiente digital (Cervi e Neves, 2018).

Mais do que investir em campanhas nas redes, os assessores de comunicação passaram a perceber como investir, com estratégias cada vez mais refinadas e profissionais. O Brasil sentiu o efeito deste uso sofisticado de dados detalhados dos eleitores na campanha de 2018 e com a disseminação de Fake News pelo WhatsApp.

No quadro a seguir é possível visualizar o desenvolvimento da legislação eleitoral brasileira no que se refere ao uso da internet nas campanhas eleitorais:

### Quadro 3

#### *O que dizem as leis eleitorais sobre uso da internet nas campanhas*

<b>Ano 2006 - Lei 11.300</b>	Prestação de contas pela internet
<b>Ano 2009 - Lei 12.034</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Doações pela internet</li><li>- Site de candidato, partido ou coligação</li><li>- Propaganda por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;<ul style="list-style-type: none"><li>- Propaganda por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados.</li></ul></li><li>- Participação de filiados a partidos ou de pré-candidatos (as) em entrevistas, programas, encontros ou debates na internet</li><li>- Na internet, vedada qualquer tipo de propaganda paga.</li><li>- É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da internet, assegurado o direito de resposta.</li><li>- Direito de resposta: no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres usados na ofensa, em até 48 horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido</li><li>- É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos</li></ul>
<b>Ano 2013 - Lei 12.891</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Retirada de conteúdo ofensivo.</li><li>- Constitui crime a 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.</li></ul>
<b>Ano 2015 - Lei 13.165</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não configura propaganda antecipada na internet: a menção à pretensa candidatura, exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos (as), desde que não haja pedido explícito de voto.</li><li>- Direito de resposta: a qualquer tempo, quando se tratar de conteúdo que esteja sendo divulgado na internet, ou em 72 horas, após a sua retirada</li></ul>
<b>Ano 2017 – Lei 13.488</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Propaganda pela internet por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por:<ul style="list-style-type: none"><li>a) candidatos (as), partidos ou coligações; ou b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.</li></ul></li><li>- 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 (as) e seus representantes.</li><li>- É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros.</li></ul>

Como é possível ver no quadro 3, desde 2009, quando a legislação abrigou o tema internet como forma de propaganda houve uma preocupação inicial em considerar as mídias sociais utilizadas no cotidiano do eleitorado e também reafirmar a livre manifestação de pensamento, assim como consequências por possíveis ofensas. Ao mesmo tempo, no início considerava proibido propaganda paga na internet, o que foi liberado em 2018 com o impulsionamento tanto nas mídias sociais quanto nos sites de busca, no período de propaganda eleitoral. Mesmo que o eleitor não perceba, em artigo previsto na lei que trata de propaganda paga, o candidato consegue direcionar suas postagens para um tipo específico de eleitor, o que com a ajuda de megadados pode facilitar a escolha pelo tipo de votante que deseja conquistar, como para determinada classe social ou escolaridade, ou ainda bairro em que mora.

Neste sentido, as mudanças na legislação brasileira no que tange à propaganda na Internet, se adaptam na direção apontada por Panagopoulos, (2009) e Trent e Friedenbergl (2008) de um uso mais racional, com menor custo e possibilidade de uso de metadados para atingir os eleitores. Os partidos brasileiros aproveitaram as liberações da legislação, principalmente a partir de 2010 (Marques e Sampaio, 2011; Cervi e Massuchin, 2011; Neves e Santos, 2017) e a cada eleição, as leis e resoluções apontam para o aumento do uso das redes digitais.

## Conclusão

Este artigo teve o objetivo de descrever como as diversas mudanças na legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988 até 2017 desenham as regras do jogo eleitoral no que tange à propaganda política. Demonstra que até 2013 foi a propaganda de rua que perdeu espaço e desde 2015 houve uma drástica redução do tempo total de campanha e de horário eleitoral no rádio e televisão (HGPE). Que, Se comparada com a legislação vigente em 1996, significa uma diminuição de 63% no período de campanha e 41% no período de HGPE.

Menos tempo, quase sem propaganda de rua, a comunicação eleitoral está sumindo dos olhos do eleitorado, que se tiver interesse precisa buscar a informação, seja por via digital, ou até comitês e atos de campanha, para viver o dia a dia da disputa. Com isso, a descrição das mudanças da lei mostra que a norma diminuiu drasticamente a propaganda de rua e transferiu seu espaço para a arena digital, gerando a diminuição da informação. Tais dados, aliados

à discussão de literatura sobre a relevância de justificativa para limitações na lei (Neves Filho, 2012; Salgado, 2015; Osório, 2015) demonstram uma fragilidade na segurança democrática das leis, conforme indicam Levisky e Ziblatt (2018) de pequenos movimentos legais e de espaços democráticos que levam a um déficit da democracia como um todo.

Neste artigo, os dados não podem confirmar a hipótese de que as restrições na lei diminuem o espaço para debate e antagonismo entre candidaturas, dificultando uma escolha plenamente consciente e informada da população. Porém, apontam um caminho neste sentido, o que abre a possibilidade de pesquisar as sutilezas da fragilidade democrática nas eleições brasileiras.

Ao mesmo tempo, a permanente reforma que abre espaço para propaganda digital em aplicativos de mídias sociais sobre os quais há pouco controle de fato do respeito às normas, abre a discussão sobre a falta de controle da Justiça Eleitoral sobre o real mecanismo da campanha digital. Em aplicativos como o WhatsApp, mesmo com as restrições realizadas por seus proprietários quanto ao número de envio de mensagens, não é possível controlar quantas mensagens de determinados candidatos foram para quais pessoas e muito menos seus conteúdos. Esse tipo de campanha difere da propaganda de rua, ou rádio e TV, por exemplo, produzida pela elite política e mais transparente para os demais concorrentes, ou eleitores.

Ou seja, o meio digital é a principal forma de campanha eleitoral no Brasil e sobre ela hoje se tem pouca transparência e controle para verificar a existência de igualdade de condições no pleito.

Ao descrever as mudanças na lei nos diversos tipos de propaganda eleitoral, pretendeu-se demonstrar como o debate que a transferência para a arena digital gera, promove diminuição da visibilidade, da produção e disseminação da propaganda eleitoral. Apesar de não ser tema deste trabalho, acreditamos que esta descrição da lei embasa uma segunda discussão necessária, que é a produção não controlada da propaganda eleitoral e sua difusão, inclusive no que tange às chamadas Fake News.

## Referências

Baptista, Rossini, Oliveira e Stromer-Galley (2019). A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook. *Lumina, Juiz de Fora, PPGCOM – UFJF*, v. 13, n. 3, p. 29-46.

- Bonelli, Marco Antônio Gusmão (1996). O Retrato da Política: cobertura jornalística e eleições, in *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contracapa livraria.
- Braga, Sérgio Soares (2011). O uso da internet nas campanhas eleitorais: o balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil. *Revistausp*, n.º 90, São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Borba, Felipe (2013). Regras Eleitorais e Democracia em 11 países da América Latina. *Observador On-Line* (v.8, n.11).
- Cervi, E (2010). O “Tempo da política” e a distribuição dos recursos partidários: uma análise do HGPE. Em *Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.8, p. 12-17, ago.
- Cervi, Emerson Urizzi; Massuchin, Michele G. (2011). O uso do twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná. *Contemporanea (UFBA. Online)*, v. 9, p. 174-189.
- Cervi, Emerson Urizzi; Neves, Daniela S. (2018). Estrutura de comunicação e democratização eleitoral em disputas para prefeito no Brasil em 2008 e 2016. *Anais XI Encontro ABCP*. Curitiba.
- Fava, Gihana Proba (2013). Filtro bolha: desafio para propagação de informação no meio digital. In *Anais XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste*.
- Levitsky, Steven, Ziblatt, Daniel (2018). *Como as democracias morrem*. 1. Edição, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- Marques, Francisco Paulo; Sampaio, Rafael (2011). Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. *Revista Galáxia*, n. 22, p. 208-221, São Paulo.
- Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida (2016). *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador: EDUFBA.
- Marchetti, V. (2008) *Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral*. *Dados*, 51(4).
- Mont’Alverne e Mitozo (2019). Muito além da mamadeira erótica: As notícias compartilhadas nas redes de apoio a presidenciáveis em grupos de WhatsApp, nas eleições brasileiras de 2018. *Anais VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA)*, Brasília, Universidade de Brasília (UnB).
- Mozaffar, S; Schedler, A. (2012). The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, v. 23 nº 1, p. 5-20.
- Neves Filho, Carlos (2012) *Propaganda Eleitoral e o princípio da liberdade de propaganda política*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2003). Preaching to the converted? Pluralism, participation and party Websites. *Party Politics*, [S.l.: s.n.], v. 9, n. 1, p. 21–45.
- Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press.
- Osório, Aline (2015). *O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão*. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Faculdade de Direito – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Palmeira, Moacir, Goldman, Marcio (1996). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contracapa livraria.

- Panke, Luciana, Cervi, Emerson Urizzi (2011) Análise da Comunicação Eleitoral uma proposta metodológica para os estudos do Hgpe, Revista Contemporânea | Comunicação e Cultura, vol 9, nº3. Salvador: UFBA.
- Panke, Luciana (2011). Discurso e propaganda eleitoral: conceitos e técnicas, Anais XI Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Recife.
- Panagopoulos, Costas (2017). Political Campaigns: Concepts, Context and Consequences. New York: Oxford University Press.
- Pariser, E. (2012). O Filtro Invisível: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar.
- Popkin, Samuel L. (1991). The Reasoning Voter, Communication and Persuasion in Presidential Campaign. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Pasquale, Frank (2017). A Esfera pública automatizada. LÍBERO, Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero. Ano XX – Nº 39 JAN. / AGO. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero.
- Recuero, R.; Bastos, M.; Zago, G. (2015). Análise de Redes para Mídia Social. Porto Alegre: Sulina.
- Salgado, Eneida Desiree (2015). Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum.
- Scotto, Gabriela (1996). Campanha de Rua, Candidatos e Biografia, in Palmeira, Moacir, Goldman, Marcio (1996). Antropologia, voto e representação política. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 1996.
- Telles, Helcimara de Souza (2009). Estratégias de Campanha Política: slogans e retóricas nas eleições para prefeitos no Brasil, in America Latina Hoy, nº 51. Salamanca: Editora Universidade de Salamanca.
- Veiga, Luciana (2001). Em busca de razões par ao voto: o uso que o homem comum faz do Horário Eleitoral, nº f. 246. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.