

Assimetria da informação entre eleitores e candidatos na era da internet: um olhar regulatório

Denilson Ribeiro de Sena Nunes

8

Assimetria da informação entre eleitores e candidatos na era da internet: um olhar regulatório

Denilson Ribeiro de Sena Nunes¹

Resumo

A proposta deste artigo é identificar como a regulação poderia contribuir para que a internet seja utilizada para a redução do déficit de informação dos eleitores sobre os candidatos às vagas nos Poderes Executivo e Legislativo. Para dar conta desse objetivo, em primeiro lugar, o autor faz uma abordagem sobre os sistemas de busca da internet para correlacioná-los às escolhas eleitorais. Em seguida, apresenta os limites e os desafios para a utilização da internet como incremento do processo eleitoral. Logo após, examina as normas jurídicas que disciplinam as informações na internet, de onde conclui que há uma parcela das informações que ainda demanda tratamento. Em consequência, destaca haver espaço para um olhar regulatório para enfrentar problemas decorrentes das atividades desenvolvidas no âmbito da internet. Fundamentado em uma análise regulatória racional e estruturada dos problemas verificados e na correspondente ponderação com os benefícios ofertados pela internet, conclui pela possibilidade da adoção de algumas medidas para que a internet reduza a assimetria da informação.

Palavras-chave: Regulação. Internet. Eleições. Assimetria da informação. Alternativas regulatórias.

Abstract

The purpose of this article is to identify how regulation could contribute to the Internet being used to reduce voter information deficits on candidates for positions in the executive and legislative branches. To account for this goal, first, the author takes an approach on internet search systems to correlate them to election

¹ Advogado do BNDES. Especialista em Direito da Empresa e da Economia, com MBA na área pela EPGE/FGV. Mestrando em Direito da Regulação na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro – FGV Direito Rio.

choices. It then presents the limits and challenges for us using the Internet as an increment in the electoral process. Soon after, it examines the legal norms that discipline the information on the Internet, from which it concludes that there is a portion of the information that still demands treatment. As a consequence, there is room for a regulatory look at problems arising from activities carried out on the internet. Based on a rational and structured regulatory analysis of the problems verified and the corresponding weighting with the benefits offered by the internet, it concludes by the possibility of adopting some measures for the Internet to reduce the information asymmetry.

Keywords: Regulation. Internet. Elections. Asymmetry of information. Regulatory alternatives.

1. Introdução

No Brasil, o desconhecimento de uma parcela significativa dos eleitores acerca da vida pregressa e das propostas dos candidatos às vagas nos Poderes Executivo e Legislativo, bem como a incompreensão a respeito do papel que cabe aos governantes e aos parlamentares, revelam um amplo déficit de informação nos sucessivos processos eleitorais.

Não por outra razão as estratégias de marketing político desenvolvidas nas últimas décadas têm por objetivo, em primeiro lugar, tornar o candidato conhecido pelo eleitorado. Somente após atingida essa meta, os candidatos se preocupam em apresentar propostas ou planos de governo.

Naturalmente, o desconhecimento é mais evidente quando falamos das eleições para os parlamentos brasileiros, mas que não se diga o contrário das candidaturas aos cargos do Poder Executivo que, mesmo com mais tempo disponível para a exposição de ideias nos períodos de propaganda eleitoral gratuita, as campanhas comumente privilegiam a exposição da imagem do candidato em detrimento da apresentação de propostas estruturadas.

Esse déficit de informação fez, historicamente, serem eleitas algumas personalidades que jamais tiveram qualquer relação com o meio político ou realizaram trabalhos em prol da coletividade

ou demonstraram, ainda, interesse em fazê-lo, como jogadores de futebol, atores de novela e outras *celebridades* televisivas.

E o que a internet mudou nesse cenário? No momento inicial em que os candidatos passaram a se comunicar pela *web*, os partidos políticos limitavam-se a reproduzir em *sites* e *blogs* conteúdos que, de certa forma, já estavam expostos nas mídias tradicionais como a televisão, rádio e jornais. Ou seja, a internet era apenas mais uma mídia.

No entanto, com o advento das redes sociais, e toda sua possibilidade de interação, as estratégias se alteraram e já se mostraram decisivas em alguns países. Um *case* de sucesso foi a eleição de Barack Obama para presidente dos Estados Unidos da América (EUA), em 2008, que por meio da internet causou grande impacto com um novo tipo de campanha eleitoral. De acordo com o relato de Graeff (2009), a “chegada de Obama à presidência dos EUA coroou o uso da rede e das mídias sociais como ferramenta de comunicação para candidatos e partidos”.

Essa experiência internacional foi vista e reproduzida no Brasil e é cada vez mais comum candidatos utilizarem a internet para se fazerem conhecidos e exporem suas ideias.

Ocorre que já há quem defenda que a internet tem gerado efeitos negativos para os processos eleitorais, como o PhD em psicologia pela Universidade Harvard e pesquisador sênior do Instituto Americano para Pesquisa Comportamental e Tecnologia Robert Epstein. Em entrevista concedida em 2015 à BBC Brasil, Epstein afirmou que os mecanismos de busca da internet poderiam definir eleições e, por essa razão, deveriam ser controlados².

Neste artigo, partiremos da hipótese de que a regulação poderia contribuir para que a internet seja utilizada para a redução da assimetria de informação entre candidatos e eleitores, para o que adentraremos nas discussões sobre os efeitos positivos e negativos da *web* nos processos eleitorais.

Portanto, para o desenvolvimento deste trabalho, demonstraremos como funcionam e qual a lógica dos sistemas de busca

2 Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150901_epstein_google_jf_1k>. Acesso em: 14 jul. 2017.

na internet, como podemos relacioná-los às escolhas eleitorais e quais seriam os limites e os desafios que se apresentam. Exporemos, ainda, como o Ordenamento Jurídico brasileiro disciplina o acesso às informações eleitorais³, em especial no ambiente *on-line* e verificaremos se o ambiente virtual é suficientemente regulado em termos de disponibilização dessas informações.

Por fim, analisaremos como a regulação⁴ poderia contribuir para a diminuição da assimetria da informação entre eleitores e candidatos na internet.

Iniciaremos este trabalho com uma abordagem acerca do tratamento das informações veiculadas na rede, com relevo para os sistemas de busca de conteúdo na internet, tema que está no centro das discussões sobre a influência da internet nos processos eleitorais.

2. Os sistemas de busca da internet: uma nova forma de fazer escolhas

Inicialmente, faremos uma abordagem sobre os sistemas de busca da internet e de seus algoritmos, muito em voga na sociedade contemporânea, para que possamos compreendê-los e correlacioná-los às escolhas feitas por indivíduos e pelas sociedades, entre as quais as escolhas eleitorais. Para isso, não nos debruçaremos sobre conceitos tecnológicos e preferiremos partir de um singelo exemplo que trará luz ao que pretendemos evidenciar.

Pensemos na estrutura organizacional de um escritório de advocacia de médio porte do final do século XX. Poderíamos classificar seus profissionais em três grupos principais: os advogados sêniores (“donos” do escritório), os juniores (empregados ou sócios com uma pequena participação societária) e os estagiários. O que os diferenciava no que diz respeito ao *core business* da atividade advocatícia? Entre as muitas respostas possíveis decorrentes das

³ Neste trabalho, a expressão “informações eleitorais” terá uma acepção ampla e se referirá a toda e qualquer informação sobre pessoas e instituições que possa, de alguma forma, interferir na opinião ou decisão dos eleitores acerca de candidatos ou partidos políticos.

⁴ Adotaremos o termo “regulação” em sentido mais amplo do que o tradicionalmente utilizado no campo da Economia ou do Direito econômico (enquanto regulação de serviços públicos ou controle concorrencial de mercados).

diversas realidades encontradas nesse vasto universo, proporemos destacar três elementos marcantes consistentes (i) na quantidade e qualidade de informação jurídica adquirida da leitura de obras científicas e julgados relevantes, bem com a advinda da prática forense; (ii) no acesso à clientela e a consolidação do relacionamento estabelecido ao longo dos anos de trabalho; e (iii) na habilidade para a realização de negócios jurídicos oriunda dessas informações e dos relacionamentos consolidados (*know-how*).

Agora, reportemo-nos para os dias atuais para o que é necessário considerar todo o conhecimento disponibilizado na internet. Como se sabe, um jovem advogado recém-formado tem acesso a quase tudo que se produziu no mundo do Direito na *web*. Pode se comunicar com qualquer cliente no mundo por meio de modernas ferramentas digitais e tem acesso a muitos modelos de negócio no mundo jurídico e aos procedimentos de como fazer os seus trabalhos (modelos de petição, procedimentos etc.). Então, mesmo com essa gama variada de informações, o que os diferencia ainda hoje dos velhos advogados do século XX? A resposta parece estar na capacidade de escolher as melhores informações.

Queremos demonstrar com esse exemplo que muita informação disponível não proporciona vantagens comparativas no mundo contemporâneo se não for possível realizar escolhas eficazes, mais apropriadas ao objetivo que se persegue. Ao contrário do antigo escritório advocatício, onde os experientes advogados detinham informação e os jovens lutavam para obtê-las, hoje, diante da infinidade de informações disponíveis, a sociedade tende a valorizar a habilidade para fazer boas escolhas.

Embora nos dias atuais o termo “algoritmo” esteja associado a programas de computador com bastante frequência, tal expressão acompanha o conhecimento humano há séculos e pode ser entendido como o conjunto de passos necessários para se realizar uma tarefa que pode ser executada por seres humanos diretamente ou por meio de máquinas. Poderíamos incluir nesse conceito todas as atividades em que precisamos adotar um procedimento para se atingir uma finalidade, das mais rudimentares atividades braçais até o desenvolvimento de complexas produções intelectuais.

Diferentes tarefas são realizadas por uma sequência distinta de atos, e, por óbvio, há mais de uma solução para um mesmo problema. Pensemos na quantidade de tarefas de nosso cotidiano, seja em nossos lares ou em nosso ambiente profissional: a vida ficará mais eficiente se encontrarmos os “algoritmos” mais inteligentes.

Na medida em que a sociedade foi se tornando complexa, o desafio passou a ser buscar meios mais rápidos e eficazes para a solução dos problemas. Pensemos, neste momento, na quantidade de informação que passamos a ter que trabalhar, como no exemplo que iniciamos este tópico. Historicamente, a quantidade de informação disponível pelos indivíduos e pelas sociedades sempre esteve associada ao número de alternativas de soluções que poderiam ser apresentadas, o que, inegavelmente, representa maiores possibilidades a quem as detém.

Mas com o crescimento exponencial da quantidade de informação e, sobretudo, de sua disponibilização, passamos a observar uma outra forma do exercício desse poder, colocando em posição de vantagem aquele que se apresenta em condições de escolher e reunir as informações de melhor qualidade.

Assim, ao mesmo tempo que a complexidade das informações apresenta um crescimento que tende ao infinito, a capacidade de escolha depende cada vez mais da utilização de fórmulas e recursos computacionais. Por isso verificamos o surgimento de uma gama variada de serviços disponíveis na internet dedicados a realizar as melhores escolhas por meio das chamadas *plataformas digitais*⁵.

Como é possível, com alguma facilidade, obter informações sobre prestadores de serviços e sobre seus consumidores na internet, notou-se que a intermediação entre esses dois lados das relações de consumo ou sociais poderia ser um grande negócio. Daí surgiram os *aplicativos* para escolha de filmes, de aluguel de imóveis, veículos, vestuários, para serviços médicos e até mesmo de advogados.

⁵ Aqui concebidas como soluções tecnológicas disponibilizadas na *web* que permitem a interação entre duas partes ou múltiplos grupos de usuários e possuem, dentre outras, finalidades sociais e comerciais.

Por trás dessas plataformas há um serviço que vai além da intermediação, pois compreende uma escolha: o exercício de uma curadoria. Diante de um enorme banco de dados de fornecedores de bens, serviços e informações, como escolher a melhor alternativa e o melhor preço? Os curadores das informações poderão apresentar alternativas avaliadas pelos próprios consumidores. E mais, a um preço bastante convidativo.

Logo, chega-se à evidência de que o salto evolutivo nessa seara está em se conseguir um procedimento, uma fórmula que revele boas escolhas aderentes às vontades sociais. Quanto melhor forem identificadas as vontades dos integrantes da coletividade, melhor terá sido realizado o trabalho da curadoria, que, por consequência, obterá mais êxito.

É inegável a sensação de conforto que esses algoritmos inteligentes oferecem aos usuários, pois, em geral, possuímos preferências sobre determinados tipos de produtos ou informações, sobretudo em razão da imensa gama de opções disponíveis em todas as áreas de entretenimento e serviços ofertados.

A filtragem de informações na internet ganhou relevo com o advento de *sites* de busca, tais como o Google, dando origem a uma teoria que ficou conhecida como *Filter Bubble* (“filtros-bolha”), que teve suas premissas elaboradas por Pariser (2011).

Segundo essa teoria, e conforme exposto por Eduardo Magrani (2014), os filtros-bolhas são “[...] um conjunto de dados gerados por todos os mecanismos algoritmos utilizados para se fazer uma edição invisível voltada à customização da navegação *on-line*”.

Dessa forma, empresas como a Google e o Facebook utilizam ferramentas ou mecanismos de busca para personificar os conteúdos da rede.

Essa personificação é possível a partir do rastreamento de elementos contidos na rede deixados pelos usuários, tais como a localização e dados de acesso dos mesmos, fruto da navegação nos ambientes *on-line*. Desta feita, pesquisas sobre determinada expressão (“democracia digital”, por exemplo) quando realizadas por pessoas de nacionalidade, idade, áreas de interesse acadêmico

distintas ou pertencentes a segmentos sociais ou com preferências culturais ou políticas diferentes desaguarão em resultados bastante diversos.

É importante ressaltar que a curadoria de informação pela mídia tradicional já representava a ideia de filtragem dos conteúdos selecionados, mas o que ocorre com os algoritmos nos ambientes *on-line* é uma amplificação do grau de personalização e direcionamento.

A questão, portanto, representa o encontro de dois interesses principais: a comodidade do usuário e os interesses dos sites de busca que utilizam a filtragem para comercializar produtos e serviços de maneira personificada.

Não obstante essa convergência de interesses, é importante observar, desde já, que tais direcionamentos podem gerar riscos a valores democráticos, tais como a privacidade, a diversidade, a igualdade, a liberdade de expressão e outros que abordaremos neste artigo (MAGALHÃES, 2016).

Essas questões ganham ainda mais relevo quando transportamos o tema da filtragem para os processos eleitorais, o que faz suscitar o questionamento sobre quais seriam os limites e desafios para a utilização das ferramentas e mecanismos eficientes disponíveis na internet para o aprimoramento das escolhas eleitorais.

3. Limites e desafios para o uso da internet no aprimoramento das escolhas eleitorais

Consideramos que a utilização da internet tem a capacidade ou o potencial para reduzir a assimetria da informação entre candidatos e eleitores e assim contribuir para o incremento do processo eleitoral.

Não obstante, para a efetividade e concretização desse potencial, deverão ser considerados os seguintes fatores que trataremos neste item do trabalho: (i) a falta de cultura de engajamento político *on-line*; (ii) restrições de acesso à internet e educação digital entre conectados e não conectados; (iii) a problemática que envolve o excessivo fluxo de informação e a neutralidade da rede que desafia a credibilidade das informações recebidas; (iv) os riscos à privacidade e à diversidade; (v) questões relacionadas

à polarização e fragmentação; e (vi) a ameaça à liberdade de expressão (MAGRANI, 2014).

3.1 O incipiente engajamento político *on-line*

Verifica-se no Brasil atual um crescente movimento de organização para o tratamento de questões de interesse coletivo no ambiente *on-line*. Embora ainda incipientes, é notória a mobilização para a busca conjunta de soluções para alguns problemas da coletividade.

Não há, ainda, trabalhos empíricos que revelem a exata dimensão desses movimentos, mas se pode afirmar que contam a seu favor as vantagens advindas do meio digital, como a celeridade no fluxo comunicativo, a capacidade de mobilização e uma organização mais fluida e na forma de rede, mais adaptáveis quando comparadas com movimentos tradicionais do mundo *off-line*.

De toda forma, apesar do exercício da cidadania no meio digital ser uma possibilidade, sobretudo no aspecto participativo (o que inclui a possibilidade de manifestação de opinião, de interlocução como poder público, entre outras formas), seu exercício em larga escala ainda é um desafio a ser enfrentado na busca de estabelecimento de metas comuns e de consenso em torno de temas que afetem toda a sociedade.

Como consequência, entendemos que a capacidade para a redução da assimetria da informação entre candidatos e eleitores ainda se encontra limitada e somente se tornará efetiva quando houver uma maior participação dos cidadãos em questões dessa natureza no ambiente virtual.

3.2 Restrições de acesso à internet e educação digital

O acesso dos cidadãos à internet é condição essencial para a redução da assimetria da informação entre candidatos e eleitores. Em países como o Brasil, isso consiste numa limitação ao ambiente virtual, em razão do ainda considerável número de pessoas que não possuem acesso à rede. Essa exclusão segue a mesma lógica da exclusão social, em que os analfabetos digitais são geralmente pessoas de baixo poder aquisitivo ou que vivem em lugares sem estrutura para o funcionamento da rede.

Acrescente-se a isto a ainda precária expansão da banda larga, ainda não disponibilizada em muitos locais pelas empresas que fornecem esse serviço, por serem considerados desinteressantes do ponto de vista econômico. Nesses locais, a velocidade dos serviços e o acesso aos conteúdos *on-line* ficam prejudicados, bem como a interação em plataformas que requerem uma velocidade maior de tráfego de dados.

Ivar Hartmann (2010) defende que o acesso à internet é um direito fundamental na ordem jurídica brasileira, como um direito implícito e decorrente do sistema e dos princípios fundamentais da Constituição Federal, o que significa que caberia ao Estado prover os cidadãos de acesso à rede mundial de computadores.

Ainda no que diz respeito ao acesso à internet, é igualmente necessário proporcionar a capacitação das pessoas para que estejam habilitadas ao uso da rede. É a chamada alfabetização digital. Sem essa capacitação, o acesso às informações sobre candidatos e partidos políticos no ambiente *on-line* se vê frustrado.

O tema da capacitação pertence, antes de tudo, à concretização do direito à educação e à garantia do direito ao trabalho, tendo em vista que, atualmente, qualquer profissão ou ocupação que envolva exercício intelectual requer habilidades para o acesso à rede.

3.3. Sobre a neutralidade

Se a exclusão digital e a falta de capacitação para o uso da internet representam obstáculos à redução da assimetria da informação entre candidatos e eleitores, o mesmo se pode dizer do excesso de informação, que gera nos usuários a dificuldade de selecionar as informações apresentadas. Essa dificuldade compromete a compreensão de uma determinada questão ou um problema e a capacidade dos usuários em tomar decisões. Para usarmos um exemplo, ao procurarmos a expressão “informações eleitorais” no *site* de busca do Google, surgem 1,06 milhões de resultados em 0,37 segundos.

Conforme já mencionado, esse excesso de informação levou à necessidade de se filtrar as informações que circulam na *web*, demanda que foi captada pelo mercado, que tem explorado a possibilidade de customização automática de conteúdos nas plataformas

digitais, inclusive com a comercialização de publicidade direcionada no âmbito dessa filtragem.

Por outro lado, essa filtragem também vem sendo considerada excessiva, limitando o potencial de debate ao deixar os usuários permanentemente em uma “bolha de filtragem” na internet, muitas das vezes fora do nosso controle e consciência.

Sobre os riscos advindos dessa filtragem, chama atenção a ameaça ao tratamento ideológico-partidário isonômico. Muito se tem falado no Brasil sobre mídias partidárias, simpatizantes de determinadas ideologias, ou de preferências sobre tendências econômicas, o que ganha destaque quando pensamos que não possuímos uma imprensa tão diversificada como em outros países. Sem adentrar nessa discussão, o que se quer ressaltar nesse aspecto é que a internet e sua propaganda neutralidade poderiam ser um antídoto para uniformizações de pensamento político, desde que todas as tendências fossem tratadas de forma igualitária.

Ocorre que, quando admitimos que filtros sejam estabelecidos por algoritmos – que são mecanismos invisíveis mencionados e legalmente considerados segredos industriais –, podemos colocar em risco o tratamento isonômico na apresentação dos dados em *sites* de busca.

Se fizermos uma busca sobre determinado candidato, poderão ser reveladas informações na ordem e segundo critérios que todos desconhecemos, o que tem despertado interesse por parte de pesquisadores sobre os efeitos negativos da internet nos processos eleitorais.

Podemos citar como exemplo as pesquisas realizadas por Robert Epstein, que o fizeram concluir que a Google, responsável pelo principal *site* de buscas no mundo, teria o poder de determinar o resultado de um quarto de todas as eleições nacionais do planeta (para presidente ou parlamento), principalmente as mais disputadas. Na véspera da eleição presidencial da Índia, em 2014, o pesquisador estudou a influência da empresa nas votações e revelou que 24% dos eleitores tinham propensão maior a votar nos candidatos cujos artigos positivos viam primeiro na ordem

indicada na busca. Em alguns grupos demográficos, o efeito atingia 72% dos participantes do estudo⁶.

Se antes da internet as pessoas não teriam condições igualitárias de acesso à informação, agora esse problema se apresentaria pela possibilidade de os curadores poderem fazer os filtros sem a neutralidade pretendida.

O fato é que, embora a internet esteja calcada na chamada neutralidade, com a qual se pretende conferir tratamento isonômico aos dados nela presentes, na prática, mesmo os mais avançados algoritmos seriam incapazes de tratar de maneira igualitária todas as informações nela constantes.

3.4 Privacidade e diversidade

A maior parte dos usuários de internet desconhece que são monitorados e, dentre os que conhecem, muitos parecem aceitar tal prática sem saber exatamente a profundidade do acesso aos dados particulares ou, em muitos casos, parecem ver esse processo como a *regra do jogo* posta e inquestionável, talvez imersos na sensação de conforto e na utilidade apresentada pelas novas ferramentas digitais.

No entanto, essa mesma dinâmica poderia ser utilizada para se ter acesso a informações que violam a privacidade dos cidadãos protegida pela Constituição Federal, fato que demanda um olhar mais acurado sobre essa questão. O mesmo se diga em relação às estratégias adotadas pelos candidatos e partidos políticos com vistas a atingir os seus eleitores por meio das quais são estabelecidas diretrizes para melhor obter êxito nos pleitos.

Assim como qualquer organização social, as agremiações políticas devem recolher informações por meio de pesquisas de mercado e da assessoria profissional nas áreas de marketing, gestão, economia e jurídica, para atingir os seus fins, o que consubstancia formas de agir que se assemelham a muitas atividades empresariais e que devem ser resguardadas para evitar que seus concorrentes obtenham vantagens indevidas, motivos pelos quais devem

⁶ Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150901_epstein_google_jf_1k>. Acesso em: 14 jul. 2017.

gozar da mesma privacidade conferida às organizações empresariais que veem em seus sigilos comerciais, industriais, bancários e fiscais a base de informação que, se conhecida por seus concorrentes, malograria parte do seu intento.

Outro valor colocado em risco é o da diversidade, que pode ser ameaçada pelo fato de passarmos a visualizar aquilo que, segundo o curador das informações, melhor condiria com a nossa forma de ser e pensar.

Enxergar a diferença existente entre os membros de uma mesma sociedade é fundamental para a democracia, pois exige um exercício de construção coletiva, necessário ao convívio harmônico, embora o embate faça parte dessa construção.

Os mecanismos de filtragem fazem com que a internet se torne um espaço no qual é mostrado o que se presume ser de nosso interesse, mas nos é ocultado aquilo que possivelmente desejaríamos ver ou que contribuiria para o nosso desenvolvimento e para o enriquecimento dos debates eleitorais.

Se somos bombardeados com informações que converjam para os nossos próprios pensamentos, dificilmente teremos a capacidade de desenvolver a habilidade de conviver com ideias que se contrapõem às nossas, o que pode levar às radicalizações políticas, tão em voga nos dias atuais.

O enriquecimento de um processo eleitoral decorre da pluralidade de opiniões sobre todos os temas abordados no segmento político e os momentos que antecedem as eleições são oportunidades para que a coletividade tenha acesso à mais variada gama de visões de mundo, sendo importante que possam ser expostas todas as manifestações a respeito de temas que afetam a vida de todos, para que sejam discutidas e amadurecidas.

Por óbvio, um partido político e seus candidatos têm por objetivo finalístico ganhar a eleição e assumir o poder para fazer valer suas propostas que são contrapostas na disputa eleitoral. Mas, por outro lado, existe um subproduto gerado dessas disputas, que é o enriquecimento de ideias. A proposta derrotada de hoje poderá ser a solução para um problema em um momento futuro e isso só

pode ser atingido se os eleitores tiverem tempo de discussão no suceder dos anos, a fim de que possam reavaliar ideias que outrora pareciam inadequadas, mas que poderão ser adotadas e aperfeiçoadas com o passar do tempo. Aliás, não é por acaso que muitos candidatos e partidos se alternam no poder. A ideia ultrapassada de ontem poderá ser a solução do amanhã.

3.5 Polarização e fragmentação

Fenômenos conhecidos no mundo *off-line* e diretamente relacionados à diversidade, à polarização e à fragmentação de ideias encontram espaço propício em ambientes em que há a segregação de informações. Quando transportamos tais temas para a internet, observamos uma intensificação indesejada desses fenômenos.

Na medida em que o usuário da internet passa a ter acesso prioritário a ideias e informações que guardam pertinência com suas características individuais, a impressão que se pode ter é que a realidade está muito mais próxima de suas preferências do que de fato está.

Quando pensamos em milhões de pessoas navegando sob a égide dos algoritmos, a realidade parece muito mais homogênea, e, por consequência, o debate torna-se menos amplo. Todavia, provavelmente há muito menos consenso do que se apresenta.

Logo, as novas tecnologias podem estar fomentando o hábito de as pessoas ouvirem as vozes dos amigos mais próximos, criando verdadeiras *câmaras de eco on-line* (CARR, 2008).

Como dito, quando tratamos da filtragem, a customização é oferecida por empresas na internet como estratégia para seus negócios. Mas se as bolhas funcionam bem para o consumo, o mesmo não necessariamente se aplica às escolhas eleitorais.

Polarização e fragmentação de ideias pode levar a posições radicais e extremadas e até mesmo ao ódio e à violência, como temos visto diariamente nos noticiários.

As tecnologias não devem estimular o isolamento, mas, ao contrário, a busca de soluções conjuntas para os problemas vividos pela sociedade. Por essa razão, há quem defenda que a redução desses fenômenos deva ser preocupação do Estado Democrático

de Direito para garantir a comunicação entre diferentes grupos sociais e estimular a pluralidade. Segundo Hartmann (2010):

[...] para um Estado democrático a fragmentação viabilizada pela rede é altamente prejudicial. A formação de comunidades saudáveis para a democracia e o convívio social não é, frise-se, espontânea. Muito pelo contrário. Alguma força ou poder deve tomar medidas que estimulem a comunicação entre os desiguais e o sucesso de comunidades que cumpram uma função social de valor, como a discussão de temas políticos. Esse papel cabe ao Estado.

Ainda segundo o autor, como forma de minimizar a fragmentação e ampliar o potencial democrático da rede, o Estado poderia incentivar a criação de espaços propícios ao debate, como bibliotecas *on-line*, arquivos e compilações de informações, serviços de moderação de discussões, criação de fóruns para o debate de discussões técnicas e especializadas e mecanismos para sintetizar os diferentes argumentos apresentados.

3.6 Liberdade de expressão

Outro aspecto diretamente relacionado com a diversidade é a liberdade de expressão, que pode ser ameaçada pela ação de intermediários da informação com poderosos mecanismos editoriais no universo *on-line*.

Esse problema não é exatamente novo, uma vez que todos os canais de comunicação já possuem a possibilidade de direcionar o que será ou não publicado e ao que será conferido mais destaque. Mas chamamos a atenção para a intensa ampliação desse poder no ambiente *on-line*, sob o manto da neutralidade.

4. Aspectos normativos

Nesta etapa do trabalho, exporemos como o ordenamento jurídico brasileiro trata da veiculação de informações político-eleitorais no ambiente *on-line*, com uma preocupação especial para o tratamento das informações sobre candidatos e partidos políticos na internet.

4.1 A Constituição Federal

O preâmbulo do texto constitucional possui força interpretativa e enuncia princípios como a liberdade, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, baseada na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias. O art. 1º da Constituição Federal descreve a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo partidário. Preceitua, em consequência, a existência de eleições livres e amplas, possibilitando escolhas livres e que se vinculam às ideias apresentadas e debatidas, como premissas da democracia representativa.

Esses elementos norteiam as eleições e seus debates e fornecem diretrizes que são observadas no Código Eleitoral, na legislação eleitoral e nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

A expressão do pensamento de forma livre, a comunicação e a proibição de censura são elementos basilares que norteiam as eleições, pois candidatos e representantes do povo devem se expressar livremente e apresentar suas propostas de governo sem interferência de terceiros ou de interesses políticos que possam prejudicar a lisura das eleições. A livre manifestação do pensamento, a comunicação social e a vedação de censura são princípios previstos no art. 5º da Constituição Federal.

A liberdade de expressão e informação são ainda tuteladas pela Constituição Federal no art. 220, que dispõe, *in verbis*:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

[...]

Da leitura do texto constitucional, observa-se que qualquer controle sobre informações eleitorais deve ser realizado de forma repressiva (e não preventiva), no que diz respeito a eventuais abusos na veiculação de conteúdos político-partidários, sob pena de configuração de censura.

No que concerne à isonomia no âmbito eleitoral, pode-se afirmar que deve ser dada igualdade de oportunidade entre partidos, materializada na veiculação gratuita de propaganda nos meios de comunicação, embora distribuída proporcionalmente à representação na bancada legislativa federal, conforme prescreve o art.17, § 3º, da Constituição Federal e regulamenta o art. 47 da Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições⁷.

4.2 O Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)

A liberdade de expressão no âmbito eleitoral é objeto de disciplina no Código Eleitoral que, ao regulamentar a propaganda eleitoral, dispõe que ninguém poderá impedi-la, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados⁸.

Sobre a relevância da propaganda eleitoral como materialização da liberdade de expressão no processo democrático, cabe destacar os ensinamentos de Fávila Ribeiro (1998):

A liberdade de propaganda mereceu compatível tratamento, como condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para funcionamento da competição democrática. As normas protetoras da liberdade aparecem em funcional implicação com os postulados de igualdade. Com a liberdade erguem-se as defesas dos eleitores, dos candidatos e dos partidos, impedindo os cerceamentos provindos das agências estatais. Por sua vez, com a igualdade, as defesas são mobilizadas para enfrentar as situações privilegiadas, as dominações sociais que possam de alguma maneira embaraçar e desnivelar o livre diálogo democrático.

⁷ O art. 47 da Lei nº 9.504/1997 prevê o acesso compartilhado, proporcional à bancada federal, mas assegurado um mínimo de igualdade, que é de um terço, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, seguindo a máxima aristotélica.

⁸ Art. 248 do Código Eleitoral.

O legislador, além de aprimorar a tutela da liberdade de expressão consagrada constitucionalmente, disciplinou especificamente o direito à propaganda eleitoral, impondo sanções de natureza penal⁹ a quem imponha óbice ao seu exercício.

4.3 As alterações efetuadas na Lei nº 9.504/1997 pelas Leis nº 12.304/2009, nº 13.165/2015 e nº 13.488/2017

Embora os princípios e as disposições constitucionais e legais anteriormente mencionadas se apliquem ao meio virtual, fazia-se necessário o aprimoramento da disciplina para a propaganda eleitoral em razão das mudanças provocadas pelo avanço tecnológico e a disseminação em escala mundial da internet. Por essa razão, em 2009, o Congresso Nacional editou a Lei nº 12.034/2009, com o objetivo de alterar a Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), disciplinando, dessa forma, a propaganda eleitoral na internet, cujo detalhamento faremos a seguir.

A Lei nº 12.034/2009 incluiu os arts. 57-A a 57-I na Lei nº 9.504/1997, prevendo expressamente a possibilidade¹⁰ da utilização da rede mundial de computadores como meio de divulgação e propaganda de campanhas eleitorais – embora os candidatos já fizessem uso dessa ferramenta no Brasil desde 2006 –, bem como explicitou que a liberdade de manifestação do pensamento é garantida na rede mundial de computadores durante a campanha eleitoral, assegurando o direito de resposta e vedando o anonimato¹¹.

Entre as inovações legislativas, foram previstas as formas de realização de propaganda eleitoral¹², quais sejam: (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

⁹ Os arts. 331 e 332 do Código Eleitoral impõem pena de detenção e multa a quem inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado ou a quem impeça o exercício de propaganda eleitoral.

¹⁰ Art. 57-A da Lei nº 9.504/1997.

¹¹ Art. 57-D da Lei nº 9.504/1997.

¹² Art. 57-B da Lei nº 9.504/1997.

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 candidato, partido ou coligação ou de iniciativa de qualquer pessoa natural.

Nesse ponto, cabe salientar que a Lei nº 12.034/2009 não previu a possibilidade da realização de propagandas via malas diretas adquiridas por meio de empresas especializadas em banco de dados virtuais, bem como proibiu expressamente a venda de cadastro de endereços eletrônicos¹³.

A Lei nº 12.034/2009 acrescentou, ainda, dispositivo que aplica penalidades ao provedor de conteúdo e de serviços¹⁴ que hospedar a divulgação ilegal de propaganda eleitoral de candidato, partido ou coligação, desde que, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, aquele não adote as providências necessárias para fazer cessar a divulgação irregular¹⁵.

Outra inovação diz respeito à determinação para que as mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, devem dispor de mecanismos que permitam o cancelamento do cadastramento pelo destinatário, obrigando o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas, sob pena de pagamento de multa¹⁶.

Um último aspecto da Lei nº 12.034/2009 que merece destaque é a possibilidade de que a Justiça Eleitoral, mediante requerimento de candidato, partido político ou coligação, determine a suspensão do acesso a todo conteúdo informativo dos sítios de internet que deixarem de cumprir as disposições da Lei Eleitoral¹⁷.

A Lei nº 9.504/1997 foi posteriormente alterada pela Lei nº 13.165/2015 para evidenciar que não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de

¹³ Art. 57-E da Lei nº 9.504/1997.

¹⁴ A expressão adotada pela Lei é bastante abrangente e engloba os provedores responsáveis pelos serviços necessários à disponibilização de conteúdos na internet.

¹⁵ Art. 57-F da Lei nº 9.504/1997.

¹⁶ Art. 57-G da Lei nº 9.504/1997.

¹⁷ Art. 57-I da Lei nº 9.504/1997.

voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e a prática de determinados atos (participação em entrevistas, programas, encontros ou debates, entre outros eventos), que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet¹⁸.

Por fim, a Lei nº 9.504/1997 foi alterada pela Lei nº 13.488/2017 para estender a possibilidade de realização de propaganda eleitoral por *aplicações de internet* cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos, coligações ou por pessoa natural¹⁹. A nova regra veda, ainda, o impulsionamento de conteúdos por pessoas naturais e proíbe o impulsionamento que altere o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros²⁰.

4.4 Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

O Código Eleitoral²¹ e a Lei nº 9.504/1997²², amparados pela Constituição Federal, atribuíram função normativa à Justiça Eleitoral, permitindo que, por meio de resoluções, o TSE expeça instruções para a execução dos referidos normativos.

Podemos citar, como exemplo, instruções criadas para auxiliar a execução de leis no ano das eleições, tal como a Resolução nº 23.457/2015, que dispôs sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016.

As instruções do TSE sobre a propaganda eleitoral devem ser expedidas até 5 de março do ano da eleição e, em geral, consolidam a legislação que trata da matéria, permitindo a melhor compreensão das normas legais, muito embora pouco inove quanto ao conteúdo delas.

Da análise da Resolução nº 23.457/2015, no que diz respeito à regulamentação do uso da internet, observamos haver poucas novidades em relação ao texto legal, entre as quais podemos

¹⁸ Art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.

¹⁹ Art. 57-B, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997.

²⁰ Art. 57-B, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

²¹ Art. 1º, parágrafo único, e art. 23, IX, do Código Eleitoral.

²² Art. 105 da Lei nº 9.504/1997.

menção as seguintes: (i) definição normativa concernente às formas de realização de propaganda eleitoral, com a conceituação de sítio, *blog*, sítio hospedado diretamente em provedor de internet e sítio hospedado indiretamente em provedor de internet;²³ (ii) definição do procedimento caracterizador do “prévio conhecimento” da existência de propaganda irregular por parte de provedor de conteúdo na internet ou de serviços multimídia, fato este ensejador de aplicação de penalidade;²⁴ e (iii) previsão de autorização para a reprodução virtual das páginas do jornal impresso na internet, desde que seja feita no sítio do próprio jornal, independentemente do seu conteúdo, devendo ser respeitado integralmente o formato gráfico e o conteúdo editorial da versão impressa²⁵.

No mais, a referida Resolução se limitou a transcrever de forma organizada e sistematizada as disposições do Código Eleitoral e da Lei nº 9.504/1997 que dizem respeito à propaganda eleitoral na internet.

4.5 O Marco Civil da Internet

Por meio da Lei nº 12.965/2014, foi estabelecido o Marco Civil da Internet, que disciplina direitos e liberdades dos cidadãos brasileiros no ambiente da rede e aborda temas como a liberdade de expressão, privacidade do direito dos usuários, responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, guarda de registro, além do tema associado à neutralidade da rede.

O Marco Civil da Internet foi fruto de intensa participação popular na internet quando da elaboração do seu texto, por meio de uma plataforma baseada em *software* livre, com a qual foi possível ao Ministério da Justiça e ao Centro de Tecnologia da FGV/RJ traçarem as coordenadas para promover um amplo debate a respeito do assunto.

O art. 7º do mencionado diploma prevê que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania”, o que já demonstra a importância dessa ferramenta para a sociedade democrática.

²³ Art. 22, § 1º, da Resolução nº 23.457/2015, regulamentando o art. 57-B, incisos I a IV, da Lei nº 9.504/1997.

²⁴ Art. 26 da Resolução nº 23.457/2015, regulamentando o art. 57-F, parágrafo único, da Lei nº 9.504/1997.

²⁵ Art. 30, § 5º, da Resolução nº 23.457/2015, regulamentando o art. 43, *caput*, da Lei nº 9.504/1997.

Um dos pontos mais debatidos no processo de aprovação do Marco Civil da Internet foi a neutralidade da rede, o que resultou no estabelecimento da *garantia da neutralidade* como um dos princípios do uso da internet no Brasil²⁶.

A lei traz o conceito de neutralidade da rede nos seguintes termos:

Art. 9º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.
[...]

§ 3º Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados, respeitado o disposto neste artigo.

A previsão da neutralidade garante, ao menos em tese, que todos usem os mesmos serviços com a mesma qualidade, garantindo isonomia e evitando a limitação na transmissão, recepção ou emissão de dados. Com a neutralidade, o caráter democrático da internet estaria preservado, porque todos os dados receberiam o mesmo tratamento e todos os usuários seriam beneficiados de forma isonômica.

Os arts. 10, 13 e 14 tratam da guarda de registro de conexão e de acesso a aplicações de internet e estabelecem responsabilidades para os provedores de conexão e de correio eletrônico.

Os provedores de conexão (ou de acesso) são pessoas jurídicas fornecedoras de serviços que possibilitam o acesso de seus consumidores à internet. Atualmente, os mais conhecidos no Brasil são a Net Virtua, Brasil Telecom, GVT e operadoras de telefonia celular como TIM, Claro e Vivo.

Por sua vez, os provedores de correio eletrônico são pessoas jurídicas que fornecem serviços que possibilitam o envio de mensagens do usuário a seus destinatários, mediante o uso de um

26 Art. 3º, inciso IV, do Marco Civil da Internet.

nome de usuário e senha exclusivos. Os provedores de correio mais conhecidos no Brasil são o Gmail (da Google), Yahoo e Hotmail (da Microsoft).

Nos termos do Marco Civil da Internet, tais provedores de conexão e de correio eletrônico somente são obrigados a liberar dados armazenados referentes aos usuários se houver decisão judicial nesse sentido, devendo prevalecer a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas²⁷.

Os referidos provedores de conexão são proibidos de registrar a atividade de seus clientes, como, por exemplo, os *sites* acessados por eles, o que, na prática, é de difícil fiscalização. São exatamente essas informações que possuem um grande valor, pois permitem que seus detentores conheçam as preferências dos usuários, conforme abordamos quando tratamos dos desafios relativos à privacidade²⁸.

O art. 15 do Marco Civil da Internet, por sua vez, prevê o dever de sigilo imposto aos provedores de aplicações de internet, responsáveis pelo fornecimento das funcionalidades que podem ser acessadas por meio de terminais conectados à internet, tais como os *sites*, portais e aplicativos. Tais provedores deverão manter os respectivos registros de acesso a aplicações de internet sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança.

Por fim, cabe destacar os dispositivos do Marco Civil da Internet que tratam da responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Segundo o normativo, os provedores de conexão à internet não serão responsabilizados civilmente por danos decorrentes gerados por terceiros²⁹.

Já em relação aos provedores de aplicações de internet, o Marco Civil da Internet previu a possibilidade de responsabilização por dano decorrente de conteúdo gerado por terceiro na hipótese de, “após ordem judicial específica, não tomar as providências

²⁷ Arts. 10, *caput* e § 1º, e 13 do Marco Civil da Internet.

²⁸ Art. 14, *caput* e § 1º, do Marco Civil da Internet.

²⁹ Art. 18 do Marco Civil da Internet.

para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente”. Isso significa que *sites* como o YouTube, Facebook e Google estão isentos de responsabilidade pelo conteúdo que hospedam se forem produzidos por terceiro. Eles apenas seriam responsabilizados em caso de desobediência a uma ordem judicial.

4.6 Conclusões parciais

Conforme podemos observar, as normas anteriormente mencionadas revelam a preocupação do ordenamento jurídico brasileiro com o tratamento das informações publicadas na internet de cunho político-partidário.

No entanto, verificamos que a legislação eleitoral, ao tratar da propaganda eleitoral, dirige suas atenções principalmente para dois tipos de informação disponibilizada na rede:

(i) dados publicados pelos próprios candidatos em *sites*, *blogs* e outros; e (ii) notícias publicadas por terceiros relacionadas aos candidatos ou partidos políticos.

Embora a fiscalização para o cumprimento dessa legislação já demande um grande esforço da Justiça Eleitoral, há outro grupo de informação disponibilizada na rede que parece ainda merecer atenção. Referimo-nos às informações disponibilizadas na *web* que, embora não tenham cunho eminentemente eleitoral, aparecem nas buscas orgânicas dos *sites* de busca e que podem afetar indevidamente disputas eleitorais, conforme alertado pelo pesquisador Robert Epstein.

Cremos, portanto, ser pertinente, nesse ponto, destacar algumas contribuições que a regulação poderá realizar para o incremento da internet para torná-la um ambiente em que o processo comunicativo possa se realizar de forma plena, e, dessa forma, gerar condições para que o déficit de informações nos processos eleitorais seja reduzido.

5. Um olhar regulatório

Os inegáveis benefícios econômicos e a utilidade atribuída à internet não devem ocultar a existência de externalidades causadas

pelo mundo digital, problemas que, se enfrentados desde já, com a adoção de medidas adequadas, poderão tornar a *web* ainda mais benéfica para as disputas eleitorais em especial.

No ensinamento de Winholze Hodge (2013), a regulação vista sob o aspecto social deve corrigir os efeitos prejudiciais da atividade econômica e atingir determinados resultados socialmente desejados, tais como a justiça, a equidade, a razoabilidade, a coesão social, a solidariedade e o reforço da confiança.

Em razão das ideias aqui expostas, cremos haver espaço para um tratamento regulatório para enfrentar alguns dos problemas decorrentes das atividades desenvolvidas no âmbito da internet atualmente.

Segundo o filósofo francês Pierre Lévy, muitos de tais problemas seriam mitigados se os indivíduos e organizações se preparassem para desenvolver habilidades hoje muito pouco trabalhadas, para o que dá o nome de “competência informacional”. Ou seja, desenvolvendo-se o espírito crítico, obter-se-ia a capacidade de compreender, avaliar a confiabilidade das fontes das informações e compreender o que está por trás das informações³⁰.

Foi nesse sentido que apontamos a necessidade de formulação de políticas públicas e a implementação de ações que proporcionem aos cidadãos a mencionada “competência informacional”. Tais medidas, que têm forte impacto na educação dos cidadãos e na qualificação para o trabalho, devem contemplar a inclusão de disciplinas ligadas à tecnologia da informação nas grades educacionais, desde os primeiros anos escolares, com vistas à efetiva preparação do indivíduo para absorção dos conteúdos disponíveis na rede e para o desenvolvimento do exercício da cidadania no ambiente virtual, o que passa, como dito, pela capacidade de compreender as informações que dizem respeito à coletividade.

³⁰ Lévy vê com otimismo os potenciais da internet, apesar do crescente monopólio dos fluxos de dados por determinadas empresas. Segundo o filósofo francês, estaríamos vivendo um período de conhecimento dessa nova realidade não apenas em países desenvolvidos, mas também no Brasil, e, em algum tempo, poderíamos lidar com a rede sem qualquer receio, ao contrário, poderíamos utilizá-la em busca do que procuramos afastando-nos da passividade diante do que é apresentado na ordem das buscas. Entrevista concedida ao site Brasil Econômico. Disponível em: <<http://brasileconomico.ig.com.br/mundo/2015-05-22/se-voce-entender-os-algoritmos-da-internet-tomara-o-poder.html>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

Conforme mencionado, houve mudanças substanciais na forma como as informações são expostas para o grande público e observa-se a migração de canais de comunicação para a *web*. Mais uma vez, a opção pelo fornecimento de informação pela internet se apresenta como uma opção muito interessante, em razão de seu volume e facilidade de acesso, mesmo que diante do risco de haver algum viés na apresentação das informações. Mas devemos ter consciência que grande parte das informações, na prática, simplesmente não chegará aos cidadãos, pois ficarão retidas nos filtros dos *sites* de busca que, inevitavelmente, privilegiam determinados conteúdos ao estabelecer uma ordem de classificação de relevância.

É igualmente necessário o Estado prover todos os cidadãos de acesso à rede mundial de computadores, gerando incentivos para que provedores de conexão³¹ disponibilizem o serviço em todo o território nacional e promovam a expansão da banda larga que permita aos usuários o acesso aos conteúdos da rede.

Parece haver a necessidade de que as empresas que utilizam sistemas de busca sejam incentivadas a agir com maior transparência no que diz respeito aos filtros que utilizam, a fim de que o controle realizado seja visualizado pelos usuários. Se por um lado parece inevitável a utilização de filtros, o cidadão deve ter o direito de optar por não ser rastreado. Os usuários que se sentirem prejudicados em sua privacidade ou na personificação de seus conteúdos deverão ter o direito garantido de utilizar mecanismos³² que apaguem os seus rastros na *web*, ferramentas estas existentes em apenas alguns navegadores da rede.

Para amenizar os riscos relativos à polarização e fragmentação, ao citarmos Habermas, mencionamos importância de se fomentar a deliberação e procedimentos cada vez mais democráticos, bem como sugerimos a criação de incentivos para a criação de espaços para o debate *on-line*, a criação de fóruns para o debate e discussões e mecanismos para congregar as diferentes ideias discutidas.

³¹ Na lição do prof. Sérgio Guerra, as escolhas regulatórias podem se fundamentar “na atuação do Estado sobre decisões e atuações empresariais de forma adequada, necessária e proporcional, com fundamentos técnicos e científicos. Estes devem atender ao interesse público substantivo, sem, contudo, deixar de sopesar os efeitos dessas decisões no subsistema regulado com os interesses de segmentos da sociedade e, até mesmo, com o interesse individual no caso concreto (GUERRA, 2015).

³² Tais como o mecanismo denominado “do not track”, do navegador Mozilla Firefox, que impede que os rastros da navegação dos usuários sejam guardados.

6. Conclusão

Diante de um universo cada vez maior de informações disponíveis na rede, foi necessário trazer para o debate esclarecimentos sobre os sistemas de busca da internet, para evidenciar que a filtragem de dados proporcionada pelos algoritmos, apesar das vantagens conferidas aos usuários, faz com que decisões sejam baseadas em apenas parte da realidade, limitação que poderia se aplicar às escolhas eleitorais. Assim, quando pensamos na assimetria de informação entre eleitores e candidatos, poderíamos estar frente a um dilema que oscilaria entre não utilizar as informações disponíveis na *web* ou utilizá-las com o risco de haver algum viés na apresentação dessas informações.

Em seguida, passamos a tratar dos limites e desafios para a utilização das ferramentas e mecanismos eficientes disponíveis na internet para o aprimoramento dos processos eleitorais. Sugerimos, ao abordarmos o tema do “engajamento *on-line*”, haver uma relação direta entre a participação dos cidadãos em questões dessa natureza no ambiente virtual e a redução da assimetria da informação entre candidatos e eleitores.

Enfatizamos, igualmente, os desafios relativos à alfabetização digital e à disponibilização dos serviços de conexão. Portanto, nos pareceu claro que o desenvolvimento de cidadãos plenamente habilitados a navegar em uma rede, que possa ser conectada pela ampla maioria da população, bem como uma maior utilização dessa rede para tratar de assuntos de interesse coletivo seriam condições necessárias (mas não suficientes) para que haja redução do déficit informacional.

Logo após, expusemos os limites relacionados à neutralidade da rede, à privacidade, à diversidade, à polarização, à fragmentação e à liberdade de expressão, todos relacionados à presença do acesso, por terceiros, aos dados disponíveis na *web* ou às ações de filtragem das informações, procedimentos nem sempre bem conhecidos pelos usuários da internet. Esses limites traduzem-se em riscos a irrenunciáveis valores democráticos e, assim, poderia ser um paradoxo colocá-los em ameaça exatamente para mitigar a assimetria informacional que levaria ao aperfeiçoamento do processo democrático-eleitoral.

Para tentar solucionar essa aparente contradição, fizemos uma investigação sobre o tratamento normativo relativo aos temas democráticos no ordenamento jurídico brasileiro, chegando à conclusão de que, embora haja uma tutela para os valores da democracia, a legislação brasileira apresenta lacunas na disciplina de informações disponibilizadas na rede que poderiam afetar disputas eleitorais.

Em razão dessas lacunas existentes na legislação, passamos, sob o prisma regulatório, a propor medidas que pudessem mitigar essas externalidades advindas das atividades realizadas na *web*, tendo como principal norte o desenvolvimento de habilidades, pela população, para a compreensão e avaliação das informações disponíveis na internet.

Para tanto, seriam necessárias políticas públicas, inicialmente com vistas à alfabetização digital, aperfeiçoando-se, posteriormente, para a plena “competência informacional”, alcançando-se uma efetiva preparação do indivíduo para a absorção dos conteúdos disponíveis na rede e para o desenvolvimento do exercício da cidadania no ambiente virtual.

Também sugerimos medidas que ampliassem o acesso à rede, mediante a criação de incentivos para que os provedores de conexão disponibilizem o serviço em todo o território nacional e expandam a banda larga, bem como a geração de incentivos para que os *sites* de busca ajam com maior transparência em relação aos seus mecanismos de acesso às informações privadas e à filtragem.

Em complemento, frisamos a importância da criação de espaços para o debate *on-line* e de mecanismos que sistematizem, armazenem e disponibilizem os argumentos apresentados.

De todo modo, no âmbito das discussões que envolvem medidas regulatórias, é de suma importância que não se enverede para uma postura conservadora, baseada na resistência ao mundo virtual, com a fuga desse universo tecnológico, sem se saber exatamente do que se está protegendo. Tal postura decerto alijará o cidadão do ambiente *on-line*, privando-o do acesso aos recursos disponíveis para atender às suas necessidades com plenitude, de forma mais eficiente e a um menor custo.

Esperamos ter demonstrado com as informações e análises realizadas neste artigo ser possível que a regulação, ao proporcionar uma análise racional e estruturada dos problemas verificados no ambiente *on-line* e a correspondente ponderação com os amplos benefícios ofertados pela internet, poderá colaborar para que a sociedade utilize a internet para a redução da assimetria de informação entre candidatos e eleitores.

7. Referências

- BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco; MUSCAT, Marcel Machado. Aspectos Normativos da Propaganda Eleitoral na Internet. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, jul./ dez. 2012.
- BRAGA, Sérgio Soares; França, Andressa Silvério Terra; Martins, Fernando Rafael Santos. **Internet, democracia e política num ano eleitoral**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29636-29652-1-PB.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- CARR, N. **The Big Switch: Rewiring the World, from Edison to Google**. W. W. Norton, 2008.
- CEROY, Frederico Meinberg. **Os conceitos de provedores no Marco Civil da Internet**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI211753,51045-Os+conceitos+de+provedores+no+Marco+Civil+da+Internet>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- GRAEFF, Antônio. Eleição 2.0. **A Internet e as Mídias Sociais no Processo Eleitoral**. São Paulo: Publifolha, 2009.
- GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. v. II.
- HARTMANN, Ivar. **E-codemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- LEAL, Gabriel de Souza. **A propaganda eleitoral após as alterações introduzidas pelas Leis nº 12.891/2013 e 13.165/2015**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20012015-094628/pt-br.php>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- MAGALHÃES, João Carlos. **Democracia e internet: precisamos falar sobre algoritmos**. 2016. Disponível em: <<http://www.nexojornal.com.br/ensaio>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada**. Curitiba: Juruá, 2014.
- NEPOMUCENO, Carlos. **Gestão 3.0: A crise das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- PARISER, Eli. **The filter Bubble: What the internet Is Hiding from You**. Penguin Press, 2011.
- PEIXOTO, Anna Carolina Finageiv. **Regulação da Internet**. Dissertação de Mestrado. USP. 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20012015-094628/pt-br.php>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- POMINI, Anderson. Implicações legais no período pré-eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 9, n. 2, mai./ago., 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1599>>. Acesso em: 1 jun. 2017.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SILVA, Luciano Timoteo da; FERREIRA JUNIOR, Achiles Batista. Marketing político e sua importância através das mídias sociais. **Revista Temática**, ano IX, n. 8, ago./2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica/article/view/21645>>. Acesso em: 14 ago. 2017.
- WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **Revista de Direito Administrativo**, set./dez. 2013.