

ARTIGOS LIVRES

DESINFORMAÇÃO, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: COMUNICAÇÃO, SOCIEDADE E ESTADO EM TEMPOS POLARIZADOS

*DISINFORMATION, FREEDOM OF
EXPRESSION AND THE QUALITY OF
DEMOCRACY IN BRAZIL:
COMMUNICATION, SOCIETY AND THE
STATE IN POLARIZED TIMES*

Carlos Federico Domínguez Avila *



Aldira Guimarães Duarte Domínguez **



* Centro Universitário Alves Faria – UniAlfa, Programa de Mestrado em
Desenvolvimento Regional, Goiânia, GO, Brasil.
E-mail: carlos.dominguez.avila@gmail.com.

** Universidade de Brasília, Programa de Mestrado em Engenharia Biomédica,
Brasília, DF, Brasil.
E-mail: aldira@unb.br.

RESUMO

O artigo examina o fenômeno da desinformação e seu impacto na formação da cidadania (civil, política e social), nomeadamente no relativo à liberdade de expressão. Em termos teórico-metodológicos, o texto adere aos estudos e pesquisas sobre a qualidade da democracia, especialmente na sua dimensão das Liberdades. O enfoque analítico desenvolvido pelo cientista político italiano Leonardo Morlino é de grande valia e influência na pesquisa. Assim, no contexto de um processo de recomposição democrática no Brasil, a desinformação, principalmente aquela difundida nas redes sociais pelas assim chamadas “milícias digitais”, gerou uma alta e crescente perturbação e preocupação na agenda político-social. Corrobora-se que as estratégias de desinformação são uma ameaça ao regime democrático-representativo. Consequentemente, ela precisa ser contida, debelada e combatida através de diferentes instrumentos e recursos legais, bem como de uma emergente regulação republicana.

Palavras-chave: Brasil; Qualidade da Democracia; Liberdades; Liberdade de Expressão; Desinformação.

ABSTRACT

The article examines the phenomenon of disinformation and its impact on the making of citizenship (civil, political and social), particularly with regard to free speech. In theoretical-methodological terms, the text adheres to studies and research on the quality of democracy, especially in its Liberty dimension. The analytical approach developed by Italian political scientist Leonardo Morlino is of great value and influence in our research. Thus, in the context of a process of democratic recomposition in Brazil, disinformation, especially that spread on social networks by the so-called “digital militias”, generated a high and growing disturbance and concern in the political-social agenda. It is confirmed that disinformation strategies are a threat to the democratic-representative regime. Consequently, it needs to be contained, defeated and combated through different legal instruments and resources, as well as through an emerging republican regulation.

Keywords: Brazil; Quality of Democracy; Liberty; Free Speech; Disinformation.

INTRODUÇÃO¹

Em 7 de março de 2024, o Instituto Variedades de Democracia, vinculado à Universidade de Gotemburgo, na Suécia, publicou seu mais recente relatório sobre a evolução dos regimes políticos – em democratização ou em autocratização – de 179 países. O relatório do V-Dem (2024) é altamente reconhecido, prestigiado e convalidado nos meios acadêmicos, principalmente pela sua objetividade, validade, confiabilidade e pertinência. Cumpre sublinhar que essa nova versão do relatório corrobora, entre outras questões, o processo de autocratização global, vigente na última década. Entretanto, no que tange especificamente ao caso brasileiro, os autores da referida pesquisa consideram que o país conseguiu impulsionar uma verdadeira guinada democrática, principalmente desde as cruciais eleições de outubro de 2022 e a posse de um novo governo democrático-representativo e republicano em janeiro de 2023.

Para os fins do presente artigo, é apropriado destacar que, após o turbulento período presidencial anterior, uma das conquistas mais relevantes no processo de recomposição democrática atualmente vigente é, precisamente, a correlacionada à luta contra a desinformação político-social e à promoção da liberdade de expressão. Explicitamente, o relatório do V-Dem (2024) pondera que, ainda no período pré-eleitoral e durante a campanha de 2022, houve grande preocupação e um esforço concentrado para conter e reverter o – espúrio – fenômeno da desinformação, muitas vezes impulsionado pelo governante da época e seu círculo de assessoramento – isto é, pelas denominadas “milícias digitais”. Sendo assim, no referido documento se pondera o seguinte:

Combater a desinformação e a má informação: Jair Bolsonaro alimentou a desconfiança no sistema eleitoral. A desinformação usada para atacar candidatos e deslegitimar as eleições foi um desafio durante o período eleitoral de 2022. Em resposta, a Justiça Eleitoral, órgão de gestão eleitoral do Brasil, criou um *site* para a verificação de informações de fatos divulgados nas redes sociais e para desautorizar as notícias falsas sobre o processo eleitoral. O Supremo Tribunal Federal iniciou um inquérito sobre as “milícias digitais”, ou grupos criminosos online que trabalham contra a democracia e o Estado democrático. A importância dos esforços do Brasil para combater a desinformação também é evidenciada nas análises do Relatório sobre a Democracia do ano passado, mostrando que a democratização é muito claramente associada à diminuição dos níveis de desinformação. (V-DEM, 2024, p. 36, tradução livre).

Para além disso, o relatório em apreço destaca que, uma vez recuperada a trajetória do regime político, atributos e indicadores de desempenho diretamente associados à liberdade de expressão experimentaram sensíveis melhoras. Eis os casos de avanços na liberdade acadêmica e de expressão cultural, do declínio nos esforços governamentais para censurar, da redução do assédio aos jornalistas, do respeito à liberdade de imprensa e do incremento à liberdade de discussão (deliberação).

Posto isso, a pergunta-orientadora do artigo é a seguinte: sob a perspectiva dos estudos e pesquisas acerca da qualidade da democracia, como e por que a contenção da desinformação e a promoção da liberdade de expressão se erigem em tópicos

¹ O presente artigo forma parte do projeto de pesquisa: “Análise de políticas públicas, Estado de Direito e qualidade da democracia: conceitos e práticas em transformação, com foco no desenvolvimento regional do Centro-Oeste brasileiro”, e contou com o apoio da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular-Funadesp (Número do Processo: 51-2925/2024).

centrais na agenda brasileira na contemporaneidade? Seguindo o enfoque analítico formulado pelo politólogo italiano Leonardo Morlino (2011) e colaboradores, o argumento central desta pesquisa reconhece a vinculação e hierarquia teórico-metodológica e empírica existente entre a qualidade da democracia, as Liberdades – com ênfase nos direitos civis –, e a liberdade de expressão. Percebe-se, portanto, que se trata de uma triple vinculação de natureza virtuosa, verificável e transcendente nos regimes de orientação democrática, como o vigente no Brasil. Em contraposição, a permissividade com estratégias de desinformação – especialmente com aquelas impulsionadas nas redes sociais em períodos de campanhas eleitorais pelas denominadas “milícias digitais” – atenta contra as Liberdades e direitos civis, bem como contra o regime democrático. Daí sua natureza essencialmente antidemocrática.

Além desta introdução, a estrutura interna do texto inclui duas partes principais ou segmentos de texto, as considerações finais e as referências. Na primeira parte, se delibera sobre os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa. Na segunda parte, se analisa as tendências e desafios colocados pelo problema-objeto no marco do processo de recomposição democrática brasileira. Para tanto, o texto utiliza fontes secundárias e literatura especializada, assim como fontes hemerográficas.

PREÂMBULO TEÓRICO-METODOLÓGICO

O debate sobre a noção das Liberdades, coletivamente entendida como uma das dimensões disponíveis para o estudo da qualidade da democracia efetivamente existente em uma unidade política, está no centro das preocupações de disciplinas tais como a filosofia, teoria e história do pensamento político, do mesmo modo que das ciências sociais e humanidades em geral – inclusive das ciências jurídicas. Efetivamente, a noção das Liberdades está presente, direta e indiretamente, nos diferentes enfoques academicamente convalidados para a pesquisa sobre o regime político democrático. Quer dizer, os enfoques da democracia eleitoral, participativa, majoritária, consociativa ou consensual, deliberativa, igualitária e/ou liberal. Não cabe dúvida, portanto, que a noção das Liberdades está no centro do pensamento e do agir do referido regime, até mesmo no caso brasileiro (RELE, 2016a).

Evidentemente, uma exegese completa e detalhada do debate sobre a noção das Liberdades acabaria excedendo os limites de um texto acadêmico cujo problema-objeto é a vinculação entre desinformação, liberdade de expressão e qualidade da democracia. No entanto, recomenda-se aos leitores interessados no debate da noção das Liberdades examinar as consagradas publicações e contribuições de autores como Norberto Bobbio, Isaiah Berlin, Felix E. Oppenheim, Ronald Dworkin, Gerald C. MacCallum e, mais recentemente, Philip Pettit. Deste modo, uma definição empírica das Liberdades precisa incorporar esse paradigmático debate.

Para os fins do presente texto, é suficiente recuperar as ponderações colocadas por Norberto Bobbio em seu artigo intitulado: “Da liberdade dos modernos comparada à liberdade dos pósteros”. Nesse texto, o autor sugere o seguinte: “Quando falo de liberdade de acordo com a doutrina liberal, uso esse termo com a intenção de indicar um estado de impedimento”; acrescentando depois que

O mesmo termo ‘liberdade’ na doutrina democrática tem outro significado (que é característico da linguagem técnica da filosofia): significa ‘autonomia’, isto é, o poder de estabelecer normas para si mesmo e de não obedecer a outras normas além daquelas estabelecidas para si mesmo. Como tal, ele se opõe à coerção. (BOBBIO, [1956] 2000, p. 279).

Sobre o mesmo assunto, em outro trabalho conhecido, datado de 1965, Bobbio escreveu o seguinte,

Na linguagem política há duas formas predominantes de se entender a palavra “liberdade”, sobre as quais parei em outras publicações. “Liberdade” significa de um lado a faculdade de realizar certas ações ou não, sem ser impedido por outros, pela sociedade como um todo orgânico ou, mais simplesmente, pelo poder do Estado; ou outro o poder de não obedecer a outras regras além daquelas que eu impus a mim mesmo. O primeiro significado é aquele recorrente na doutrina liberal clássica, segundo a qual “ser livre” significa desfrutar de uma esfera de ação mais ou menos ampla, não controlada pelos órgãos do poder do Estado; o segundo significado é aquele usado pela doutrina democrática, segundo a qual “ser livre” não significa que não há leis, mas a criação de leis para si mesmo. (BOBBIO, [1965] 2000, p. 101).

Essa dupla concepção positiva e negativa da noção de liberdade acompanhou as reflexões do autor italiano nas décadas seguintes; sendo que, nos últimos tempos, Bobbio (2000) acrescentou uma terceira conceituação de liberdade, entendida como liberdade efetiva. Perceba-se que a concepção de liberdade negativa sugere que os cidadãos podem desfrutar de uma ampla esfera de ação legal, de isonomia e de reconhecimento. Isto é, de participação político-social sem medo de coerção arbitrária. Tal peculiaridade é absolutamente fundamental e crucial em uma sociedade e Estado democrático. Logo, sua grande relevância neste texto.

Na atualidade, a noção das Liberdades aparece em quase todos os modelos teórico-metodológicos ou analíticos disponíveis para o estudo e pesquisa sobre a qualidade da democracia. O politólogo italiano Leonardo Morlino (2011) é autor de um desses modelos analíticos, de particular relevância por se erigir no alicerce teórico-metodológico do presente trabalho. Em termos operativos, com relação ao regime político democrático, Morlino (2020, p. 13, tradução livre) afirma o seguinte:

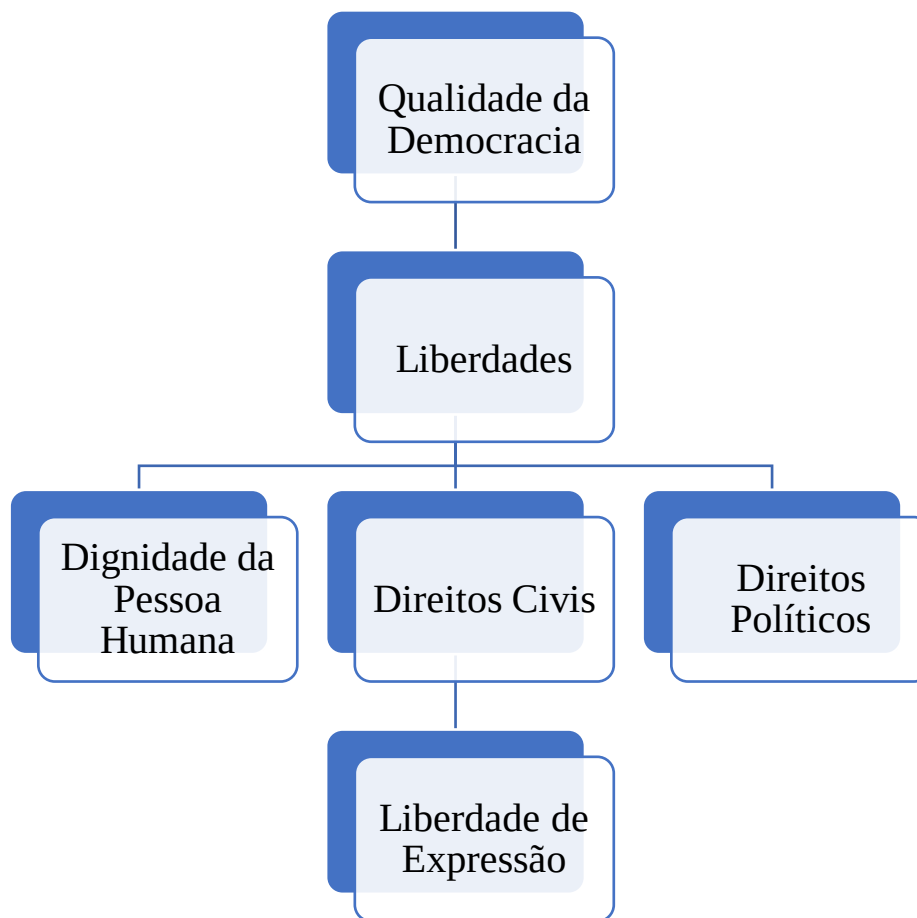
Uma boa democracia ou uma democracia de qualidade é aquela ordem institucional estável que permite a realização da liberdade e da igualdade dos cidadãos através de instituições e mecanismos devidamente funcionais. Podemos derivar a realização da qualidade de uma democracia pelo grau de respaldo e satisfação dos cidadãos que nela vivem (qualidade em relação ao resultado), o que lhe confere uma elevada estabilidade das suas instituições pelo apoio que recebe da sociedade civil; o que permite, hipoteticamente, afirmar um avanço na realização dos valores da democracia.

Depois, o que tange às Liberdades, em geral, é coletivamente considerado como uma das oito dimensões disponíveis e incontornáveis para uma pesquisa abrangente e consistente sobre a temática. Na opinião do referido autor italiano, para efeitos analíticos e de pesquisa empírica, a dimensão das Liberdades pode ser dividida em três subdimensões: a Dignidade da Pessoa Humana, os Direitos Civis – que incluem o relativo à liberdade de expressão, entendida como um dos seus atributos disponíveis² –, e os Direitos Políticos (conferir Figura 1).³

² Segundo o modelo analítico em referência, além da liberdade de expressão, outros atributos citados na subdimensão dos Direitos Civis são: a autodeterminação, o acesso à justiça, a liberdade e segurança pessoal, a privacidade e não-interferência, a liberdade de opinião, a liberdade de culto, a liberdade de pensamento, a liberdade de reunião e de associação, a liberdade de informação (imprensa, emissão do pensamento), e a proteção das minorias. Esses atributos, com denominações iguais ou equivalentes, também são reconhecidos na Constituição Federal do Brasil.

³ Observe-se que, no modelo analítico morliniano, o que tange aos direitos sociais, econômicos e culturais é abordado em uma outra dimensão, por ele denominada de Igualdade ou Solidariedade.

Figura 1 – Qualidade da democracia, liberdades, direitos civis e liberdade de expressão no modelo analítico de Leonardo Morlino



Fonte: Elaboração própria, com base em Morlino (2011).

Em outras palavras, no modelo analítico morliniano, as Liberdades compõem, conjuntamente, uma das dimensões disponíveis para o estudo da qualidade da democracia. Seguidamente, os Direitos Civis são uma subdimensão de grande relevância neste trabalho por incluir como um dos seus atributos o correspondente à liberdade de expressão – e indiretamente a questão das estratégias de desinformação.

Cumprir acrescentar que este tipo de pesquisas empíricas vai para além do consignado na legislação ou nas práticas cotidianas do sistema jurídico vigente nos diferentes países. Certamente, essa temática inclui um diálogo e interlocução com os sistemas legais nacionais, assim como as contribuições no marco do direito internacional, nas suas dimensões regionais, hemisféricas ou globais. Outrossim, mais do que corroborar a existência nos textos legais de normativas relativas, por exemplo, aos direitos civis – que incluem a liberdade de expressão –, aqui interessa auscultar a efetivação e real cumprimento das referidas Liberdades. Nesse sentido, desde um ponto de vista acadêmico e societal, indaga-se, entre outras questões: quanto consistente é o cumprimento dos direitos civis, principalmente no que se refere à liberdade de expressão? Ou como seria possível separar o direito constitucional à livre expressão das estratégias de desinformação impulsionadas pelas denominadas

“milícias digitais”, que tanto mal provocam aos regimes democrático-representativos e republicanos?

No que diz respeito à liberdade de expressão, é apropriado destacar que, no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (1948), se afirma o seguinte: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Em outras palavras, trata-se da liberdade e do direito de manifestação do pensamento, da opinião, das convicções, dos pontos de vista, das ideias, da liberdade para a criação intelectual, artística ou científica, sem interferências, impedimentos, discriminações, obstáculos, censura prévia, ou eventual repressão ou retaliação governamental ou de terceiros; salvo casos expressamente definidos em lei (CIDH, 2014).

No relativo especificamente ao exercício da liberdade de expressão na Internet, assunto de particular relevância para os fins deste estudo, é oportuno comentar o posicionamento da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, adstrita à Organização dos Estados Americanos, nos seguintes termos (RELE, 2016b, p. 38, tradução livre):

O maior impacto da Internet no exercício do direito à liberdade de expressão está na forma em que tem aumentado a capacidade das pessoas de receber, procurar e divulgar informações. A rede permite a criação colaborativa e o compartilhamento de conteúdo – é uma área onde qualquer pessoa pode ser autor e qualquer um pode publicar. Ao mesmo tempo, ajuda a se comunicar, colaborar e trocar opiniões e informações. Isto representa uma forma de democratização do direito à liberdade de expressão, em que o discurso público não é mais “moderado” por jornalistas profissionais ou meios de comunicação tradicionais. Dessa forma, a Internet tornar-se uma poderosa força de democratização, transformando o direito à liberdade de expressão através da invenção de novas capacidades para criar e editar conteúdo (além das fronteiras físicas), muitas vezes sem passar pelo controle da censura, o que gera novas possibilidades para a realização de potencialidades; novas capacidades organizacionais e de mobilização (que apoiam largamente outros direitos, como o direito à liberdade de associação); e novas possibilidades para inovar e gerar desenvolvimento econômico (que dão sustentação aos direitos sociais e econômicos).

Na tentativa de mensuração da efetiva presença – ou ausência – de liberdade de expressão, usualmente são considerados indicadores de desempenho. Ditos indicadores apontam, por exemplo, à proteção contra a censura governamental (ilegítima), às restrições contra os abusos dos meios de comunicação – especialmente no caso de episódios de desinformação, de divulgação de informação comprovadamente errada, ou de má informação –, às eventuais discriminações contra meios de comunicação independentes, à apreciação das regras para a concessão de licenças aos meios de comunicação, para citar alguns.

Concomitantemente, é necessário fazer uma breve referência ao desafio que representa a desinformação, e seus negativos impactos aos regimes políticos democráticos, na contemporaneidade. A esse respeito, sabe-se que a desinformação e a propaganda política são estratégias de comunicação com antecedentes muito antigas. Contudo, esse tipo de estratégia de comunicação política se transformou em um grave problema para as democracias contemporâneas, principalmente desde o advento dos aplicativos, buscadores de Internet e redes sociais, além da popularização de celulares inteligentes e outros sistemas computacionais; tudo isso, nas duas primeiras décadas do século XXI. Eis o caso do surgimento de aplicativos, buscadores e redes como Google, Microsoft, Youtube, WhatsApp, LinkedIn, TikTok, Facebook, X – o antigo Twitter –, Telegram, Instagram, Snapchat, dentre outros.

Gozando do apoio ou da tolerância desses recursos informáticos, as estratégias de desinformação impulsadas por milícias digitais atingiram um patamar sem precedentes, nomeadamente desde 2015 até nossos dias.

Posto isso, segundo a referida Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, a noção de desinformação consiste

[...] na disseminação massiva de informações falsas (a) com a intenção de enganar o público e (b) cômico de sua falsidade. [...] O fenômeno é especialmente preocupante em contextos eleitorais, uma vez que – se eficaz – pode afetar a legitimidade de um processo fundamental para o funcionamento e a própria existência de uma sociedade democrática. (RELE, 2019, p. 13, tradução livre).

É importante sublinhar que, desde as eleições presidenciais estadunidenses e brasileiras, em 2016 e 2018, respectivamente, além de outros acontecimentos semelhantes – inclusive a campanha para a saída do Reino Unido da União Europeia, em 2017, ou o escândalo do uso de dados do Facebook, Cambridge Analytica, em 2018 –, o desafio da desinformação para os regimes democráticos liberais e/ou eleitorais assumiu grandes proporções. Mais recentemente, no marco da disseminação de recursos e tecnologias da informação conhecidos como inteligência artificial, bem como da penetração da Internet na vida das pessoas, comunidades e sociedades – maiormente no contexto pós-pandêmico –, incrementaram-se as demandas por reações dos governos e dos Estados para tentar regular e normatizar essa esfera da vida contemporânea.

Ocorre que existem desafios, ameaças e riscos verdadeiros de subversão e erosão democrática facilitadas, toleradas, incentivadas ou mesmo consentidas pelas referidas estratégias de desinformação político-social. Ainda que não seja necessário aprofundar-se nos aspectos técnicos do problema-objeto, sabe-se que essas estratégias de desinformação têm sido incentivadas massivamente desde o aparecimento de notícias falsas (*fake news*), mensagens de contas automatizadas (*bots*), vídeos pré-fabricados ou manipulados (*deep fake*), propaganda microdirecionada, além da interferência de potências estrangeiras – autocráticas – interessadas em apoiar candidatos afins em terceiros países, por citar certos recursos disponíveis. Por causa disso, alguns analistas denominam esses cenários como *fakecracia*, infodemia, neomedievalismo ou era da pós-verdade (HOFFMAN e SANTOS, 2024). Vale acrescentar que muitos desses recursos e estratégias de desinformação e propaganda enganosa já foram observados em território brasileiro, com perniciosos efeitos para o regime político.

Perceba-se que a permissividade ou a tolerância das sociedades e dos Estados de orientação democrática diante das referidas estratégias de desinformação frequentemente acabam empobrecendo a deliberação e o debate de projetos no espaço público. Ao mesmo tempo, elas incentivam a polarização, a disseminação de discursos de ódio, e o sectarismo. Em casos mais graves, a desinformação pode incitar ou auspiciar a violência política, especialmente em períodos de campanhas eleitorais, assim como a desconfiança das instituições públicas ou das relações sociais básicas – isto é, o capital social.

Assim sendo, não é estranho ou inconveniente que, na última década, tenha havido em diferentes países e em foros multilaterais de alto nível – quer dizer, no contexto de Nações Unidas ou da Organização dos Estados Americanos, além de mecanismos regionais e sub-regionais – um crescente esforço para conter e combater as referidas estratégias de desinformação. Busca-se, em geral, implementar respostas

normativas que possibilitem separar claramente o respeito às Liberdades democrático-representativas e republicanas – inclusive à liberdade de expressão – das espúrias e mesmo criminosas estratégias de desinformação e autocratização das referidas milícias digitais.

Inferese, portanto, a relevância e pertinência de aprofundar o debate acadêmico e societal do problema-objeto, máxime em um contexto de aceleração e virtualidade das relações humanas, tendências essas reforçadas pelas novas tecnologias da informação, com destaque para a mencionada inteligência artificial (BARROSO, 2024). Tudo isso com transcendentais e até paradigmáticos desdobramentos científico-tecnológicos, político-sociais, econômicos e, em geral, civilizacionais (PANKE e AZEVEDO, 2022).

COMUNICAÇÃO POLÍTICA, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E RECOMPOSIÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: OS DIREITOS CIVIS EM PERSPECTIVA

Desde a perspectiva dos estudos sobre a qualidade da democracia, e mais especificamente no marco do modelo analítico morliniano, entende-se que a pesquisa empírica relativa à liberdade de expressão – considerada como um atributo dentro da dimensão das Liberdades – precisa, *sine qua non*, auscultar e responder a quatro questões essenciais (CIDH, 2000). Elas são: (i) quão efetiva e equitativa é a proteção da liberdade de expressão?; (ii) existem restrições limitadas ao artigo 19 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas, e proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas)?; (iii) existem imposições discriminatórias aos meios de comunicação privados?; e (iv) são razoáveis as regras para a concessão de licenças e outorgas aos meios de comunicação?

Com relação à efetiva proteção da liberdade de expressão, destaca-se o fato de que, com raras e contadas exceções, não existe censura prévia no Brasil. Na verdade, a Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, parágrafo IV, afirma que: “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Junto com as liberdades de imprensa, de opinião, de cátedra acadêmica e de acesso à informação, o respeito e aprecio pela liberdade de expressão são predominantes no país. Em termos formais, foram marginais os episódios de censura governamental, quase sempre impostos pelas autoridades judiciais, sob argumentos de defesa da reputação das eventuais vítimas. *Grosso modo*, a veneração pela liberdade de expressão é uma reconhecida conquista da sociedade e do Estado brasileiro.

Já com relação à segunda questão essencial supracitada, é importante acrescentar que, desde 2021, a Polícia atualmente exilado nos Estados Unidos. Esse grupo estava dedicado a divulgar desinformação, discurso de ódio e notícias falsas, especialmente contra a justiça eleitoral – inclusive contra a internacionalmente reconhecida urna eletrônica brasileira (OLIVEIRA, 2024) –, bem como contra opositores do regime bolsonarista. Agora se sabe que o referido inquérito e seus desdobramentos, sob

coordenação do ministro Alexandre de Moraes, conseguiram reduzir drasticamente as práticas e atividades dessas milícias digitais (MENDES, 2024)⁴.

Desde uma perspectiva jurídica e acadêmica mais abrangente, considera-se que esse inquérito contra as milícias digitais é congruente não somente com a legislação interna, como também com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, auspiciado pelas Nações Unidas em 1966 e aprimorado pelo Comentário Geral 34 (CDH, 2011). A esse respeito, é apropriado e pertinente lembrar que o artigo 19 desse acordo afirma textualmente o seguinte:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. (CDH, 2011).

À vista da complexa conjuntura político-eleitoral brasileira na época dos fatos, principalmente entre 2021 e 2022, situação que acabou desembocando nos dramáticos acontecimentos de 8 de janeiro de 2023⁵, parece claro que as restrições à liberdade de expressão no caso das milícias digitais estão plenamente justificadas, inclusive sob a perspectiva de preservar o regime democrático-representativo e republicano. Mesmo que certos elementos simpatizantes com o antigo governo questionem o posicionamento e as diretrizes desse inquérito, por considerar que impõe uma censura e limita o direito à liberdade de expressão, a verdade é que se trata

⁴ Observe-se que o inquérito das milícias digitais, de 2021, apresenta convergências com o denominado inquérito das *fake news*, de 2019; ambos instaurados pelo Supremo Tribunal Federal.

⁵ Em 8 de janeiro de 2023, aproximadamente 5 mil simpatizantes do ex-presidente Jair Bolsonaro (Partido Liberal, direita), até então concentrados em acampamentos localizados no Setor Militar Urbano de Brasília, se deslocaram para a Praça dos Três Poderes, na região central da capital do país. O evento resultou na invasão, depredação e vandalismo do patrimônio público, inclusive das sedes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Sob uma perspectiva político-social mais abrangente, o acontecimento é considerado como uma tentativa irregular de interrupção do mandato do então recém-empossado governo do presidente Lula, bem como das outras autoridades federais. Quer dizer, uma tentativa de golpe de Estado e delitos conexos. Sendo assim, o episódio passou a ser considerado como análogo, ou mesmo mais grave, do que a denominada invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021, na capital dos Estados Unidos.

de observações oportunistas, interesseiras e sectárias, principalmente daqueles que, no momento, avançaram contra o citado regime democrático.

Em retrospectiva, a enérgica reação das autoridades judiciais e policiais foi necessária e proporcional diante de uma ameaça grave e iminente. Outrossim, uma vez debelada a referida ameaça, confia-se em que as restrições à liberdade de expressão daqueles cidadãos possam ser suspensas. Não é inconveniente acrescentar que, no atual governo federal, encabeçado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os casos ou episódios comprovados de desinformação, de desdemocratização e/ou de autocratização são praticamente inexistentes.

Algo semelhante se pode afirmar em relação à terceira das questões essenciais, quer dizer, a eventual existência de imposições discriminatórias contra os meios de comunicação privados (BOTERO et al., 2017). Concretamente, não existe discriminação ostensiva contra os meios de comunicação privados brasileiros. A bem da verdade, neste tópico o problema está ligado à concentração de diferentes meios de comunicação tradicionais nas mãos de poucos grandes conglomerados corporativos, principalmente no caso das empresas de televisão, rádio, imprensa escrita e, mais recentemente, das redes sociais.

Observe-se que, em muitos episódios recentes, principalmente durante a época da pandemia da covid-19 e eventos subsequentes, alguns desses oligopólios presentes no sistema de comunicação brasileiro foram tolerantes e coniventes com a divulgação de desinformação, informação comprovadamente errada ou má informação. Tudo isso provocou graves consequências sociais, políticas, econômicas e sanitárias. Destarte, a regulação republicana desses meios de comunicação de massa voltou a ser colocada em consideração, especialmente no Parlamento.

Esse é o caso do Projeto de Lei nº 2630, que pretendia instituir uma Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Popularmente conhecida como Lei das Fake News, esse projeto legislativo foi iniciativa do senador Alessandro Vieira (Cidadania, centro) em 2020 e aprovado pelo Plenário do Senado. Na Câmara dos Deputados, a proposta foi relatada pelo deputado federal Orlando Silva (PCdoB, esquerda) ao longo de 2021 a 2023. Mesmo se tratando de um projeto de lei bastante razoável e moderado, ele enfrentou resistências de representantes de partidos da centro-direita e das grandes empresas proprietárias das redes sociais – isto é, das chamadas *Big Techs*. Tal situação derivou em um impasse que ainda persiste no momento de redação deste texto.

Mais recentemente, fica evidente que, na política de comunicação social e propaganda do atual governo federal, o problema da divulgação de desinformação é praticamente inexistente, máxime quando comparado à *práxis* das milícias digitais do governo anterior. Certos analistas consideram, contudo, que o governo lulista poderia estar evitando contratar espaços publicitários em meios de comunicação associados às campanhas de desinformação bolsonaristas do passado. Essa redução de verbas públicas em determinados meios de comunicação poderia ser considerada como um incentivo à sua profissionalização, especialmente dos respectivos proprietários, profissionais da comunicação, jornalistas e outros produtores de conteúdo.

Por último, com relação à quarta das questões essenciais sobre a liberdade de expressão – quer dizer, o que tange à razoabilidade das regras para a concessão de outorgas e licenças aos meios de comunicação – sabe-se que tais regras são reguladas e amparadas constitucionalmente (artigos 222 e 223 da Constituição Federal de 1988). *Pars pro toto*, as regras para a concessão e renovação das licenças dos meios de comunicação são flexíveis e até permissivas. Desde o retorno à ordem constitucional,

foram muito poucos os casos de cassação das licenças dos meios de comunicação televisiva, radiofônica, escrita ou digital. Com efeito, até recentemente não houve, de parte das autoridades competentes, ações enérgicas para coibir os abusos de certas empresas de comunicação complacentes ou mesmo coparticipantes na divulgação de desinformação.

Quiçá um caso diferenciado nesta questão seja o pedido do Ministério Público Federal, pela via de uma ação civil pública, que, desde 2023, solicitou judicialmente o cancelamento de algumas outorgas de radiodifusão da empresa Jovem Pan, bem como o bloqueio de bens e a imposição de multa de mais de R\$ 13 milhões por danos morais coletivos, precisamente por disseminação de desinformação e de conteúdos antidemocráticos veiculados ao menos desde 2021 (BOEHM, 2024). O caso da Jovem Pan poderia vir a ser emblemático na hipótese de uma efetiva punição dessa empresa de comunicação reconhecidamente permissiva com os referidos crimes de divulgação de desinformação, em prejuízo da sociedade e do Estado brasileiro – ainda que financeiramente rentável para alguns poucos, especialmente das citadas milícias digitais.

Com isso em vista, infere-se que a liberdade de expressão no Brasil é respeitada, apreciada e reconhecida. Ela conta com amparo constitucional e também das leis secundárias, bem como com acordos e institutos internacionais. No que tange especificamente à questão da desinformação, é bastante claro que o atual governo brasileiro abandonou as estratégias de comunicação política vigentes no passado recente e que provocaram graves episódios de erosão da democracia. Mesmo assim, certas lideranças ainda influenciadas pelo momento bolsonariano – particularmente nas esferas estaduais e municipais – continuam insistindo na disseminação de desinformação, com o propósito de manter alguma visibilidade nos meios de comunicação de massa.

Talvez por esse motivo, o Tribunal Superior Eleitoral inaugurou, em março de 2024, um Centro Integrado de Desinformação e Defesa da Democracia, no contexto das eleições municipais previstas para o mês de outubro (BRASIL, 2024; LASSANCE, 2024). Destarte, corresponderá às autoridades e principalmente aos cidadãos continuar agindo ativamente em contraposição à desinformação político-social, aos remanescentes das outrora poderosas milícias digitais e, em geral, à erosão da democracia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Disseminada principalmente através das redes sociais, o fenômeno da desinformação político-social transformou-se, na última década, em uma nova ameaça para os regimes democráticos, em geral, e para o pleno exercício das Liberdades, em particular. Ocorre que o referido fenômeno impulsiona narrativas falsas sobre as relações entre a sociedade e o Estado, distorce o debate e a deliberação no espaço público, e perturba a confiança social nas instituições. Também, a desinformação frequentemente está associada à manipulação estratégica das campanhas eleitorais, bem como à polarização, à violência e ao cometimento de crimes virtuais (COLOMINA SALÓ e PÉREZ-SOLER, 2022).

Destarte, no Brasil e no mundo existe um crescente consenso entre autoridades, dirigentes dos meios de comunicação, acadêmicos e representantes da sociedade civil

acerca da imperiosa necessidade de criar soberania, governança e marcos normativos próprios ao espaço digital, mediante uma regulação republicana do setor. Quer dizer, uma regulação que permita o exercício das Liberdades fundamentais – inclusive da liberdade de expressão –, o desenvolvimento científico-tecnológico e, ao mesmo tempo, reduza as condutas ilícitas de atores inescrupulosos, irresponsáveis ou criminosos dedicados à produção, promoção e distribuição de desinformação. Cumpre acrescentar que o assunto adquiriu ainda mais urgência e relevância diante das novas gerações de tecnologias da informação, que aceleram a distribuição massiva de conteúdos, com destaque para a inteligência artificial e a hiperconectividade digital.

Reitere-se que as estratégias de desinformação têm antecedentes muito antigos. Entretanto, na contemporaneidade, e principalmente desde 2015, o problema-objeto assumiu proporções antes desconhecidas, inclusive em democracias liberais – como nos Estados Unidos, Reino Unido e outros – ou em democracias eleitorais – Brasil e a maioria dos países latino-americanos e caribenhos (V-DEM, 2024). Atualmente, os efeitos da desinformação são particularmente nocivos nas redes sociais. Tais impactos da desinformação são amplificados pela recepção e reprodução das mensagens na audiência, máxime no caso de sociedades com limitada alfabetização digital e profundas desigualdades socioeconômicas.

Em paralelo, é necessário sublinhar que a desinformação proposta pelas milícias digitais utiliza plataformas e mecanismos tecnológicos bastante sofisticados e com custos financeiros decrescentes. Dentre outros, é possível mencionar os chamados *bots*, *trolls*, contas fantasmas, *astroturfing* e, em alguns casos, até a interferência de potências estrangeiras. Tais mecanismos tecnológicos possibilitam a produção de conteúdos direcionados e personalizados, com evidente e deliberada intenção de lucrar, enganar, manipular e tergiversar a atenção dos cidadãos. No final, trata-se de um processo de concentração de poder digital, tecnológico e ideológico que desafia a convivência civilizada.

Em face do exposto, as sociedades e os Estados de orientação democrático-representativa e republicana estão tentando reagir através de criação de jurisprudência, da identificação de princípios normativos – transparência, responsabilidade, segurança de dados pessoais, corresponsabilidade das plataformas tecnológicas ou proporcionalidade –, bem como de códigos de boa conduta e regulação. Observe-se que esses esforços conjuntos e coordenados de promoção da liberdade de expressão e de contenção e repressão da desinformação muitas vezes encontram apoio e respaldado no campo da cooperação internacional. Tratam-se de valiosas trocas de experiências entre autoridades, organismos multilaterais, corporações tecnológicas e especialistas de alto nível. Tudo isso sem esquecer-se que muitas dessas atividades ilícitas apresentam ramificações transnacionais e até globais. Logo, a cooperação internacional geralmente é bem-vinda (OAS, 2017).

A formação de uma agenda de trabalho neste campo poderia ser ainda mais favorecida com a colaboração entre autoridades – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, usuários, acadêmicos especializados na temática, profissionais da comunicação, líderes empresariais, organizações não-governamentais dedicadas à verificação de conteúdos e autoridades setoriais – inclusive dos sistemas educacionais

(alfabetização digital). Em outras palavras, a sociedade e o Estado brasileiro precisam delinear e aplicar soluções multidimensionais que assegurem o exercício da liberdade de expressão – e das Liberdades em geral – e o combate à desinformação.

Nesse diapasão, certos tópicos e dados objetivos parecem ser prioritários. Esse é o caso da criação de mecanismos de verificação de conteúdos, a promoção da alfabetização digital – bem como a gradual eliminação das brechas digitais, em geral –, a proteção dos dados pessoais dos cidadãos, ou o seguimento do comprometimento das plataformas digitais nessa empreitada. Igualmente, a modernização e regulamentação do direito digital, a criação de autoridades setoriais com responsabilidade para exigir a retirada de conteúdo falso, e a prossecução de processos jurídicos contra empresas e indivíduos que insistam no cometimento de crimes cibernéticos. Em casos extremos, a cassação de outorgas, licenças e concessões de operação de determinadas empresas de comunicação social poderia chegar a ser necessária, apropriada e pertinente. Tudo isso, cumpre insistir, em benefício do exercício pleno da liberdade de expressão, do bem público, das coletividades e da supervivência do próprio regime democrático e republicano. Eis alguns temas emergentes para futuras pesquisas no assunto.⁶

Conclui-se, então, que a Internet, as tecnologias da informação e a conectividade são realidades incontornáveis da convivência na contemporaneidade. A bem da verdade, essas inovações oferecem muitas oportunidades e recursos ao processo de formação de sociedades do conhecimento. Igualmente, elas podem contribuir ainda mais no desenvolvimento político e na democratização, mediante o fomento de tecnologias eleitorais ainda mais seguras, transparentes e confiáveis – eis o caso da urna eletrônica brasileira e sistemas conexos. Sendo assim, sob o ponto de vista do exercício das Liberdades, inclusive da liberdade de expressão, as contribuições das tecnologias da informação são inquestionáveis. Concomitantemente, será necessário assegurar que a liberdade de expressão nas redes sociais não acabe sendo usurpada por milícias digitais interessadas em erodir o regime político que lhes acolhe e abriga. No caso brasileiro, portanto, é apropriado e pertinente acrescentar que o atual processo de recomposição democrática precisa incluir essa temática da regulação digital na agenda de trabalho vigente.

SOBRE OS AUTORES

⁶ Em janeiro de 2025, a decisão de Mark Zuckerberg e da empresa Meta – responsáveis pelas redes sociais WhatsApp, Facebook e Instagram –, no sentido de reduzir e mesmo abandonar programas de checagem de fatos nos Estados Unidos, gerou uma reação contrária do governo brasileiro. As referidas autoridades do Executivo e Judiciário brasileiro se pronunciaram em contra da decisão da Meta pelos seus eventuais desdobramentos no duplo esforço do combate à desinformação e aperfeiçoar a regulação das redes. Entende-se que esses programas de checagem de fatos são importantes, principalmente sob a perspectiva da consolidação do regime democrático-representativo e republicano (BRASIL QUESTIONA META SOBRE MUDANÇA NA MODERAÇÃO DE CONTEÚDO, 2025).

Carlos Federico Domínguez Avila: Doutor em História, com pós-doutorado em Ciência Política. Suas principais linhas de pesquisa são: qualidade da democracia, economia e política latino-americana, segurança internacional, desenvolvimento regional, análise de políticas públicas e metodologia da pesquisa científica. Produtor do programa de divulgação científica: #criticarepublicana.

Aldira Guimarães Duarte Domínguez: Doutora em Ciências da Saúde, com pós-doutorado em Integração Contemporânea da América Latina. Suas principais linhas de pesquisa são: análise de políticas públicas, ciências sociais em saúde, métodos e técnicas de pesquisa aplicada, e saúde ambiental.

REFERÊNCIAS

1. BARROSO, Luís Roberto. *Inteligência artificial, plataformas digitais e democracia: direito e tecnologia no mundo atual*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
2. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
3. BOEHM, Camila. AGU pede bloqueio de bens, mas é contra cassação da Jovem Pan. *Agência Brasil*, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/agu-pede-bloqueio-de-bens-mas-e-contra-cassacao-da-jovem-pan>. Acesso em: 24 jan. 2025.
4. BOTERO, Catalina et al. *El derecho a la libertad de expresión*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017.
5. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do TSE inaugura Centro Integrado de Combate à Desinformação. *Portal do Tribunal Superior Eleitoral*, 2 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/presidente-do-tse-inaugura-centro-integrado-de-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 24 jan. 2025.
6. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.
7. BRASIL questiona Meta sobre mudança na moderação de conteúdo. *Deutsche Welle*, Berlim, 10 jan. 2025. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/>. Acesso em: 24 jan. 2025.
8. COLOMINA SALÓ, Carme; PÉREZ-SOLER, Susana. Desorden informativo en la Unión Europea: construyendo una respuesta normativa. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 131, p. 141-161, 2022. Disponível em: <https://www.cidob.org/publicaciones/desorden-informativo-en-la-ue-construyendo-una-respuesta-normativa>. Acesso em: 24 jan. 2025.
9. COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS (CDH). *Comentário Geral 34 – Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: Liberdade de Opinião e Liberdade de Expressão*. Genebra: ONU, 2011.
10. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão*. Washington: OEA, 2014.
11. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão*. Washington: OEA, 2000.
12. HOFFMAN, Fábio; SANTOS, Everton. *Democracia e pós-verdade*. Foz do Iguaçu: Claec, 2024.
13. LASSANCE, Antonio. O Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia como inovação de política pública no combate às fake news. In: OSÓRIO, Aline et al. (Orgs.). *Desinformação o mal do século: o futuro da democracia*. Vol. 2. Brasília: STF e UnB, 2024. p. 268-280.
14. MENDES, Lucas. Moraes prorroga inquérito das milícias digitais por mais seis meses. *CNN Brasil*, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/moraes-prorroga-inquerito-das-milicias-digitais-por-mais-seis-meses/>. Acesso em: 24 jan. 2025.
15. MORLINO, Leonardo. *Calidad democrática entre líderes y partidos*. México: Instituto Nacional Electoral, 2020.
16. MORLINO, Leonardo. *Changes for democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
17. OLIVEIRA, Augusto. Democracia, populismo e discurso do voto impresso: análise de conteúdo no Facebook por mineração de texto e redes semânticas. *Dados*, v. 67, n. 4, 2024. doi: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.330>
18. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948.
19. ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda*. Viena: ONU, 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1056&lID=1>. Acesso em: 24 jan. 2025.
20. RELATORIA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (RELE). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada em contextos electorales*. Washington: OEA, 2019.
21. RELATORIA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (RELE). *Liberdade de Expressão no Brasil*. Washington: OEA, 2016a.

22. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (RELE). *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. Washington: OEA, 2016b.
23. PANKE, Luciana; AZEVEDO, Ary. *Eleições, propaganda e desinformação*. Campina Grande: EDUEPB, 2022.
24. V-DEM. *Democracy winning and losing at the ballot*. Gotemburgo: V-Dem Institute, 2024.
25. VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. Polícia Federal abre inquérito sobre atuação de milícia digital contra a democracia. *G1*, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/16/pf-abre-inquerito-sobre-atuacao-de-milicia-digital-contra-a-democracia.ghhtml>. Acesso em: 24 jan. 2025.

Submissão em 19 de julho de 2024.

Aceito em 22 de agosto de 2024.

