

## A MUDANÇA LEGAL-INSTITUCIONAL DAS *FAKE NEWS* QUE ENVOLVEM O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE)

Governança e legitimidade em Sistemas de Justiça

**Caroline Coradassi Almeida Santos, Edson Ronaldo Guarido Filho (Universidade Positivo)**

### RESUMO

O fenômeno das *fake news* tem provocado diversas discussões e conseqüentemente mudanças. O elemento caracterizador das *fake news* está no formato da informação, que se configura por embaralhar fatos e crenças. Sobre isso, esse estudo tem por objetivo discutir a mudança legal e institucional em relação ao fenômeno das *fake news* que envolvem o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Há necessidade de se relacionar e articular as alterações e mudanças legais com a força da instituição, sobre as organizações. E entender o papel dos agentes envolvidos nesse processo, que contribuem com a endogeneidade. Trata-se de um ensaio teórico com intenção em avançar no entendimento de mudança legal e institucional por meio de eixos norteadores: a) Legalidade; b) endogeneidade. O estudo tem natureza descritiva, com abordagem qualitativa. Como resultado afirma-se que a justiça eleitoral teve que se posicionar, modificando às práticas organizacionais, motivando as do campo legal e um alargamento interpretativo, uma ressignificação no que tange a regulamentação sobre notícias falsas e fatos injuriosos.

**Palavras-Chave:** Mudança legal-institucional, *fake news*, legalidade, endogeneidade, Organizações da Justiça.

### Introdução

Em meio ao debate público tem-se ouvido o termo “*fake news*” que em sua tradução significa notícia falsa, embora “o que as notícias falsas representam, no entanto, é algo maior que o próprio termo: uma mudança fundamental nas atitudes políticas e públicas em relação ao que o jornalismo e as notícias representam e como fatos e informações podem ser obtidos em um mundo digitalizado” (Egelhofer & Lecheler, 2019, p. 97) .

No ambiente político, a notícia falsa ou fraudulenta é tratada a muito tempo, desde 1950 no código eleitoral previa no artigo 175 como crime referir na propaganda os fatos inverídicos ou injuriosos em relação a partidos ou candidatos com possibilidade de exercer influencia sobre o eleitorado. Isso foi repetido no código de 1965 no artigo 323 que estabelece crime eleitoral divulgar na propaganda fatos que sabe inverídicos em relação a partidos e candidatos (TSE, 2012).

As regras estavam lá, mas tinham força normativa fraca e com a mudança no contexto devido ao maior acesso a internet e as redes sociais surge a necessidade de melhor compreender o fenômeno da disseminação de informações, bem como a desinformação. Nesse momento profissionais do direito trabalham na remodelação dos dispositivos que venham a tratar dos crimes de internet, *fake news* e outros do gênero. Sobretudo, os esforços do TSE enquanto

#### REALIZAÇÃO



organização, busca desenvolver estratégias e ações para enfrentar o que chamam de desinformação e a produção de conteúdos falsos/ fraudulentos sobre a justiça eleitoral (TSE, 2019). Entende-se que o comportamento organizacional mudou, o mesmo componente legal produzindo efeitos diferentes de acordo com o contexto.

O fenômeno das *fake news* tem provocado diversas discussões e consequentemente mudanças. Inicialmente podemos citar dois tipos de mudanças: legal e institucional. Para iniciar essa discussão ressalta-se que o componente legal não é algo pronto e repassado às instituições, organizações e sociedade, por mais que se expresse por meio de um instrumento jurídico, escrito formalmente, parte-se da análise de que é apenas uma referência formal a uma série de outros processos sociais. Então, apesar da história de construção normativa, se faz importante a explicação sociológica de significados, nesse caso as notícias e toda repercussão, inclusive como se manifesta nas organizações, em especial no TSE.

Com base no que foi apresentado até aqui, esse estudo tem por objetivo discutir a mudança legal e institucional sobre o fenômeno das *fake news* que envolvem o TSE. Há necessidade de se relacionar e articular as alterações e mudanças legais com a força da instituição, sobre as organizações. Ou seja, é preciso entender o papel dos agentes envolvidos nesse processo e que fazem parte do campo das organizações da justiça.

Ressalta-se que a ótica de estudo é institucional e organizacional, enfim compreender as conexões entre organizações e ambiente legal. No item mudança legal e institucional foram apresentados conceitos que subsidiam o entendimento de que as organizações respondem ao ambiente legal, corroboram com sua construção, bem como são ativas, interessadas, gastam recursos, negociam, às vezes ilicitamente, e atuam sobre agentes que fazem o ambiente legal ganhar forma e tudo isso faz parte de um espaço de análise.

## O fenômeno das *fake news*

Tratar sobre o problema de notícias falsas não parece algo novo, embora possui uma configuração diferente nos dias de hoje do que tinha no passado, a diferença está em uma questão de massa, na elevada produção de notícias fraudulentas que se beneficiam de várias formas, inclusive financeiras. Para tanto, é necessário compreender como ocorre o processo de desinformação e quais mudanças pode promover.

É arriscado definir o fenômeno das *fake news* como um movimento apenas de classificar como verdadeira ou falsa uma afirmativa. Mais que isso é avaliar as evidências e razões disponíveis para que alguém faça essa declaração. Então se desloca a avaliação para a justificação, aquilo que confere plausibilidade a uma crença e não simplesmente a suposição de que esta certa ou errada.

Então, o elemento caracterizador das *fake news* não está apenas no fato dela ser falsa, mas no formato da informação. Que propositalmente é configurada e apresentada por certos meios para embaralhar processos e suposições estabelecidas sobre justificação de um determinado tipo de crença. É algo antigo e se estabelece na experiência cotidiana por conta da nova dinâmica das redes sociais. E tem caráter de uma construção feita para confundir, borrar boas práticas estabelecidas em uma sociedade (Rais, Fernandes Neto & Cidrão, 2019).

O problema se configura em decorrência do uso artificial dos recursos financeiros, tecnológicos e humanos para criação e disseminação de mensagens. Ou seja, quando há intenção de disseminação em massa de informações que nem sempre correspondem aos fatos. Esse tipo de ação custa caro, pois alcançar uma grande audiência é caro independente da mídia.

### REALIZAÇÃO



O usuário quando acessa sua rede social, recebe diversos conteúdos novos feitos para serem viralizados, e a grande maioria despertam sentimentos como medo, revolta, indignação, raiva. E o efeito disso torna pessoas apreensivas.

O que sabe até hoje não é suficiente para que se atue de uma forma muito clara e que todos os agentes públicos concordem a respeito. Para Egelhofer e Lecheler (2019, p. 97, tradução nossa) “notícias falsas são, um fenômeno bidimensional da comunicação pública: existe o (1) gênero de notícias falsas, descrevendo a criação deliberada de desinformação pseudo-jornalística e o (2) rótulo de notícias falsas, descrevendo o instrumentalização política do termo para deslegitimar a mídia”. O problema de gênero corresponde ao modo como são apresentadas as notícias, que mesmo contendo elementos fraudulentos ou falsos, ainda imitam a forma e aspectos estruturais utilizados pela mídia jornalística, por isso, denominadas pseudo-jornalística. Enquanto, o rótulo notícias falsas usado no ambiente político tem a intenção em desqualificar ou deslegitimar a imagem de outrem (Egelhofer & Lecheler, 2019).

Em uma sociedade polarizada a probabilidade de desenvolver *fake news* e delas se propagarem com velocidade e alimentarem a divisão, ou seja, quanto mais dividida e polarizada for uma sociedade maior a probabilidade que se tem de disseminação de *fake news*. Problemas sociais como a exclusão digital, o nível de escolaridade, por exemplo, são fatores preocupantes, isso facilita a propagação das *fake news*, então as pessoas passam acreditar naquilo, ou que a ideologia lhes permite, ou por ser mais reproduzido. Por outro lado, o grau de transparência transfere fundamentalmente as *fake news* a possibilidade de propagação, considerando que quanto mais transparente for a sociedade e maior for o grau de prestação de contas menor a probabilidade de que as *fake news* se espalhem.

Como combater *fake news* sem afetar liberdade de expressão e outros direitos fundamentais é um assunto em pauta. No Seminário Internacional de *Fake News* e Eleições (2019) promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral, destacou-se a possibilidade de monitoramento de valores pagos em campanhas e vinculação de mídia, pois essas campanhas de desinformação elas basicamente são coordenadas e não acontecem sozinhas, geralmente envolvem outros ilícitos no seu processo de execução, como: falsa identidade, fraude processual, calúnia, injúria, difamação. Ou seja, um conjunto de ilícitos com baixo potencial ofensivo, penas pequenas no código penal, mas que a soma dessas práticas afetam um bem jurídico da democracia de uma esfera pública equilibrada, com a possibilidade de um debate público real. Então, seguir o dinheiro, refere-se ao combate ao financiamento das notícias falsas/fraudulentas.

Outra possibilidade que vem sendo observada é a rotulagem. Rotular contas com probabilidade de automação, ou seja mostrar a quem pertence aquela conta, quem está financiando a informação. Considerar a autoria é muito relevante para quem recebe uma informação, a fim de se avaliar com a coerência adequada. Ao permitir a rotulagem de contas com probabilidade de automação, é possível mostrar quando se trata de uma conta representada por uma pessoa ou por uma máquina de uma rede que se tenciona em propagar esse tipo de informação danosa.

No Brasil, o TSE no ano de 2018 foi alvo de campanha que questionava a credibilidade do resultado das eleições e o funcionamento das urnas eletrônicas com potencial de comprometer um ativo da democracia. A justiça eleitoral cuja base é a confiança estava sendo questionada. Deve-se entender que o TSE além de uma organização é uma instituição, que possui dois papéis e é tida como ambígua, pois atua em nível operacional e de justiça. As eleições representam a renovação de um ritual democrático. E o TSE possui um funcionamento que compreende questões jurisdicionais sobre candidaturas e prestação de contas, quanto ao seu

REALIZAÇÃO



papel administrativo de administrar eleições. Atualmente com cerca de 150 milhões de eleitores, considerada 4º maior democracia do mundo, possui um sistema de justiça eleitoral e pode-se dizer que o componente legal norteia suas ações e provoca mudanças. Mas, como lidar com esse novo fenômeno?

Ressalta-se que o objetivo deste estudo não é aprofundar discussões sobre *fake news* e as possíveis formas de minimizar tal problema, mas em identificar tal fenômeno no campo das organizações da justiça e como tem configurado mudanças legais e institucionais. Embora, destaca-se a possibilidade e necessidade de estudos que se aprofundem no tema.

## Mudança legal e Institucional

Conforme o que foi discutido no item anterior, nota-se que o problema das *fake news* tem alterado a lógica institucional dominante em um determinado campo organizacional (Battilana et al., 2009).

Ciente de que o objetivo do estudo está relacionado a mudança legal e institucional, alguns conceitos são relevantes para a construção do argumento em relação ao objeto. Faz-se necessário reconhecer os fenômenos culturais em torno do sistema legal que incluiu a justiça eleitoral, ele não é composto apenas por atores diretamente ligados a constituição formal de regras, o que quer dizer que a sociedade como um todo é potencialmente participante desse sistema, apesar de uma separação analítica.

O campo legal em que os atores vão discutir a construção institucional, é uma arena social que define parâmetros para a ação em que se coloca a dimensão interativa dos atores, seja relacional ou de referência, também a junção de componentes estruturais e ideacionais. Por isso é importante ter uma noção de campo para entender a construção da mudança legal (Talesh, 2014), isso cria a condição de se reconhecer a participação de diferentes atores e os seus moldes de atuação na explicação legal (Hoffman, 2001).

No campo, padrões de práticas organizacionais estão associados a interpretação e revelam motivos sobre comportamentos das organizações, ou seja um padrão de ação organizacional que faz sentido dentro de uma interpretação legal. As organizações reagem muitas vezes se olhando o que justifica as ações, isso representa que assim se dá significado ao componente legal.

O campo legal relacionado ao TSE é formado por: instituições (tribunais, legislaturas, agências administrativas, promotores, ministério público e departamento de polícia), estruturas legais (estatutos, regras, processos, opiniões, ordem, entre outros).

A mudança legal gera impacto, ainda que não seja imediato. Espera-se como resultado de uma regra que se obtenha a mudança de comportamento, mas justamente a ausência dessa alteração se justifica por meio do ponto de vista sociológico. Ou seja, a lei não “pegou”, não provocou alterações práticas porque envolve mecanismos sociais, organizacionais atuantes que são componentes necessários para o fortalecimento de qualquer regulação. Do ponto de vista sociológico interessa a discussão sobre o porque aquela lei não “pegou” e o papel das organizações nessa impacto, qualquer que seja.

Uma mudança legal nem sempre é uma mudança institucional. Sobre isso, deve-se avaliar a ordem das coisas a ponto de dizer que as instituições estão ou não se alterando. Aqui é relevante ressaltar a discussão sobre *fake news* e sua relação com o (TSE) considerando que mesmo com as regulamentações atuais e a elaboração de novos dispositivos que tratem

### REALIZAÇÃO



especificamente sobre isso, ainda assim é prematura a afirmação de que mudará a configuração social ao ponto de mudar sua substância e a ordem sobre como as coisas acontecem.

A mudança legal não deixa de ser um fenômeno organizacional e estratégico, é possível colocar isso em uma janela organizacional e também em um enquadramento estratégico. Mas não de que é apenas deliberado de pensamento racional instrumental, sobretudo outras coisas estão internalizadas no comportamento social, como referências sociais que traduzem o significado legal e que as pessoas acabam incorporando em sua forma de pensar e agir. (Talesh, 2009)

É importante perceber a interconexão entre o mundo organizacional e legal, as regras legais existem nas organizações e possuem diferentes interessados que fazem o papel de intermediação na construção dos aspectos legais, podemos perceber que os componentes legais tem uma força regulatória, de coerção, definição de parâmetros de ação. Então as organizações estão atuando nessas construções, naquilo que se materializa (texto legal, organização dedicada a ordem legal, instrumentos, contratos) e também participam como agentes que recebem isso de alguma forma por influencia de outras organizações, portanto elas estão sujeitas a construções em que se dão em um espaço social.

Em contraste com o formalismo legal de jurisprudência convencional, os estudos sociais descrevem a lei como uma instituição social, culturalmente e estruturalmente incorporada. Abrange muito mais do que apenas a doutrina e o pensamento sociolegal, há muito tempo enfatiza os modos pelos quais os princípios legais formais podem ser alterados, manipulados, elaborados ou ignorados pelos atores sociais que lhes dão vida.

Referente a isso, deve-se entender como se incorporam nas suas estruturas e nos seus processos os aspectos culturais e sociais, além dos aspectos que são subjacentes as normas legais, práticas e estruturas que tentam proteger ou agir como. Essa reflexão abre um quadro de estudo diferente que se distância dessa visão de questões meramente estruturais e de uma interpretação objetivista porque ao tratar dessa forma temos que entender que discutimos também fenômenos e processos culturais. No campo de atuação do TSE as *fake news* são carregadas de condições sociais e devem ser observadas em sua amplitude objetiva, estrutural, legal e social.

Legalização remete a noção de valor, infundir a organização e não simplesmente estar de acordo com a lei. O componente de legalização é importante para explicar endogeneidade legal como expressão do processo de mudança, a infusão do componente legal nas estruturas administrativas da organização é o que vai por hipótese dar legitimidade a essa organização perante o judiciário que vai acatar o fato da organização estar fazendo o que deveria ser feito. Ou seja, internalizou em sua própria estrutura os valores legais e culturais. A menção ao fenômeno das *fake news* como exemplo prático é relevante para que se compreenda a legalização no ambiente do TSE, em que a endogeneidade como processo de mudança ocorre não apenas com regulamentações e aplicação da lei, sobretudo com conscientização social sobre fatos inverídicos relacionados a atuação do tribunal, bem como de situações relacionadas as eleições.

No sentido de estruturação a legalidade assume que existe uma interpretação legal que dá legitimidade ao que se quer entender, como se constrói e se sustenta. A estruturação de todo aparato institucional em torno da legalidade, seja na forma de instituições funcionalmente específicas com conjunto de regras bem definidas com definições e entendimentos sociais que são fortes o suficiente para dar sentido as coisas, como se constitui as relações da qual as organizações fazem parte.

REALIZAÇÃO



Por isso, a legalidade como a construção de significado legal pelos atores tem relação com a análise institucional de organizações com maior peso no elemento organizacional e conjunto analítico (Friedman, 2016). Ciente de que no campo de atuação do TSE, regras postas não são capazes de provocar a endogeneidade, por sua vez o papel organizacional e institucional está em construir significado e entendimento sobre o problema da desinformação no caso das eleições ou da capacidade de atuação desse tribunal. Importante ressaltar que as instituições são propriedades estruturais da sociedade que ordenam a vida e estão além dos indivíduos (Berger & Luckmann, 2009).

A legalidade, tratada como parte de uma construção social, senso e explicação cultural, socialmente construída (Berger & Luckmann, 2009), constitui significado e referência para futuras ações e define-se uma categoria. A racionalidade do ambiente legal não é a ideia de um produto da lei, mas também uma ressonância das práticas das organizações, ou seja, atuam na interpretação legal por meio de outras organizações e não do texto legal (Edelman et al, 2011). Dessa forma, organizações são co-produtoras do mundo legal e portanto a legalidade é um componente endógeno de base cultural. Isso se aplica ao TSE e as organizações que estão envolvidas no processo de significação legal ao qual fazem parte, o que respinga certamente na legitimidade do tribunal.

A infusão da norma legal que representa a interação entre organização e regulamentação (Selznik, 1948), reflete a incorporação legal dentro das organizações, isso tem a ver com as respostas das organizações.

Legalizar uma instituição é infundir a ordem legal dentro da organização que começa a refletir uma razão legal (Selznik, 1948). Ou seja, as instituições influenciam organizações e as organizações infundem-se das instituições, colocam os elementos legais para operar em suas estruturas e processos internos. Nesse caso, o TSE como instituição precisa inicialmente fazer com que sua atuação como organização dê significado legal às regras.

O próprio ambiente pode ser importante para explicar a legalização ou a coerção legal, dependendo do contexto pode ter maior possibilidade dos atores aderirem a lei ou ignorá-la e isso por consequência tem efeito sobre a próprio sistema de regulação, do ator regulador que tem a sua força condicionada pelo contexto e não simplesmente pela autoridade que foi atribuída, também se relativiza (Ewick & Silbey, 2002).

Antes de falar de instituições e mudança, deve-se destacar o esforço para existirem, substantivamente importantes, caso contrário viram meros rituais. Há uma graduação de importância substantiva, há infusão de valor necessariamente no discurso sobre instituições, contradições e que o mundo institucional não é homogêneo, ordenado e equilibrado. As contradições que impulsionam mudanças institucionais, a efetividade institucional a partir do que ela traz para o público não necessariamente para um ou para outro e isso pode ter uma dinâmica conflituosa, por isso, não se deve olhar apenas identidade dos atores, mas o que eles representam (Scott, 2010).

Importante destacar que as instituições tem durabilidade, influência comportamentos e possui conjunto regulatório, normativo e cultural de uma sociedade que existe a partir do momento que é ativado ou reativado constantemente por meio das práticas. Também carrega componente ideacional com elementos culturais específicos e lógicas de estado e comunidade. Então mesmo instituições formais, carregam elementos informais (Scott, 2001).

Para estudar mudança institucional é necessário entender a própria natureza da mudança e os mecanismos envolvidos (processos que explicam a mudança, quais são e qual a participação das organizações nesses processos) e esses componentes ideacionais (de que maneira aspectos ideacionais participam da construção social na relação entre organizações e

REALIZAÇÃO



ambiente legal) e sociais (Campbell, 2004). A mudança pode ter ciclos e rupturas, estabilidade e/ou saltos.

No caso do TSE sobre o fenômeno das *fake news* a mudança institucional não se dá como completa e acabada. Trata-se de um processo recente ainda enfrentado pelo tribunal, mas trouxe mudanças e novas discussões que envolvem todas as organizações que fazem parte do campo, bem como a sociedade que integra o processo das eleições e que dá significado e legitimidade.

Nota-se que houveram mudanças e ainda estão ocorrendo. Os processos que explicam estão relacionados a reajustes na regulamentação de modo que faça sentido e possa trazer maior segurança legal ao problema das *fake news*.

Foi sancionada a Lei 13.834 de 2019, que pune com dois a oito anos de prisão quem divulgar notícias falsas com finalidade eleitoral. Passa a ser considerado crime previsto no Código Eleitoral ([Lei 4.737, de 1965](#)) divulgar denúncias caluniosas contra candidatos em eleições. A Lei 13.834, de 2019, é originária do Projeto de Lei da Câmara (PLC) [43/2014](#) (SENADO, 2020). Além disso, a Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017, dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horários gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições.

Bem como, discussões que envolvem várias organizações e atores que trabalham para dar novo significado legal às notícias, novas ferramentas para uso do TSE que tragam credibilidade em seu sentido ambíguo de atuação e que de respaldo a todos os envolvidos em processos eleitorais.

Conforme a Procuradora Regional da República Raquel Branquinho explicou no Seminário Internacional *Fake News* e Eleições (2019, p. 12) “houve significativa alteração nesse quadro, onde as regras jurídicas existentes e principalmente aquelas de cunho penal são insuficientes e não atendem a finalidade de evitar a manipulação de dados e informações”. No mesmo seminário (2019, 11) Luiz Viana Queiroz, Vice Presidente do Conselho Federal da Ordem dos advogados do Brasil, menciona que “as *fake news* constituem uma ameaça à própria democracia, na medida em que podem deturpar os resultados eleitorais. Não se pode admitir que abusos eleitorais interfiram na soberania das urnas. É imprescindível criar mecanismos efetivos para impedir a difusão das *fake news* durante as eleições.

As *fake news* acabam contaminando o ambiente político e ferindo o princípio democrático. O voto consciente é precedido de informações, pelo contrário as *fake news* desinformam. O Brasil privilegia a liberdade de expressão, por isso o controle de conteúdo possui uma linha tênue. Entretanto, possui medidas judiciais de prevenção e repressão, a Constituição Federal menciona que nenhuma ameaça ou lesão a direitos escapará a apreciação a justiça. Tendo em vista que o Brasil possui tutelas judiciais, no TSE foi elegida uma estrutura para agir preventivamente e repressivamente. Na prática é operacionalizada por meio de comitês de inteligência que envolve outros órgão como Ministério Público Federal, Polícia Federal e Exército.

A checagem de notícias, como um primeiro passo a mudança institucional, pode ocorrer através de mecanismos de consulta, por meio de pesquisa a imprensa brasileira e até mesmo pelo canal fato ou boato que pertence ao TSE. Ou seja, a participação social se dá com providencia em checar a matéria, desconfiar de notícias alarmistas e verificar com imprensa se possui vera semelhança com dado da realidade.

O Tribunal Superior Eleitoral possui poder normativo a distrito da legalidade, ou não diz mais do que a lei. Embora através da resolução ele uniformiza a atuação dos Tribunais Regionais Eleitorais. Diante de um quadro de ilicitude não se admite passividade do Poder

REALIZAÇÃO



Judiciário, evidente de que há casos em que a virtude do judiciário é a passividade, ou seja não interferir em situações que não lhe dizem respeito, no entanto, no caso das *fake news* é uma preocupação relevante e que pode interferir na legitimidade dos tribunais.

As eleições de 2018, por exemplo, foram as primeiras no Brasil com divulgação de propaganda paga por candidatas e partidos em redes sociais a partir de parâmetros definidos em resolução do TSE e entre os instrumentos utilizados se destacaram modalidades de impulsionamento e postagens no facebook, com priorização paga de conteúdos em mecanismos de busca. Não havia na legislação eleitoral dispositivos específicos para *fake news* e tal preocupação ainda é alvo de debate entre operadores do direito e especialistas.

Em decorrência das mudanças é plausível o entendimento sobre a endogeneidade legal, que ajuda explicar a institucionalização de elementos legais de maneira endógena a partir de mecanismos. Conceito que reflete a noção de institucionalização enquanto movimento processual (Edelman, 2002). O movimento de regulação é tido como um processo de institucionalização com variações quando se considera a comunidade e possibilidade de transferir para os regulados parcela da sua regulação, da legitimidade reguladora e capacidade de cobrar e exercer o enforcement (Edelman, Krieger, Eliason, Albiston, & Mellema, 2011).

Endogeneidade legal é um processo de institucionalização de um significado legal, o gatilho pode ter sido a criação de uma regra e a partir daí ocorre uma demanda social para dar sentido a essa regra. Esse processo é endógeno e se dá dentro do sistema com interpretações do papel institucional, por meio dos atores organizacionais e legais, assim se constrói a legalidade com significado (Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999).

A legalidade não é simplesmente a compatibilidade com a estrutura formal legal. Ou seja, o significado legal está sendo construído no próprio campo que ele tem para regular e por isso é endógeno. Nessa endogeneidade tem-se dois processos marcantes, a legalização das organizações (a infusão, internalização de elementos legais nas organizações), e do outro lado a gerencialização da lei com a infusão de elementos gerenciais na interpretação legal por parte dos atores legais.

As características para legalização das organizações, conforme Edelman, Uggen, Erlanger, (1999), incluem: políticas padronizadas formais e procedimentos; adoção de formas legais como culturalmente aceitas; domínio de critérios legais, gerenciais e profissionais; a intensificação da preocupação sobre litígio; uso da autoridade legal (Sitkin & Bies, 1994). A legalização paradoxalmente coloca graves ameaças para tanto a legitimidade de uma organização e sua eficácia (Sitkin & Bies, 1994).

Isso traz consequências, no ciclo da endogeneidade há a manifestação de diferentes mecanismos. Conforme Edelman (2016) – mecanismos institucionais baseados na ação das profissões. Os profissionais do campo legal dão o tom e são os intérpretes centrais. Talesh (2009) complementa considerando que tem um componente político institucional. Enquanto Scott (2010) acredita que a lei faz parte como artefato institucional. No caso em estudo a endogeneidade e gerencialização do processo legal não é algo acabado, nota-se que muitos profissionais e atores envolvidos estão contribuindo na construção do significado e buscam minimizar os problemas em decorrência da desinformação.

No ciclo da endogeneidade, os níveis de densidade: referência, relevância e deferência, são fases importantes para se avaliar o papel de cada organização e seus atores (Edelman, 2002). Quando alcança a deferência judicial pode recompensar simbolicamente aspectos disfuncionais nas estruturas das organizações. O processo de endogeneidade é crítico e também mostra que às vezes pode acontecer da construção da legalidade ser subordinada ao interesse de alguns atores. Posteriormente Edelman (2002) incorpora o elemento crítico e político, discute a

REALIZAÇÃO



interpretação dos seus resultados, porque esse interesse subordinado distorce o sentido de justiça a partir do momento que aceita o elemento gerencializado dentro das organizações.

Na gerencialização da lei, é importante compreender os mecanismos (políticos, interpretativos, relacionais) que estão participando da construção institucional. Em um processo analítico é possível separar o campo legal e o campo das organizações, as suas atividades setoriais e como um influencia o outro. Além disso, outro aspecto é ambiguidade legal, que incorpora tanto o componente jurídico de construção legal para ter um texto formal aplicável a uma realidade mais ampla do que em casos específicos, mas é também uma ambiguidade associada a dimensão política e interpretativa dos atores em face dos aspectos legais (Edelman, 2016). Por entender ambiguidade pode-se incorporar uma vertente mais interpretativa da mudança legal e discutir o papel dos atores e intermediários na construção social dessa interpretação. A ambiguidade vem contra o formalismo legal.

A abordagem institucional enfatiza a necessidade de manter a legitimidade através da utilização de procedimentos legalísticas aceitáveis ou a adoção de outros símbolos, aderir a critérios legalmente aceitáveis. Mas, como os institucionalistas salientar, a uso de formas institucionalizadas pode transmitir mensagens simbólicas importantes que pode afetar a legitimidade da organização com chave círculos eleitorais. A adoção de políticas e procedimentos formais legalmente obrigatórios, e a designação de partes que estão oficialmente "responsável" lidar com o problema, refletem a noção de que por categorizar um problema e estabelecer formas padronizadas de lidar com ele, as organizações pode proteger a sua legitimidade institucional.

Selznick (1969) sugeriu que as mudanças no ambiente legal e destaca que as pressões para legalização tem contato direto com processos internos da organização, mas ele se concentrou em pressões para a legalização decorrentes de dentro das organizações. Após Edelman (1990), que argumenta que tais pressões surgem principalmente a partir do ambiente institucional. O autor destaca o desenvolvimento de um modelo que responde por legalização em termos de uma transformação mais ampla nas relações entre o Estado, organizações e cidadãos individuais.

A primeira preocupação as organizações internas, o segundo, seus ambientes de tarefas e o terceiro, seus ambientes institucionais. Argumentos sobre a influência da estrutura interna aparecem tanto no estudo institucional de Selznick (1969) e nas teorias em sistema fechado racionais da estrutura organizacional. Enquanto os dois conjuntos de argumentos são motivados de forma diferente, eles geram hipóteses que são muito semelhantes. Selznick (1969) sustentou que organizações maiores e mais velhas, e aqueles mais comprometidos com equilibrar a administração do limite-regra, são mais propensos a apoiar normas. Consequentemente, espera-se que o tamanho, idade e burocratização incentivem a adoção de mecanismos de governança devido a processos.

## Considerações finais

Com base no que foi apresentado entende-se que as regras já existiam, embora não apresentem tanto efeito por se tratar de um novo contexto, portanto a busca por ajustes é necessária. Além disso, toda regra vem para dar uma resposta a sociedade mas seu impacto geralmente é posterior. Por isso, temos caminhos para estudar o ambiente legal, sendo sua construção e seu efeito.

### REALIZAÇÃO



As vezes as práticas correntes de política e mercado atingem um ponto que as regulamentações não as alcançam e isso cria um momento de lacuna legal, para alguns pode ser momento de empreender. Então, a inovação da regulação não necessariamente anda no mesmo ritmo, e aquilo que se discute é o que se constitui como prática legal, normalmente a realidade é que irá se legitimar.

A noção de justiça não é estável, pois tem forte base moral. Por isso, Selznick (1948) esclarece que a responsividade das organizações e ambiente legal são o início para se cumprir as regras. Ter uma sociedade justa é um problema relevante e tentar entender como as organizações participam disso é um passo importante, então discutir regulação, a relação entre esfera pública e privada, construção legal são problemas institucionais relevantes e precisam ter um olhar organizacional.

Com motivações judiciais a justiça eleitoral teve que se posicionar, as práticas organizacionais motivando as do campo legal e um alargamento interpretativo, uma ressignificação no que tange a regulamentação sobre notícias falsas e fatos injuriosos. Na discussão sobre a mudança institucional assume-se o importante papel dos intermediários, organizações e atores na construção do significado legal junto ao TSE.

A mudança legal afeta o TSE por meio de alguns mecanismos que foram citados no decorrer do texto, como resoluções, normas e leis. Sobre a mudança institucional é factível que se trata de um processo ainda em construção, decorrente de uma mudança ambiental, as *fake news* afetam as organizações da justiça e estas respondem com alterações e mudança legal.

A construção ou permanência da legitimidade do TSE como instituição e organização, atualmente sofre interferência e é resultante de processos que envolvem *fake news*. Por isso, justifica-se que quando uma organização tem a sua existência ameaçada ela pode provocar a criação de uma lei que respalde a sua existência em relação a ameaça que sofre, ou seja frente ao contexto e ao fenômeno das *fake news* as respostas e ações do TSE influenciam sua legitimidade.

As respostas organizacionais legalistas às pressões institucionais não são meramente reações a mudanças no valores esperados de opções associadas com controle legal/regulamentar. Em vez disso, quando as organizações podem ir além das expectativas racionais associados com mudanças no ambiente legal.

De modo geral, havia uma legislação anterior que não tratava especificamente as *fake news* e a partir de eventos contextuais começaram a tratar. Os intérpretes legais tiveram que dar significado legal e isso começou a fazer parte do vocabulário jurídico e de categorias do que é informação e desinformação, legal e ilegal, sendo gradualmente incorporado nos manuais, comunicações e entendimentos a ponto de ficar claro que precisava ser normatizado. Todo público interno do sistema passou a constituir essa variável até ponto em que se entendeu a necessidade da validade legal, por já possuir validade social.

A busca por mecanismos que funcionem como barreiras a disseminação de notícias falsas que podem tem impactos na vida coletiva, na arena política, pública e com isso fazer com que aquilo que se apresenta como desigualdade social possa ser acentuada por obra da desinformação.

## Referências

Berger, P. L., & Luckmann, T. (2009). *A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento* (31<sup>o</sup> ed). Petrópolis: Editora Vozes.

### REALIZAÇÃO



- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2002). The Structure of Legality: The Cultural Contradictions Of Social Institutions. In R. A. Kagan, M. Krygier, & K. Winston. *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick* (pp. 149-165). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Edelman, L. B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, L. (2002). Legality and the Endogeneity of Law. In R. Kagan, M. Krygier, & K. Winston (Eds.), *Legality and the Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406-454.
- Edelman, L. B., Krieger, L. H., Eliason, S. R., Albiston, C. R., & Mellema, V. (2011). When Organizations Rule: Judicial Deference to Institutionalized Employment Structures. *American Journal of Sociology*, 117(3), 888-954.
- Egelhofer, A. L., & Lecheler (2019) Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda, *Annals of the International Communication Association*, 43:2, 97-116.
- Friedman, L. M. (2016). *Impact: How Law Affects Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoffman, A. J. (2001). Linking organizational and field-level analyses: The diffusion of corporate environmental practice. *Organization & Environment*, 14(2), 133–156.
- Mun, E. (2016). Negative Compliance as an Organizational Response to Legal Pressures: The Case of Japanese Equal Employment Opportunity Law. *Social Forces*, 94(4), 1409-1437.
- Rais, D., Fernandes Neto, R. A. & Cidrão, T. V. Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 24, n. 46, p. 19-51, jan./jun.
- Scott, W. R. (2010). Reflections: The Past and Future of Research on Institutions and Institutional Change. *Journal of Change Management*, 10(1), 5-21.
- Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organizations*, 2d ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, v. 13, n. 1, p. 25-35.

REALIZAÇÃO



- Selznick, P. (1969). *Law, society, and industrial justice*. New York: Russell Sage.
- Seminário Internacional Fake News e Eleições (2019). Seminário Internacional *Fake News e eleições* [recurso eletrônico]: anais – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
- Sitkin, S. B., & Bies, R. J. (1994). The legalization of organizations: a multi-theoretical perspective. In S. B. Sitkin & R. J. Bies (Eds.), *The legalistic organization* (pp. 19-49). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sutton, J. R., Dobbin, F., Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1994). The Legalization of the Workplace. *The American Journal of Sociology*, 99(4), 944-971.
- Talesh, S. A. (2009). The Privatization of Public Legal Rights: How Manufacturers Construct the Meaning of Consumer Law. *Law & Society Review*, 43(3), 527-561.
- Talesh, S. A. (2014). Institutional and Political Sources of Legislative Change: Explaining How Private Organizations Influence the Form and Content of Consumer Protection Legislation. *Law and Social Inquiry*, 39(4), 973-1005.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22-39
- TSE (2012). Marketing e propaganda eleitoral. Acessado em 17/01/20 disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_marketing\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_marketing_eleitoral.pdf)
- TSE (2019). Fato ou boato? Página do TSE esclarece eleitor sobre notícias falsas. Acessado em: 17/01/2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Outubro/fato-ou-boato-pagina-do-tse-esclarece-eleitor-sobre-noticias-falsas>

REALIZAÇÃO

