

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JÉSSICA GOMES RIBEIRO

A PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO DIREITO
INTERNACIONAL

Uberlândia

2026

JÉSSICA GOMES RIBEIRO

**A PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO DIREITO
INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. João Fernando Finazzi

Uberlândia

2026

JÉSSICA GOMES RIBEIRO

**A PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO DIREITO
INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Instituto de Economia e Relações Internacionais
da Universidade Federal de Uberlândia como pré-
requisito para a obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Uberlândia, 28 de julho de 2026

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Fernando Finazzi – UFU/IERI

Prof. Dr. João Hagenbeck Parizzi – UFU/FADIR

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges – UFU/FADIR

*You say, "Oh, I'm not afraid, it can't happen to me
I've lived my life as a good man
Oh no, you're out of your mind, it won't happen to me
'Cause I've carried my weight and I've been a strong man"
But listen to the man in the liquor store
Yelling, "Anybody want a drink before the war?"*

Sinéad O'Connor, Drink Before the War (1987)

RESUMO

O presente trabalho analisa a proibição da propaganda para a guerra no Direito Internacional, com ênfase no Artigo 20, § 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A pesquisa busca compreender por que essa proibição, embora incorporada à ordem jurídica internacional há mais de cinco décadas, apresenta efetividade limitada. A hipótese defendida é a de que esse quadro não decorre exclusivamente da ausência de uma definição internacional do conceito de propaganda para a guerra ou da tensão entre sua proibição e a proteção da liberdade de expressão, mas também da resistência dos próprios Estados em restringir um instrumento que desempenha funções estratégicas na condução da política nacional e das relações internacionais. A análise do contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia evidencia os desafios relacionados à interpretação e à aplicação do artigo, sobretudo diante do risco de sua instrumentalização para fins políticos. Além disso, a transformação do ambiente informacional impulsionada pelas tecnologias digitais e a crescente centralidade da informação nos conflitos internacionais tornaram ainda mais complexa a identificação de práticas que podem ser qualificadas como propaganda para a guerra, exigindo uma delimitação mais precisa do conceito. Conclui-se que a efetividade da proibição internacional da propaganda para a guerra depende, sobretudo, do desenvolvimento de parâmetros interpretativos mais claros e objetivos, capazes de conferir maior precisão à aplicação do Artigo 20, § 1º, de modo a assegurar a proteção da paz internacional sem ampliar indevidamente as restrições à liberdade de expressão.

Palavras-chave: propaganda para a guerra; Direito Internacional; liberdade de expressão; direitos humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

ABSTRACT

This study analyzes the prohibition of propaganda for war under International Law, with emphasis on Article 20, § 1° of the International Covenant on Civil and Political Rights. The research seeks to understand why this prohibition, despite having been incorporated into the international legal order for over five decades, has proven to be of limited effectiveness. The hypothesis is that this situation stems not only from the lack of an international definition of propaganda for war or from the tension between its prohibition and the protection of freedom of expression, but also from the reluctance of States themselves to restrict a tool that plays a strategic role in the conduct of national policy and international relations. The analysis of the context of the war between Russia and Ukraine highlights the challenges associated with the interpretation and application of the article, particularly given the risk of its instrumentalization for political ends. Furthermore, the transformation of the information environment driven by digital technologies and the growing centrality of information in international conflicts have made the identification of practices that may qualify as propaganda for war even more complex, underscoring the need for a more precise delimitation of the concept. The study concludes that the effectiveness of the international prohibition of propaganda for war depends primarily on the development of clear and objective interpretive parameters capable of providing greater precision in the application of Article 20, § 1°, thereby safeguarding international peace without unduly expanding restrictions on freedom of expression.

Keywords: propaganda for war; international law; freedom of expression; human rights; International Covenant on Civil and Political Rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA PROPAGANDA PARA A GUERRA	12
CAPÍTULO II – PROPAGANDA PARA A GUERRA NO DIREITO INTERNACIONAL.....	19
2.1 O USO DA FORÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A PROPAGANDA PARA A GUERRA.....	19
2.2 OS JULGAMENTOS DE NUREMBERG COMO MARCO DA RESPONSABILIZAÇÃO PELA PROPAGANDA PARA A GUERRA.....	23
2.3 O DESENVOLVIMENTO DA PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	25
2.4 A POSITIVAÇÃO DA PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.....	28
2.5 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA: O DILEMA ENTRE OS ARTIGOS 19 E 20 DO PIDCP	33
CAPÍTULO III – PROPAGANDA PARA A GUERRA NO SÉCULO XXI: DESAFIOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E TECNOLÓGICOS.....	39
3.1 A APLICAÇÃO DO ARTIGO 20, § 1º DO PIDCP NO CONTEXTO DA GUERRA DA UCRÂNIA	39
3.2 PROPAGANDA COMO INSTRUMENTO DE PODER: A RESISTÊNCIA DOS ESTADOS À SUA REGULAÇÃO.....	43
3.3 A PROPAGANDA PARA A GUERRA NA ERA DA INFORMAÇÃO	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS.....	63
ANEXO A – ARTIGO 19 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (VERSÃO EM INGLÊS).....	69
ANEXO B – ARTIGO 20 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (VERSÃO EM INGLÊS).....	70

INTRODUÇÃO

“A propaganda é um meio para um fim. Seu propósito é conduzir o povo a uma compreensão que lhe permita dedicar-se, voluntariamente e sem resistência interna, às tarefas e aos objetivos de uma liderança superior”, afirmou Joseph Goebbels em 1934, durante o Congresso do Partido Nazista em Nuremberg, ao expor a concepção do regime sobre a função da propaganda¹. Após a ascensão dos nazistas ao poder, Adolf Hitler criou o Ministério da Propaganda e do Esclarecimento Público do Reich, sob o comando de Goebbels. O governo nazista usou a propaganda para mobilizar a sociedade alemã a apoiar suas guerras de expansão até o fim do regime. Mais do que isso, a propaganda foi igualmente essencial para incitar e justificar a perseguição e o extermínio em massa de judeus e outras minorias, além de assegurar a aquiescência de amplas camadas da população alemã e de territórios ocupados perante crimes de escala sem precedentes².

A propaganda para a guerra é, sem dúvida, uma ferramenta particularmente insidiosa. Por meio dela, torna-se possível induzir indivíduos a matar ou, ao menos, a consentir com a violência ao naturalizar a eliminação do “outro” como solução política aceitável. Ao construir narrativas que apresentam a guerra como necessária, inevitável ou moralmente justificável, a propaganda pode transformar-se em ameaça direta à paz internacional, sobretudo quando utilizada por Estados para fomentar o ódio, incitar conflitos ou preparar o terreno para a guerra. Ao reforçar dinâmicas de antagonismo e desumanização, ela intensifica a escalada de tensões e compromete esforços voltados ao desarmamento, à segurança coletiva e à cooperação internacional.

Partindo da premissa que “o problema mais urgente dos tempos modernos é o de salvaguardar a paz, de eliminar a guerra do repertório do homem”³, torna-se imprescindível debater a propaganda para a guerra e os mecanismos destinados ao seu controle. A renúncia a esse tipo de prática, parte do chamado “desarmamento moral”⁴, é considerado um elemento

¹ GOEBBELS, Joseph. *Der Kongress zur Nürnberg 1934* [O Congresso de Nuremberg de 1934]. In: German Propaganda Archive. Calvin University, 1934. Disponível em: <https://research.calvin.edu/german-propaganda-archive/goeb59.htm>. Acesso em: 2 jul. 2026. Tradução própria.

² UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. *War and genocide: 1939-1945*. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum, [s.d.]. Disponível em: <https://exhibitions.ushmm.org/propaganda/1939-1945-war/war-and-genocide>. Acesso em: 10 mar. 2026.

³ BOBRAKOV, Yuri. War propaganda: a serious crime against humanity. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 31, n. 3, 1966, p. 473. Tradução própria.

⁴ Quincy Wright define o desarmamento moral como a “limitação ou qualificação da vontade de lutar” como pré-requisito para a limitação dos instrumentos de combate. Para o autor, essa discussão compreende a regulamentação da propaganda internacional e questões relativas à segurança e à estabilidade da ordem internacional (Wright, 1942, p. 813, tradução própria).

essencial dos esforços para prevenir novos conflitos, na medida em que busca impedir o emprego da propaganda como instrumento de mobilização da opinião pública em favor da guerra.

Em paralelo à consolidação de normas destinadas à proibição da guerra de agressão, desenvolveu-se gradualmente um regime jurídico internacional voltado à contenção da propaganda para a guerra. Sua proibição expressa foi incorporada ao Artigo 20, § 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Contudo, desde sua adoção, o artigo tem sido objeto de controvérsias. Além de não estabelecer parâmetros suficientemente precisos quanto ao alcance e definição da expressão “propaganda para a guerra”, parte significativa dos Estados argumenta que a proibição pode representar uma restrição desproporcional à liberdade de expressão, o que se reflete tanto nas numerosas reservas formuladas ao artigo quanto na implementação nacional limitada ou inconsistente de suas disposições. Como consequência, observa-se uma escassez de jurisprudência e de desenvolvimento doutrinário sobre o tema.

Esse quadro começou a se alterar a partir de 2014, com o início das hostilidades na Ucrânia. Desde então, a questão da propaganda para a guerra retornou ao debate internacional⁵. Em um dos desdobramentos, após a invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022, a União Europeia adotou medidas restritivas contra veículos estatais russos, justificando-as com base na necessidade de conter a disseminação de propaganda para a guerra. Tais medidas foram posteriormente validadas pelo Tribunal Geral da União Europeia, que as considerou compatíveis com o regime europeu de direitos fundamentais e com o Artigo 20, § 1º do Pacto. A decisão, contudo, suscitou diversas controvérsias, especialmente quanto à sua proporcionalidade, aos riscos impostos à liberdade de expressão e à possibilidade de instrumentalização do conceito de propaganda para a guerra.

Diante desse cenário, a ausência de uma definição internacional de propaganda para a guerra, somada à inexistência de critérios claros e consistentes para orientar sua aplicação, permanece como um dos principais obstáculos à efetividade dessa norma no âmbito do Direito Internacional. Embora os Estados demonstrem disposição para restringir outras formas de discurso consideradas potencialmente prejudiciais, observa-se uma resistência maior quando se trata de definir e limitar em termos jurídicos a propaganda para a guerra. Essa resistência dificilmente pode ser explicada apenas por dificuldades conceituais ou técnicas inerentes ao tema. Ao contrário, ela parece estar relacionada a fatores políticos mais profundos, vinculados

⁵ RICHTER, Andrei. Modern perception of “propaganda for war”: international response to hostile speech in the post-Soviet armed conflicts. *International Communication Gazette*, v. 83, n. 6-7, p. 554-572, 2021.

à importância estratégica que a propaganda continua a desempenhar no exercício do poder estatal. Nesse contexto, há poucos incentivos para a formulação de uma definição mais precisa, favorecendo a manutenção da indeterminação normativa que ainda caracteriza o conceito.

O desenvolvimento tecnológico tornou esse quadro ainda mais complexo. Atualmente, a propaganda é potencializada pelas tecnologias digitais, que ampliam exponencialmente seu alcance, velocidade e difusão. Nesse novo ecossistema informacional, a propaganda adquiriu novas dimensões a serem consideradas. Paralelamente, a própria noção de guerra também se expandiu, acompanhando dinâmicas cada vez mais marcadas pela centralidade da informação, nas quais a construção e a disseminação de narrativas continuam a constituir uma dimensão fundamental dos conflitos. Como resultado, a propaganda tornou-se mais difusa, multifacetada e difícil de identificar, o que aprofunda os desafios relacionados à sua definição jurídica. Essas transformações reforçam ainda mais a necessidade de delimitação conceitual e de uma interpretação mais precisa do Artigo 20, § 1º do PIDCP.

Por esse motivo, torna-se imperativo atualizar o debate sobre a propaganda para a guerra à luz da intensificação das disputas geopolíticas e da persistência de conflitos armados no século XXI. A guerra na Ucrânia e no Irã, o genocídio na Faixa de Gaza e no Sudão, a destruição e a ocupação do Líbano, e outros diversos conflitos e atrocidades, evidenciam que a mobilização discursiva em favor da violência continua a desempenhar um papel relevante na justificação do uso da força, na construção de inimigos e na sustentação do apoio público às operações militares. Nesse contexto, a reflexão sobre a propaganda para a guerra não constitui apenas um exercício teórico, mas também uma necessidade prática para a preservação da paz e da segurança internacionais. É nesse cenário que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é compreender por que a proibição da propaganda para a guerra apresenta efetividade limitada no Direito Internacional, examinando os fundamentos, os limites e os desafios relacionados à sua aplicação. A pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar, fundamentada nas ciências do Direito Internacional e das Relações Internacionais.

Para desenvolver essa análise, o trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro examina o conceito de propaganda para a guerra. O segundo analisa a construção da proibição internacional da propaganda para a guerra e os debates jurídicos relacionados ao Artigo 20, § 1º do PIDCP. Por fim, o terceiro capítulo discute os desafios da aplicação da norma, tomando como referência a guerra da Ucrânia, a resistência dos Estados à regulamentação da propaganda e os impactos das transformações digitais sobre os limites da proibição. Ao fazê-lo, esta pesquisa pretende contribuir para um debate negligenciado, mas urgente, sobre a

responsabilidade internacional dos Estados e de outros atores na produção e disseminação de narrativas capazes de justificar e desencadear conflitos armados.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA PROPAGANDA PARA A GUERRA

A ausência de uma definição jurídica de propaganda para a guerra representa um dos principais obstáculos à efetividade de sua proibição no Direito Internacional. Trata-se de um conceito marcado por disputas e interesses políticos que, assim como ocorre com categorias como o terrorismo, não apresenta uma delimitação objetiva e internacionalmente aceita⁶. Os próprios termos que compõem o conceito, “propaganda” e “guerra”, apresentam significados amplos e mutáveis, moldados por circunstâncias históricas, políticas e ideológicas, o que dificulta a fixação de parâmetros normativos estáveis. Dessa forma, para compreender a complexidade deste fenômeno, este capítulo realiza uma revisão da literatura especializada, com o objetivo de analisar a evolução conceitual da propaganda para a guerra e as principais contribuições sobre o tema, de modo a delimitar o objeto de análise desta pesquisa.

No que diz respeito ao termo “propaganda”, sua origem etimológica deriva do verbo latim *propagare*, cujo sentido original — “propagar”, “disseminar”, “espalhar” — estava associado, inicialmente, à reprodução de plantas e animais. O uso mais antigo registrado da palavra remonta ao século XVII, quando o Papa Gregório XV instituiu, em 1622, a *Congregatio de Propaganda Fide* (Sagrada Congregação para a Propagação da Fé⁷), destinada a promover a fé cristã e coordenar as atividades missionárias da Igreja Católica em terras não cristãs⁸. Nesse contexto, propaganda não carregava qualquer conotação pejorativa; significava simplesmente “aquilo que deve ser propagado”⁹.

Com o tempo, o campo semântico da palavra ampliou-se, incorporando novos sentidos e aplicações em diferentes esferas da vida social. Gradualmente, passou a referir-se à disseminação de ideias, informações ou crenças com o propósito de influenciar a opinião pública. Esse uso não se restringia apenas à religião, mas também incluía campanhas políticas, disputas ideológicas e mobilizações sociais. Desse modo, a propaganda acompanhou a própria trajetória das sociedades, sendo empregada por diferentes grupos sociais, atores políticos e governos na busca de seus objetivos.

Nesse percurso, a propaganda aparece de forma recorrente no contexto dos conflitos armados ao longo da história. Registros de práticas propagandísticas associadas à guerra podem

⁶ SAUL, Ben. *Defining terrorism in international law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

⁷ Atualmente denominada Congregação para a Evangelização dos Povos.

⁸ PROPAGANDA, n. *Oxford English Dictionary (OED) Online*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em: https://www.oed.com/dictionary/propaganda_n. Acesso em: 30 set. 2025.

⁹ FELLOWS, Erwin W. ‘Propaganda:’ History of a Word. *American Speech, Champaign*, v. 34, n. 3, 1959, p. 182. Tradução própria.

ser identificados desde as civilizações da Mesopotâmia, da Grécia e da Roma antigas¹⁰. Todavia, foi sobretudo no século XX, em especial com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que a propaganda assumiu um caráter sistemático, organizado e institucionalizado, integrando-se de forma estrutural às estratégias estatais no âmbito da guerra.

Edward Bernays¹¹ observou que foi “durante a Grande Guerra, [que] as Nações perceberam a necessidade de divulgar seus objetivos e políticas nacionais”¹². Constatou-se também que “era condição de sucesso nas frentes militar e econômica que a ‘moral’ do próprio lado fosse mantido, e o do outro lado minado e destruído”¹³. Portanto, todos os lados do conflito recorreram a propaganda como um aspecto integral do esforço de guerra e institucionalizaram sua produção e difusão por meio de órgãos governamentais, como o Comitê de Informação Pública (CPI) nos Estados Unidos, o Gabinete de Propaganda de Guerra (também conhecido como Wellington House) no Reino Unido e o Escritório Central Alemão para o Serviço Exterior na Alemanha.

Por esse motivo, a Primeira Guerra Mundial despertou o interesse pelo papel da propaganda na dinâmica da guerra e impulsionou os primeiros esforços voltados à análise de seus mecanismos e efeitos. Sua consolidação como objeto de estudo ocorreu em um contexto marcado pela valorização da expertise técnica e da gestão científica dos problemas sociais, que atribuiu à propaganda a capacidade de orientar e mobilizar populações de massa em tempos de crise¹⁴.

Entre os principais expoentes desse período destaca-se Harold Lasswell. Em sua tese *Propaganda Technique in the World War* (1927), o cientista político definiu a propaganda como “a gestão de atitudes coletivas por meio da manipulação de símbolos significativos”¹⁵, defendendo seu uso como um mecanismo necessário de coesão social em sociedades de massa. Em sua visão, a propaganda desempenha funções centrais em tempos de guerra, tais como “mobilizar a animosidade da comunidade contra o inimigo, manter relações amistosas com

¹⁰ TAYLOR, Philip M. *Munitions of the mind: a history of propaganda from the ancient world to the present era*. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 2003.

¹¹ Frequentemente referido como um dos fundadores da propaganda moderna e pai das Relações Públicas, atuou no Comitê de Informação Pública (CPI) dos Estados Unidos juntamente com figuras como Walter Lippmann.

¹² BERNAYS, Edward L. The marketing of national policies: a study of war propaganda. *Journal of Marketing*, New York, v. 6, n. 3, 1942, p. 236. Tradução própria.

¹³ CARR, Edward H. *The twenty years' crisis: an introduction to the study of international relations*. London: Palgrave, 1985, p. 123. Tradução própria.

¹⁴ BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. *Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. New York: Oxford University Press, 2018.

¹⁵ LASSWELL, Harold D. The theory of political propaganda. *American Political Science Review*, v. 21, n. 3, 1927, p. 627. Tradução própria.

países neutros e aliados, incitar os países neutros contra o inimigo e romper a barreira do antagonismo”¹⁶.

A conceituação de Lasswell tinha muito em comum com a de seu contemporâneo do campo das Relações Públicas, Edward Bernays. Para ele, a propaganda consiste em um instrumento importante para “aumentar a unidade moral do seu próprio país, enfraquecer o moral do seu inimigo e conquistar o moral dos neutros”¹⁷. Em *Propaganda* (1928), o autor a define como o “esforço consistente e duradouro para criar ou moldar eventos, a fim de influenciar a relação do público com um empreendimento, uma ideia ou um grupo”¹⁸, ou seja, um aparato de “engenharia do consentimento”¹⁹, no qual especialistas moldam a opinião pública de forma sistemática por meios dos mecanismos psicológicos que regem o comportamento das massas. Seu caráter moral, segundo Bernays, não reside na técnica, mas nos fins que ela busca atingir, ou seja, uma forma neutra de persuasão em massa, que poderia ser usada para o bem ou para o mal²⁰.

Em geral, porém, a Primeira Guerra Mundial foi o período em que o termo propaganda começou a adquirir uma conotação pejorativa, devido principalmente ao uso intenso da técnica por ambos os lados do conflito²¹. De acordo com George Creel, chefe do CPI, o uso implacável da propaganda pela Alemanha durante a guerra fez com que as autoridades americanas evitassem usar a palavra, substituindo-a por termos como “educação” e “informação” para afastar qualquer vínculo com o inimigo: “Não chamávamos [nossos esforços] de propaganda, pois essa palavra, nas mãos alemãs, passou a ser associada a engano e corrupção”²².

Essa percepção foi aprofundada após a Segunda Guerra Mundial, sobretudo em virtude da máquina propagandística nazista, articulada sob a liderança de Adolf Hitler e Joseph Goebbels. O regime utilizou a propaganda de forma vigorosa para conquistar o apoio de

¹⁶ LASSWELL, Harold D. *Propaganda technique in the World War*. New York: Peter Smith, 1938 [1927], p. 10. Tradução própria.

¹⁷ BERNAYS, Edward L. *The marketing of national policies...*, p. 237. Tradução própria.

¹⁸ BERNAYS, Edward L. *Propaganda*. New York: Horace Liveright, 1928, p. 25. Tradução própria.

¹⁹ Termo cunhado posteriormente pelo autor no artigo *The Engineering of Consent* publicado em 1947 nos *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Segundo Bernays, é uma abordagem “baseada somente no conhecimento aprofundado de uma situação e na aplicação de princípios científicos e práticas comprovadas para lograr que pessoas apoiem ideias e programas”. Como explicou: “a engenharia do consentimento é justamente a essência do processo democrático, a liberdade de persuadir e sugerir” (tradução própria).

²⁰ Na década de 1920, Joseph Goebbels, que mais tarde se tornaria ministro da Propaganda do regime nazista, passou a admirar as técnicas de relações públicas desenvolvidas por Edward Bernays. Em 1933, o correspondente estrangeiro dos jornais Hearst, Karl von Wiegand, relatou ter encontrado um exemplar de *Crystallizing Public Opinion* (1923) na biblioteca de Goebbels, utilizado como referência para a elaboração da propaganda antissemita. Anos depois, o próprio Bernays reconheceu que suas obras haviam sido apropriadas pelo regime nazista para fundamentar sua campanha de perseguição aos judeus (Miller; Dinan, 2008).

²¹ FELLOWS, Erwin W. ‘Propaganda.’ *History of a Word. American Speech, Champaign*, v. 34, n. 3, 1959.

²² CREEL, George. *How we advertised America*. New York: Arno Press, 1972, p. 4. Tradução própria.

milhões de alemães, fomentar a perseguição a grupos específicos, preparar a sociedade para a guerra e, em última instância, viabilizar o holocausto e outras atrocidades²³. Posteriormente, a intensa disputa ideológica da Guerra Fria para conquistar “corações e mentes” reforçou a carga negativa do termo ao estruturar uma oposição entre “informação” legítima e “propaganda” do adversário²⁴. Esse histórico contribuiu para que “propaganda” adquirisse uma conotação mais desfavorável no senso comum e no debate público.

Essa conotação negativa reflete-se em definições posteriores. Em *Propaganda: The Formation of Men's Attitude* (1965), Jacques Ellul escreve que “a força da propaganda é um ataque direto contra o homem”²⁵, capaz de provocar “as mudanças mais profundas em sua personalidade”²⁶. Uma linha de pensamento semelhante foi expressa pelo psicólogo social Leonard Doob em *Public Opinion and Propaganda* (1948), para quem a propaganda consiste na “tentativa de influenciar as personalidades e controlar o comportamento dos indivíduos para fins considerados não científicos ou de valor duvidoso em uma sociedade em determinado momento”²⁷. De modo semelhante, em *How Propaganda Works* (2015), Jason Stanley afirma que “na medida em que uma forma de propaganda é uma espécie de manipulação de seres racionais para um fim sem envolver sua vontade racional, é uma espécie de engano”²⁸.

Em uma das definições mais influentes e frequentemente adotadas na literatura contemporânea, Garth S. Jowett e Victoria O'Donnell em *Propaganda & Persuasion* (2015) definem propaganda como “a tentativa deliberada e sistemática de moldar percepções, manipular cognições e direcionar o comportamento para alcançar uma resposta que promova a intenção desejada do propagandista”²⁹. De fato, tal formulação possui potencial para enquadramento jurídico, pois categorias como deliberação, sistematicidade e intenção ocupam lugar central na terminologia jurídica, especialmente no que diz respeito à imputação de responsabilidade³⁰.

²³ UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. *Nazi propaganda*. Holocaust Encyclopedia. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum, [s.d.]. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/nazi-propaganda>. Acesso em: 30 set. 2025.

²⁴ OSGOOD, Kenneth A. Hearts and minds: the unconventional Cold War. *Journal of Cold War Studies*, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 85-107, 2002.

²⁵ ELLUL, Jacques. *The formation of men's attitudes*. New York: Alfred A. Knopf, 1965, p. xvi. Tradução própria.

²⁶ *Ibid.* Tradução própria.

²⁷ DOOB, Leonard W. *Public opinion and propaganda*. New York: Henry Holt and Company, 1948, p. 240. Tradução própria.

²⁸ STANLEY, Jason. *How Propaganda Works*. Princeton: Princeton University Press. 2015, p. 58. Tradução própria.

²⁹ JOWETT, Garth S.; O'DONNELL, Victoria. *Propaganda & persuasion*. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015, p. 7. Tradução própria.

³⁰ DOJČINOVIĆ, Predrag (org.). *Propaganda, war crimes trials and international law: from speakers' corner to war crimes*. Abingdon: Routledge, 2012, p. 5.

Em suma, a análise das diferentes abordagens revela que, ao longo do tempo, houve múltiplas tentativas de definir o conceito de propaganda, resultando em formulações diversas e, por vezes, concorrentes. Certamente, a propaganda é um fenômeno complexo e multidisciplinar, que se relaciona com áreas como a sociologia, a psicologia, a ciência política, entre outras, sendo muito difícil formular uma definição unívoca. Ainda assim, ao se retomar suas raízes etimológicas percebe-se um fio condutor comum às diferentes definições, isto é, a lógica original de “semear” ideias, crenças e disposições nos campos mentais dos indivíduos, orientando percepções e comportamentos de maneira deliberada.

No tocante à palavra “guerra”, ela designa, em sentido geral, “um estado de contenda violenta; um conflito armado entre nações; um estado de hostilidade entre duas ou mais nações ou estados”³¹. Contudo, no âmbito do Direito Internacional, a palavra é raramente empregada como categoria jurídica, tendo sido progressivamente substituída por expressões como “uso da força” e “agressão”. Nomeadamente, a Carta das Nações Unidas, em vez de proibir a “guerra” em si, estabelece a proibição do “uso da força” nas relações internacionais, justamente para abranger não apenas guerras formalmente declaradas, mas toda e qualquer forma ilícita de recurso à força armada. Nessa perspectiva, os usos ilegais da força integram um espectro contínuo de condutas, cujas manifestações mais graves configuram atos de agressão³². Por essa razão, como será demonstrado adiante, o termo “guerra” presente na expressão “propaganda para a guerra” refere-se exclusivamente a guerras de agressão em violação ao Direito Internacional, não incluindo situações como o exercício da legítima defesa individual ou coletiva, os processos de autodeterminação dos povos e outras hipóteses expressamente previstas na Carta da ONU.

A sobreposição dessas ambiguidades conceituais ajuda a explicar por que não se consolidou, até hoje, uma definição precisa e internacionalmente aceita de propaganda para a guerra. Ainda assim, uma formulação particularmente clara pode ser encontrada nos estudos de John B. Whitton e Arthur Larson, em *Propaganda Towards Disarmament in the War of Words* (1955). Para os autores, a propaganda para a guerra consiste em comunicações “calculadas para implantar na mente das pessoas uma disposição ou desejo de se envolverem em um conflito armado internacional”³³. Trata-se de um esforço sistemático de moldar

³¹ WAR. The Law Dictionary: Your Free Online Legal Dictionary. Disponível em: <https://thelawdictionary.org/war/>. Acesso em: 30 set. 2025. Tradução própria.

³² ASWAD, Evelyn. Propaganda for war & international human rights standards. *Chicago Journal of International Law*, v. 24, n. 1, p. 1-30, [s.d.].

³³ WHITTON, John B.; LARSON, Arthur. *Propaganda towards disarmament in the war of words*. New York: Public Affairs Press, 1955, p. 62-65. Tradução própria.

mentalidades no sentido da guerra, frequentemente mobilizando afetos como medo, ressentimento, ódio, desejo de vingança ou convicções de ameaça iminente. Pode também assumir o argumento moralizante: a guerra como dever, missão civilizadora ou meio de libertar populações “oprimidas”³⁴.

Perspectivas mais recentes têm ampliado essa compreensão ao chamar atenção para formas menos explícitas de propaganda para a guerra. No Painel sobre Propaganda para a Guerra e Ódio e Liberdade de Imprensa da OSCE (2016), Wolfgang Benedek argumentou que uma definição adequada de propaganda para a guerra deve contemplar estratégias discursivas voltadas à naturalização ou legitimação do conflito perante a opinião pública. Esse processo pode ocorrer tanto pela supressão deliberada de imagens e narrativas que evidenciem mortes, destruição e deslocamentos forçados, quanto pela difusão sistemática de desinformação, muitas vezes elaborada e disseminada por profissionais especializados em comunicação e relações públicas³⁵.

Apesar desses esforços, o conceito de propaganda para a guerra continua a desafiar o Direito Internacional Contemporâneo. A inexistência de uma definição fixa dificulta tanto a construção de parâmetros normativos quanto a sua aplicação prática, criando incertezas jurídicas. Essa indeterminação não resulta apenas de dificuldades técnicas, mas também da falta de disposição dos Estados em estabelecer limites mais precisos, de modo que o conceito permanece “tão impreciso quanto os Estados desejam que seja”³⁶. Esse quadro revela uma tensão estrutural entre, de um lado, a proteção da liberdade de expressão e, de outro, a necessidade de prevenir discursos e práticas que ameacem a paz e a segurança internacionais.

Em todo caso, conforme assinala o *Non-paper* do Gabinete do Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social, a amplitude da definição não impede, contudo, que o Direito Internacional estabeleça parâmetros mínimos. Como será examinado mais adiante, qualquer formulação específica de propaganda para a guerra, seja em âmbito nacional ou internacional, deve levar em conta o escopo delineado pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas³⁷ (CCPR, por seu acrônimo em inglês) no Comentário Geral nº

³⁴ WHITTON; LARSON, *op. cit.*

³⁵ BENEDEK, Wolfgang. Panel on propaganda for war and hatred and freedom of the media. In: *Propaganda for war and hatred and freedom of the media*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2016.

³⁶ KEARNEY, Michael G. *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 191-242 *apud* ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE). *Propaganda and freedom of the media: non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media*. Vienna: OSCE, 2015. p. 32

³⁷ O CCPR é órgão da ONU que supervisiona a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

11, segundo o qual a proibição abrange “todas as formas de propaganda que ameacem ou resultem em um ato de agressão ou perturbação da paz contrário à Carta das Nações Unidas”³⁸.

Cumprе destacar que, embora a formulação consagrada no plano normativo — notadamente no Artigo 20, § 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) — seja *propaganda for war*, a literatura especializada e os debates doutrinários em língua inglesa empregam com frequência termos correlatos, como *war propaganda* e *warmongering propaganda*, o que contribui para a persistência de ambiguidades conceituais. Considerando que o português não integra o rol de línguas oficiais das Nações Unidas, não há uma versão oficial do pacto nesse idioma no âmbito do Direito Internacional. No decreto de promulgação brasileiro, a expressão foi traduzida como “propaganda em favor da guerra”³⁹, contudo, para os fins desta pesquisa, opta-se pela tradução literal “propaganda para a guerra”, com o objetivo de preservar, tanto quanto possível, o sentido técnico do termo conforme utilizado nos instrumentos internacionais.

³⁸ ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE. *Propaganda and freedom of the media: non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media*. Vienna: OSCE, 2015. Tradução própria.

³⁹ BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

CAPÍTULO II – PROPAGANDA PARA A GUERRA NO DIREITO INTERNACIONAL

O presente capítulo tem por objetivo analisar a consolidação da propaganda para a guerra como categoria jurídica no âmbito do Direito Internacional. Iniciar-se-á pela análise da transformação da guerra no plano jurídico, passando de um direito soberano dos Estados a um crime contra a paz. Esse novo status forneceu o substrato necessário para a proibição de seus meios de preparação, como a propaganda para a guerra. Em seguida, percorre-se a trajetória normativa que culminou na sua expressa vedação, desde os antecedentes históricos até sua consolidação nos Julgamentos de Nuremberg e no sistema das Nações Unidas no pós-guerra, com especial atenção ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Em seguida, examina-se a tensão interpretativa entre os Artigos 19 e 20 do referido instrumento.

2.1 O USO DA FORÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A PROPAGANDA PARA A GUERRA

A propaganda desempenha historicamente um papel estratégico na preparação, mobilização e sustentação dos conflitos armados. Ela pode contribuir tanto para a construção do apoio político necessário ao uso da força quanto para a manutenção de guerras já em curso. Por essa razão, a consolidação de normas internacionais destinadas a limitar ou proibir a propaganda para a guerra não pode ser compreendida de forma isolada. Sua evolução esteve diretamente vinculada ao processo mais amplo de transformação do próprio regime jurídico da guerra no Direito Internacional, uma vez que a contenção da propaganda pressupunha, em grande medida, a contenção da guerra como instrumento das relações internacionais.

Ao longo da história, o recurso à guerra foi amplamente reconhecido pelo Direito Internacional Consuetudinário como uma prerrogativa dos Estados e uma das principais expressões de sua soberania. Essa lógica, sintetizada na máxima clausewitziana de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”⁴⁰, gozou de ampla proteção nos ordenamentos jurídicos internacionais por séculos. A Primeira Conferência da Haia, em 1889, assim como a Segunda, em 1907, não questionaram a validade do recurso à guerra em si. As normas então debatidas e adotadas concentravam-se predominantemente na regulamentação da condução dos conflitos armados, isto é, no *jus in bello*, estabelecendo regras sobre meios e métodos de combate e proteção de vítimas, sem impor restrições substanciais ao direito de

⁴⁰ CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Princeton: Princeton University Press, 1976, p. 87. Tradução própria.

iniciar a guerra. Em outras palavras, não houve, naquele momento, limitação efetiva ao *jus ad bellum*, que permanecia amplamente reconhecido como prerrogativa soberana dos Estados⁴¹.

As primeiras tentativas de limitar juridicamente o recurso à guerra emergiram no período do entreguerras. O Pacto da Liga das Nações (1919) introduziu restrições formais ao direito dos Estados de recorrer unilateralmente à força, ao estabelecer mecanismos obrigatórios de solução pacífica de controvérsias. Não obstante, o instrumento apresentava várias limitações: ao empregar a expressão *resort to war* (recorrer à guerra), deixava margem para a realização de ações militares não declaradas; além disso, continha lacunas normativas que, ao menos em tese, permitiam a legalização do uso da força sob determinadas condições. Soma-se a isso o fato de que o sistema de sanções previsto revelou-se politicamente ineficaz, uma vez que dependia da disposição das grandes potências em fazê-lo operar. Desse modo, o Pacto não instituiu uma proibição absoluta da guerra, mas estabeleceu uma presunção contrária à sua legalidade enquanto instrumento de autoajuda estatal⁴².

Já a adoção do Pacto Kellogg-Briand (1928) estabeleceu as bases para a transição de um sistema centrado no *jus ad bellum* para uma lógica de *jus contra bellum*, voltado à restrição jurídica do recurso à guerra. Pela primeira vez, os Estados signatários renunciaram formalmente à guerra como meio de solução de controvérsias internacionais e como instrumento de política nacional, estabelecendo um marco no processo de limitação do uso da força. Apesar do caráter inovador, o regime inaugurado pelo Pacto apresentava fragilidades estruturais. O texto não disciplinava expressamente o direito de legítima defesa, não fixava critérios objetivos para determinar a ilegalidade do recurso à guerra nem previa mecanismos institucionais eficazes de verificação e sanção. Além disso, não obteve adesão universal efetiva e manteve zonas de ambiguidade quanto ao emprego de medidas coercitivas situadas abaixo do limiar da guerra formalmente declarada. Tais limitações tornaram-se particularmente evidentes diante da ascensão de potências revisionistas na década de 1930 e da progressiva deterioração da ordem internacional que culminaria na Segunda Guerra Mundial⁴³.

A progressiva limitação do recurso à guerra também estimulou o surgimento de iniciativas destinadas a restringir a propaganda. As primeiras tentativas de regulação desse fenômeno foram sobretudo no âmbito da lei da neutralidade e em cláusulas pontuais de tratados bilaterais de amizade, nos quais se previam compromissos recíprocos de contenção ou abstenção de práticas de propaganda hostil. Apesar de algumas propostas voltadas à disciplina

⁴¹ DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

⁴² BROWNLIE, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963.

⁴³ DINSTEIN, op. cit.

das comunicações internacionais, tais iniciativas permaneceram ancoradas em costumes jurídicos frágeis e fragmentários, não logrando estabelecer padrões de conduta de alcance geral ou caráter universal⁴⁴.

O avanço das tecnologias de comunicação, especialmente a radiodifusão no início do século XX, intensificou essa problemática. A Primeira Guerra Mundial havia demonstrado o poder dos meios de comunicação de massa — como imprensa, cartazes, cinema e, posteriormente, rádio — na mobilização das populações civis e na justificação do esforço de guerra. Nesse contexto, a propaganda deixou de ser um fenômeno restrito ao âmbito doméstico e passou a ocupar lugar central na política externa dos Estados, tornando-se um instrumento capaz de influenciar audiências estrangeiras, exacerbar antagonismos e tensionar relações interestatais⁴⁵.

No âmbito da Liga das Nações, esse contexto levou progressivamente a percepção de que a propaganda poderia ultrapassar o plano retórico e converter-se em um fator concreto de instabilidade internacional. O Projeto Preliminar da Convenção Geral para o Aperfeiçoamento dos Meios de Prevenção da Guerra reconheceu que, em determinadas circunstâncias, a propaganda poderia assumir formas tão ofensivas e ameaçadoras a ponto de representar um perigo real à manutenção da paz. Em consonância com esse entendimento, um comitê jurídico da Liga, em 1932, recomendou de maneira enfática a proibição da propaganda para a guerra. Essa orientação foi posteriormente incorporada à Convenção sobre o Uso da Radiodifusão em Causa da Paz, adotada em 1936, primeiro tratado multilateral dedicado especificamente à regulação das comunicações internacionais em matéria de paz. O texto impôs aos Estados a obrigação de assegurar que suas transmissões radiofônicas não constituíssem incitação à guerra nem a atos suscetíveis de conduzir a conflitos armados⁴⁶.

Contudo, a eficácia prática da Convenção foi limitada. O baixo número de ratificações⁴⁷, a inexistência de mecanismos de monitoramento e a dependência da boa-fé estatal comprometeram sua implementação. Ademais, o contexto político da década de 1930, marcado pela ascensão de regimes totalitários que faziam uso sistemático da propaganda para fins expansionistas, reduziu drasticamente a viabilidade de um regime internacional de controle da

⁴⁴ DOWNEY, Elizabeth A. A historical survey of the international regulation of propaganda. *Michigan Journal of International Law*, vol. 5, n. 1, 1984.

⁴⁵ WELCH, David. *Propaganda, power and persuasion: from World War I to WikiLeaks*. London: I.B. Tauris, 2013.

⁴⁶ WHITTON, John B. Hostile international propaganda and international law. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 398, p. 14-25, nov. 1971.

⁴⁷ Não incluíram Alemanha, Itália, Japão, URSS e Estados Unidos, que não eram membros da Liga e não participaram da elaboração da Convenção nem a ratificaram.

propaganda bélica. Diante disso, a cooperação internacional nesse campo deteriorou-se, a Convenção foi abandonada na prática, e a propaganda transformou-se em um instrumento largamente empregado pelos Estados beligerantes⁴⁸.

É no pós-Segunda Guerra Mundial, à luz dos crimes contra a humanidade e a paz internacional, que se consolida uma transformação estrutural no regime jurídico da guerra e, por consequência, nos meios de sua preparação. Em 26 de junho de 1945 foi assinada a Carta das Nações Unidas que estabeleceu, no Artigo 2º, § 4º, a obrigação dos Estados membros de se absterem “da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”⁴⁹.

A posteriori, em 8 de agosto de 1945, as quatro potências vencedoras — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética — assinaram o Acordo de Londres para instituir o arcabouço jurídico apropriado para o julgamento e punição dos principais criminosos de guerra das potências do Eixo. A Carta do Tribunal Militar Internacional anexada ao Acordo, tipificou três categorias de crimes, dentre eles o “crime contra a paz”, a saber:

o planejamento, a preparação, a iniciação ou a condução de uma guerra de agressão ou de uma guerra em violação de tratados, acordos ou garantias internacionais, ou a participação num plano ou conspiração comum para a realização de qualquer um dos anteriores.⁵⁰

Na sentença proferida pelo Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, afirmou-se de forma categórica que a deflagração de uma guerra de agressão “é o crime internacional supremo, diferenciando-se dos demais crimes de guerra por conter em si todo o mal acumulado”⁵¹.

Os Princípios de Nuremberg foram posteriormente reafirmados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em uma resolução aprovada em 11 de dezembro de 1946⁵² e a Comissão das Nações Unidas para a Codificação e o Desenvolvimento Progressivo do Direito Internacional, em uma reunião realizada em Genebra em 19 de junho de 1950, reafirmou a regra de Nuremberg contra a guerra de agressão⁵³. A partir desse marco, atividades voltadas à preparação, justificação ou incitação do conflito armado, entre elas a propaganda para a guerra,

⁴⁸ DOWNEY, *op. cit.*

⁴⁹ UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. San Francisco, 26 jun. 1945, Article 2(4).

⁵⁰ INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. *Charter of the International Military Tribunal (London Charter)*. London, 8 ago. 1945, Art. 6(a). Tradução própria.

⁵¹ INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. *Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals*, Nuremberg, 30 set.-1 out. 1946, p. 25. Tradução própria.

⁵² UNITED NATIONS. *Resolution 95 (I)*, 11 dez. 1946. UN Doc. A/RES/95(I). Disponível em: [https://docs.un.org/A/RES/95\(i\)](https://docs.un.org/A/RES/95(i)). Acesso em: 27 out. 2025.

⁵³ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*. Yearbook of the International Law Commission, New York, v. 2, 1950.

passaram progressivamente a ser compreendidas como incompatíveis com a ordem jurídica internacional fundada na manutenção da paz, fornecendo a base para a posterior consolidação de sua proibição específica.

2.2 OS JULGAMENTOS DE NUREMBERG COMO MARCO DA RESPONSABILIZAÇÃO PELA PROPAGANDA PARA A GUERRA

Os julgamentos realizados pelo Tribunal Militar Internacional sediado em Nuremberg, na Alemanha, servem como precedente no Direito Internacional, não apenas para afirmação da guerra de agressão como crime, mas também para o reconhecimento da relevância jurídica dos meios de preparação da agressão, entre eles a propaganda. As acusações formuladas contra os principais líderes nazistas enfatizaram o papel central da propaganda na construção do projeto expansionista alemão, ainda que a Carta do Tribunal Militar Internacional não definisse a propaganda ou a incitação como crimes autônomos.

A Primeira Acusação (*Count One*) alegava um plano comum ou conspiração para cometer crimes contra a paz, afirmando que os réus “planejaram, prepararam, iniciaram e travaram guerras de agressão”⁵⁴, valendo-se, antes do uso direto da força, de um conjunto de métodos preparatórios como fraude, intimidação, atividades de quinta-coluna e propaganda. O Tribunal considerou comprovadas tais acusações, reconhecendo a função estratégica da propaganda como instrumento de manipulação e mobilização da opinião pública para sustentar o expansionismo nazista⁵⁵.

A acusação dedicou atenção específica às chamadas “técnicas doutrinárias” da conspiração, sustentando que os líderes nazistas disseminaram e exploraram doutrinas ideológicas fundamentais do regime, como o mito do “sangue alemão” e da raça ariana, o princípio da liderança absoluta (*Führerprinzip*) e a concepção da guerra como atividade nobre, necessária e natural ao povo alemão. Paralelamente, a perseguição e o extermínio dos judeus tornaram-se política oficial de Estado, implementada tanto por ações governamentais diretas quanto por incitações sistemáticas à violência coletiva e individual⁵⁶.

O uso da propaganda foi ainda destacado na acusação de que os conspiradores buscaram tornar o povo alemão dócil à sua vontade e psicologicamente preparado para a guerra, por meio

⁵⁴ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Report of the International Law Commission on the work of its second session (1950). A/1316, p. 11014, *apud* WHITTON, John B.; LARSON, Arthur. Propaganda towards disarmament in the war of words. New York: Public Affairs Press, 1955. p. 77. Tradução própria.

⁵⁵ WHITTON; LARSON, *op. cit.*, p. 76-82.

⁵⁶ *Ibid.*

da reorganização completa do sistema educacional, com ênfase na formação da juventude. O regime impôs controle rigoroso sobre todas as atividades culturais, supervisionou a produção artística e intelectual, monopolizou a imprensa e o rádio, restringiu a circulação de informações e criou uma vasta máquina propagandística voltada à conformação ideológica da sociedade alemã⁵⁷.

O julgamento também enfatizou o uso sistemático da propaganda para unificar a nação em torno do nacional-socialismo, inculcar a ideologia racial e suprimir qualquer forma de crítica. Nesse contexto, a obra “Mein Kampf” foi apontada pelo Tribunal como exemplo paradigmático de propaganda para a guerra, ao glorificar o uso da força como instrumento legítimo da política externa e defender abertamente atos de agressão, como a anexação da Áustria com base em critérios raciais⁵⁸.

Nos julgamentos individuais, a propaganda foi reconhecida como componente essencial de inúmeros crimes internacionais. Diversos réus, como Rudolf Hess, Alfred Rosenberg e Wilhelm Keitel foram condenados por crimes contra a paz também em razão das atividades propagandísticas que mobilizaram a sociedade alemã para o expansionismo⁵⁹. Embora tais condenações dependessem fundamentalmente de crimes substantivos, a propaganda foi reconhecida como elemento integrante e relevante da maquinaria de preparação da guerra. Esse entendimento consolidou, no plano internacional, a percepção de que a propaganda integra o aparato da agressão e pode contribuir para a responsabilização individual ao evidenciar o nexo entre discurso, manipulação da opinião pública e violação da paz.

Em outros dois casos, as acusações foram baseadas exclusivamente em discursos. Julius Streicher foi acusado de ser o principal propagandista que promovia incitação ao ódio e à violência contra os judeus. O Tribunal reconheceu que seus escritos “envenenaram a mente” de milhares de alemães e contribuíram causalmente para a política genocida⁶⁰. Ele foi considerado culpado, entendimento que influenciou diretamente a formulação do crime de incitação ao genocídio na Convenção de 1948, demonstrando que determinados discursos de ódio e incitação podem, por si sós, constituir responsabilidade penal internacional⁶¹.

⁵⁷ WHITTON; LARSON, *op. cit.*, p. 76-82.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ KEARNEY, Michael G. *Propaganda for war, prohibition*. In: WOLFRUM, Rüdiger; LACHENMANN, Frauke (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e384>. Acesso em: 27 out. 2025.

Em contraste, Hans Fritzsche, apesar de ocupar cargos centrais no aparato de propaganda do Reich e de ter conduzido uma “vigorosa campanha de propaganda [...] antes de cada grande ato de agressão”⁶², foi absolvido das acusações de crimes contra a paz sob o argumento de que não detinha posição suficientemente elevada na hierarquia nazista para integrar a conspiração para travar uma guerra de agressão⁶³. A absolvição, no entanto, provocou dissenso. O juiz soviético Iona Nikitchenko argumentou que, dada a importância estratégica atribuída por Hitler à propaganda, especialmente à radiodifusão, seria inconcebível classificar Fritzsche como figura secundária⁶⁴.

Em suma, os julgamentos do pós-guerra consolidaram o entendimento de que a propaganda foi um componente essencial para viabilizar a guerra de agressão e, portanto, elemento juridicamente relevante na responsabilização internacional. Contudo, eles não chegaram a afirmar que a propaganda para a guerra, isoladamente, constituísse um crime internacional autônomo. A jurisprudência de Nuremberg demonstrou que a propaganda pode fundamentar responsabilidade penal quando integrada a um plano mais amplo de violação da paz, mas não foi formalizada, naquele momento, como categoria penal independente.

2.3 O DESENVOLVIMENTO DA PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

A questão da propaganda para a guerra passou a integrar o debate no contexto da criação das Nações Unidas, ainda que a Carta da ONU não a mencione de forma expressa. A autoridade da ONU sobre o tema pode ser considerada implícita no Artigo 39 da Carta, que permite ao Conselho de Segurança lidar com situações que ameacem a paz⁶⁵. A base de sua ilegalidade decorre, por sua vez, da reconfiguração normativa promovida pela Carta ao proibir o uso da força como instrumento de política externa. A partir dessa proibição, consolidou-se, na doutrina, o entendimento de que o Direito Internacional Consuetudinário também veda a incitação à prática de atos internacionalmente ilícitos. Nesse sentido, como assinalam Whitton e Larson, a criminalização da guerra de agressão repercute diretamente sobre o regime jurídico das narrativas destinadas a promovê-la ou justificá-la. Se a guerra de agressão constitui um crime

⁶² INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal. Nuremberg, 1947. v. 1, p. 337, *apud* WHITTON, John B.; LARSON, Arthur. Propaganda towards disarmament in the war of words. New York: Public Affairs Press, 1955. p. 77. Tradução própria.

⁶³ WHITTON; LARSON, *op. cit.*, p. 76-82.

⁶⁴ KEARNEY, Michael G. *Propaganda for war, prohibition.*

⁶⁵ DOWNEY, *op. cit.*

internacional, a propaganda orientada à sua preparação, justificação ou incitação não pode ser considerada juridicamente neutra, devendo ser compreendida como uma forma de participação no próprio ilícito⁶⁶.

Durante as sessões iniciais da Assembleia Geral, no entanto, algumas nações solicitaram à ONU que abordasse expressamente a questão da propaganda. Em resposta, foi adotada, em 1947, a Resolução 110 (II), por meio da qual condenou “todas as formas de propaganda, em qualquer país em que sejam realizadas, concebidas ou suscetíveis de provocar ou encorajar qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”⁶⁷. Paralelamente, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) promoveu uma Conferência Internacional sobre Liberdade de Informação em Genebra, em 1948. O encontro teve como objetivo examinar estratégias para enfrentar a circulação contínua de informações deliberadamente falsas ou distorcidas que, ao desorientar a opinião pública, contribuíam para o agravamento das tensões internacionais e dificultavam a consolidação do entendimento entre os Estados, bem como a preservação da paz e da segurança internacional diante do risco de novas formas de agressão inspiradas em experiências como o nazismo, o fascismo e o militarismo japonês⁶⁸.

No entanto, como tantas conferências internacionais do período, o encontro de Genebra foi marcado pela polarização entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os Estados Unidos, apoiados por outras democracias ocidentais, defendiam uma visão de liberdade de informação como direito fundamental, que só deveria ser restringido em circunstâncias excepcionais e bem definidas, como em casos de difamação, obscenidade ou perigo claro e presente à segurança nacional. Nessa perspectiva, o enfrentamento da desinformação e da propaganda para a guerra não deveria se dar por meio de maior intervenção estatal ou de normas internacionais rígidas, mas sim pelo incentivo à pluralidade de fontes, pela autorregulação dos meios de comunicação e pela ampliação do acesso a informações diversificadas e confiáveis⁶⁹.

Em oposição, a União Soviética e seus aliados do bloco oriental defendiam que a verdadeira liberdade de informação só poderia existir sob controle estatal, para evitar que a imprensa fosse usada para promover a guerra, o fascismo, o racismo ou a agitação contra outros Estados. Eles pressionaram por convenções que incluíssem proibições legais explícitas contra a disseminação de notícias falsas ou distorcidas que prejudicassem as relações internacionais,

⁶⁶ WHITTON; LARSON, *op. cit.*, p. 69-71.

⁶⁷ UNITED NATIONS. *Resolution 110 (II)*, 3 nov. 1947. UN Doc. A/RES/110(II). Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/110\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/110(II)). Acesso em: 27 out. 2025. Tradução própria.

⁶⁸ DOWNEY, *op. cit.*

⁶⁹ WHITTON, John B. The United Nations Conference on Freedom of Information and the Movement Against International Propaganda. *The American Journal of International Law*, Cambridge, v. 43, n. 1, p. 73-87, jan. 1949.

e viam a censura em tempos de paz como um instrumento legítimo de proteção social. Esta postura era vista pelo Ocidente como uma tentativa de institucionalizar um modelo de imprensa estatal controlada e de justificar a repressão interna⁷⁰.

No campo das medidas concretas contra a propaganda, destacou-se a proposta de criação de um direito internacional de correção, permitindo que Estados contestassem oficialmente notícias falsas divulgadas no exterior. A versão final da convenção estabeleceu que, caso um país não desse publicidade à correção solicitada, o Secretário-Geral da ONU poderia intervir para difundi-la internacionalmente. Apesar dessas iniciativas, a Conferência evitou transformar a proibição da propaganda para a guerra em obrigações jurídicas estritas. Prevaleceu, sobretudo por pressão dos Estados Unidos, a ideia de que o combate à propaganda deveria ocorrer por meios morais, educacionais e institucionais, e não por regras legais que pudessem abrir espaço para abusos governamentais contra a liberdade de expressão⁷¹.

Contudo, a efetividade dessas iniciativas foi limitada pelo contexto político. A oposição obstinada do bloco soviético, que se recusou a assinar o Ato Final e depois obstruiu a adoção das convenções no Conselho Econômico e Social, praticamente paralisou a implementação imediata dos acordos⁷². Apesar disso, a Conferência representou um reconhecimento internacional até então inédito dos riscos associados à propaganda para a guerra e influenciou de maneira relevante os debates que posteriormente levariam à formulação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷³.

Na sequência, a Resolução 381 (V) da Assembleia Geral, de 1950, ampliou o alcance da condenação ao incluir não apenas a incitação ao conflito ou atos de agressão, mas também práticas que restringissem a liberdade de imprensa, isolassem populações e silenciassem ou distorcessem as atividades realizadas pela ONU, por considerar que tais estratégias comprometiam a “compreensão mútua entre os povos”⁷⁴. Posteriormente, a Resolução 819 (IX), de 1954, reiterou esse posicionamento e afirmou que a proibição da propaganda para a guerra é compatível com a proteção da liberdade de expressão, rejeitando a interpretação de que o combate ao discurso belicista implicaria, necessariamente, em censura indevida⁷⁵. Esse conjunto de resoluções estabeleceu a base para as discussões que levaram a Terceira Comissão

⁷⁰ WHITTON, John B. *The United Nations Conference on Freedom of Information...*, p. 73-87.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ DOWNEY, *op. cit.*

⁷⁴ UNITED NATIONS. *Resolution 381 (V)*, 17 nov. 1950. UN Doc. A/RES/381(V). Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/381\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/381(V)). Acesso em: 27 out. 2025.

⁷⁵ UNITED NATIONS. *Resolution 819 (IX)*, 14 dez. 1954. UN Doc. A/RES/819(IX). Disponível em: [https://docs.un.org/en/A/RES/819\(IX\)](https://docs.un.org/en/A/RES/819(IX)). Acesso em: 26 out. 2025.

da Assembleia Geral à adoção do Artigo 20 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷⁶.

Após a adoção do projeto de Pacto pela Terceira Comissão, em 1961, o dever de abster-se da propaganda para a guerra foi reiterado em diversas resoluções e declarações da Assembleia Geral da ONU entre 1965 e 1987, especialmente em textos sobre paz, relações amistosas, desarmamento e não intervenção. Assim, o tema tornou-se recorrente no discurso das Nações Unidas ao longo da Guerra Fria. Com o seu término, entretanto, as referências expressas à proibição da propaganda para a guerra praticamente desapareceram das resoluções e declarações da Assembleia Geral⁷⁷.

2.4 A POSITIVAÇÃO DA PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA NO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷⁸, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e em vigor desde 1976, consagra a formulação mais explícita, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de um dever estatal positivo de proibição de determinadas formas de expressão que, por sua natureza e por seus efeitos potenciais, representam uma ameaça à paz, à segurança internacional e ao princípio da igualdade. Essa obrigação encontra-se no Artigo 20, cujo primeiro parágrafo prevê que “qualquer propaganda para a guerra será proibida por lei”, enquanto o segundo parágrafo estabelece que “qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência será proibida por lei”⁷⁹.

Os trabalhos preparatórios do Artigo 20 estão intrinsecamente vinculados às controvérsias em torno da liberdade de expressão e de seus limites. A proposta de vincular o regime da liberdade de expressão, consagrado no Artigo 19, à repressão da propaganda para a guerra foi apresentada em 1947 por Charles Malik, então Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Informação. Malik sugeriu que os trabalhos relativos à liberdade de expressão

⁷⁶ KEARNEY, Michael G. The prohibition of propaganda for war in the International Covenant on Civil and Political Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 23, n. 4, p. 551-570, dez. 2005.

⁷⁷ KEARNEY, Michael G. *Propaganda for war; prohibition*.

⁷⁸ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) é um tratado internacional fundamental de direitos humanos, que oferece uma série de proteções aos direitos civis e políticos. O PIDCP, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é considerado a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

⁷⁹ UNITED NATIONS. International Covenant on Civil and Political Rights. New York, 16 dez. 1966. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-4&src=IND Acesso em: 16 mar. 2026. Tradução própria.

incorporassem os princípios da Resolução 110 (II) da Assembleia Geral, que condenava a propaganda e os instigadores de uma nova guerra, proposta que foi acolhida por unanimidade⁸⁰.

Todavia, à medida que os debates avançaram na Terceira Comissão da Assembleia Geral, emergiu uma clivagem entre as delegações. Estados como os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá manifestaram reiteradamente a preocupação de que a introdução de uma proibição explícita da propaganda para a guerra no regime da liberdade de expressão pudesse legitimar práticas de censura e controle estatal da informação, comprometendo o núcleo normativo do direito consagrado no Artigo 19. Para essas delegações, a melhor resposta à propaganda residiria no fortalecimento do livre fluxo de informações e no funcionamento de um mercado aberto de ideias, capaz de neutralizar discursos nocivos sem recorrer à repressão jurídica⁸¹.

Em contraposição, o bloco soviético, acompanhado por diversos Estados socialistas e, posteriormente, por países recém-independentes e não alinhados, sustentou que a liberdade de expressão não poderia ser concebida de forma abstrata e descontextualizada, devendo ser limitada quando utilizada como instrumento de agressão ideológica, incitação ao ódio ou preparação psicológica para a guerra. Esses Estados argumentaram que a propaganda para a guerra representava uma ameaça concreta à paz internacional, sendo, portanto, comparável a outras formas de comunicação já reguladas ou proibidas por instrumentos internacionais, como publicações obscenas ou discursos de ódio racial⁸².

O impasse levou à reformulação da arquitetura normativa do Pacto. Progressivamente, consolidou-se a proposta de retirar a propaganda para a guerra do âmbito das limitações ao direito à liberdade de expressão e tratá-la como uma proibição autônoma, ao lado da apologia ao ódio nacional, racial ou religioso. Essa solução culminou na transferência do tema para o então projeto de Artigo 26, posteriormente renumerado como Artigo 20, estabelecendo uma distinção entre, de um lado, as restrições facultativas à liberdade de expressão e, de outro, proibições imperativas consideradas incompatíveis com a ordem jurídica internacional⁸³.

Embora os Estados Unidos continuassem a sustentar que a propaganda para a guerra era um conceito vago e suscetível a abusos, houve crescente apoio à sua proibição, especialmente por parte de países que se percebiam vulneráveis à dominação cultural e informacional das grandes potências. Diversas propostas intermediárias tentaram limitar o alcance da norma à

⁸⁰ KEARNEY, Michael G. *The prohibition of propaganda for war in the International Covenant on Civil and Political Rights*.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

“incitação” à guerra, mas não obtiveram respaldo majoritário. Muitos Estados sustentaram que a propaganda para a guerra constitui um fenômeno anterior e mais amplo do que a incitação direta, caracterizado por práticas discursivas reiteradas destinadas a moldar percepções, produzir inimigos e preparar, de forma gradual, a agressão armada futura.

O texto final adotado resultou da emenda conjunta de dezesseis potências, que combinou essas diferentes formulações e estruturou o artigo em dois parágrafos distintos. A separação em dois parágrafos buscou responder tanto às preocupações jurídicas quanto políticas, evitando subordinar a propaganda para a guerra exclusivamente ao critério de incitação à violência, mas também destacando sua gravidade específica. A versão final do Artigo 20, § 1º foi adotada por meio de uma votação fragmentada e politicamente polarizada, com 53 votos a favor, 21 contra e 9 abstenções⁸⁴. Os Estados socialistas e a maioria dos países do chamado Terceiro Mundo, votaram a favor, enquanto a maior parte dos Estados ocidentais posicionou-se contra⁸⁵.

Contudo, como os debates foram fortemente politizados, os trabalhos preparatórios oferecem apenas orientação limitada para a interpretação jurídica precisa de seus termos. Embora diversos delegados da Terceira Comissão da Assembleia Geral tenham argumentado que o termo “propaganda” já havia sido usado em várias normas jurídicas nacionais e internacionais, resoluções da Assembleia Geral e na jurisprudência do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, o significado exato do termo permaneceu contestado, e a disposição foi incorporada ao Pacto sem definição explícita⁸⁶, exigindo o recurso a comentários e desenvolvimentos doutrinários posteriores.

Nos comentários autorizados ao Pacto, Manfred Nowak sustenta que o objetivo do Artigo 20, § 1º consiste em proibir formas de incitação propagandística análogas às aquelas empregadas no contexto do Terceiro Reich. Para o autor, a propaganda pode ser compreendida como uma “influência intencional e bem direcionada de indivíduos, utilizando diversos canais de comunicação para disseminar, sobretudo, alegações de fato incorretas ou exageradas”. Incluem-se também, “julgamentos de valor negativos ou simplistas cuja intensidade seja pelo menos comparável à da provocação, instigação ou incitamento”⁸⁷.

⁸⁴ A votação resultou em 53 votos a favor, 21 contra (Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Equador, Federação da Malásia, Finlândia, França, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai) e 9 abstenções (Áustria, China, Colômbia, Chipre, Grécia, Irã, Panamá, Portugal e África do Sul).

⁸⁵ NOWAK, Manfred. *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*. 2. ed. rev. Kehl am Rhein: N. P. Engel, 2005. Art. 20, p. 468-480.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, p. 472. Tradução própria.

Quanto aos meios de difusão, abrange todo instrumento apto a alcançar um público amplo, como imprensa, rádio, televisão, cinema, internet e assembleias públicas, entre outros. A noção de propaganda, ademais, pressupõe necessariamente a intencionalidade da conduta, sendo suficiente que esta contribua para criar ou reforçar disposições favoráveis à guerra, ainda que não exista uma ameaça objetiva e concreta de conflito. Exige-se, contudo, um grau mínimo de especificidade, de modo a possibilitar a aferição de seu nexo com a promoção de uma guerra de agressão⁸⁸.

O Comitê de Direitos Humanos (CDH), órgão responsável pela interpretação autorizada do PIDCP, no Comentário Geral nº 11, enfatizou que a proibição do Artigo 20, § 1º se refere apenas às formas de propaganda que ameaçam ou resultam em atos de agressão ou perturbação da paz em violação à Carta da ONU. Assim, a norma não afeta o direito de autodefesa individual ou coletiva previsto no Artigo 51 da Carta, nem as ações autorizadas pelo Conselho de Segurança adotadas sob o Capítulo VII, tampouco o direito dos povos à autodeterminação e à independência. Além disso, conflitos armados internos, desde que não evoluíssem para um conflito internacional, não estariam, em princípio, abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. A caracterização da guerra independe de declaração formal, bastando o uso efetivo da força militar contra outro Estado. Como o crime de propaganda para a guerra não exige a ocorrência efetiva do conflito, o elemento decisivo reside na intenção de criar ou reforçar a vontade de conduzir uma guerra de agressão⁸⁹.

Parte da literatura especializada critica o fato de o Comentário Geral não ter delimitado com maior precisão o conceito de “propaganda para a guerra”, especialmente quanto à distinção entre comunicações que antecedem e incentivam o início de um conflito e aquelas difundidas durante sua condução. Considerando que Estados frequentemente divulgam narrativas favoráveis às suas próprias operações militares em contextos de conflito, a ausência de definição mais precisa pelo Comitê contribui para a persistência de ambiguidades conceituais⁹⁰.

O Artigo 20 estabelece, sobretudo, obrigações positivas dos Estados, exigindo não apenas a abstenção de propaganda estatal “oficial”, mas também a adoção de medidas para proibir a propaganda para a guerra praticada por atores privados ou por meios de comunicação semiestatais. A exigência de proibição “por lei” implica a adoção de normas acessíveis e previsíveis, sejam elas estatutárias ou consuetudinárias, acompanhadas de sanções adequadas.

⁸⁸ NOWAK, *op. cit.*, p. 472-473.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 468-480.

⁹⁰ JOSEPH, Sarah; CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials, and commentary*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Embora seja controverso se essa obrigação demanda necessariamente proibição penal, os trabalhos preparatórios sugerem que cabe aos Estados determinar os mecanismos de implementação⁹¹.

Embora interpretações iniciais do CDH tenham sugerido que os Estados apenas “deveriam” abster-se de promover propaganda para a guerra, leituras posteriores consolidaram o entendimento de que a vedação também se aplica à atuação de agentes estatais⁹². Essa interpretação se impõe não apenas por coerência, mas também em razão da posição singular do Estado na formação da opinião pública e na mobilização para o conflito armado. Admitir a exclusão de discursos estatais do âmbito da proibição esvaziaria o sentido da norma e comprometeria sua função preventiva no sistema internacional⁹³.

O Comentário Geral nº 29 do CDH, ao tratar do regime de derrogações previsto no Artigo 4 do PIDCP, reafirma a centralidade da proibição da propaganda para a guerra estabelecida no Artigo 20, § 1º. O mecanismo de derrogação permite aos Estados suspender temporariamente certas obrigações em situações excepcionais, desde que haja uma emergência pública que ameace a vida da nação e a proclamação oficial do estado de emergência. Entretanto, além do núcleo de direitos expressamente inderrogáveis no Artigo 4º, § 2º, o Comitê reconhece que algumas normas possuem conteúdo essencial que não pode ser afastado. Nesse sentido, o parágrafo 13 afirma que nem mesmo em estado de emergência é admissível a propaganda para a guerra ou a incitação ao ódio, conforme previsto no Artigo 20. Essa interpretação aproxima o Artigo 20 de um status materialmente inderrogável, posição também defendida pela Comissão Internacional de Juristas. Ainda que essa tese tenha aplicação prática limitada, ela reforça a ideia de que certos valores fundamentais, como a prevenção da violência e a proteção da dignidade humana, devem ser preservados em qualquer circunstância⁹⁴.

Dos 175 Estados Partes do tratado, diversos Estados, majoritariamente democracias liberais ocidentais, formularam reservas e declarações interpretativas ao Artigo 20, § 1º⁹⁵. Ao todo, treze reservas foram registradas⁹⁶, além de diversas declarações interpretativas, muitas das quais condicionavam a aplicação do dispositivo ao respeito irrestrito às liberdades previstas

⁹¹ NOWAK, *op. cit.*, p. 468-480.

⁹² UNITED NATIONS. *General Comment No. 29: States of Emergency (Article 4)*. Geneva, 31 ago. 2001. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. Disponível em: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁹³ ASWAD, *op. cit.*

⁹⁴ KEARNEY, Michael G. *The prohibition of propaganda for war in the International Covenant on Civil and Political Rights*.

⁹⁵ UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*.

⁹⁶ Apresentaram reservas: Austrália, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Islândia, Malta, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Suécia e Suíça.

nos Artigos 19, 21 e 22, bem como afirmavam o direito de não adotar legislação específica destinada a proibir a propaganda para a guerra. Tais objeções revelam uma forte motivação política e, segundo Michael G. Kearney, carecem de consistência jurídica sob o Direito Internacional, produzindo efeitos limitados sobre as obrigações materiais do Pacto, sobretudo quando contrastadas com a ampla aceitação das restrições previstas no segundo parágrafo do mesmo artigo⁹⁷.

Quanto a implementação do Artigo 20, § 1º, observa-se um cenário marcadamente heterogêneo. Os relatórios periódicos submetidos ao Comitê de Direitos Humanos demonstram que não há um padrão normativo uniforme de internalização dessa obrigação, com variações quanto à técnica legislativa, ao alcance material e ao nível de *enforcement*, com tendência a absorver o tema em categorias jurídicas adjacentes — segurança do Estado, ordem pública, crimes contra a paz etc. — em vez de desenvolver um regime jurídico autônomo de proibição da propaganda para a guerra, como previsto no dispositivo. O próprio Comitê raramente emite recomendações sobre a implementação da norma, concentrando-se mais em encorajar a retirada de reservas do que em avaliar a suficiência das medidas adotadas⁹⁸.

As controvérsias em torno do Artigo 20, § 1º evidenciam, portanto, que sua incorporação ao PIDCP não solucionou os problemas interpretativos relativos ao alcance da proibição da propaganda para a guerra. Ao contrário, a ausência de uma definição precisa do conceito e as resistências manifestadas por meio de reservas e declarações interpretativas, revela os desafios quanto aos seus limites e às suas formas de implementação. Entre elas, destaca-se a necessidade de compatibilizar a proibição da propaganda para a guerra com a proteção internacional da liberdade de expressão, consagrada no Artigo 19 do Pacto. A relação entre esses dois dispositivos permanece como um dos aspectos mais controvertidos do regime jurídico do Artigo 20, conforme será analisado a seguir.

2.5 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PROIBIÇÃO DA PROPAGANDA PARA A GUERRA: O DILEMA ENTRE OS ARTIGOS 19 E 20 DO PIDCP

A liberdade de expressão é reconhecida como um dos pilares do regime internacional de direitos humanos e como condição estrutural para o exercício de diversas outras liberdades.

⁹⁷ KEARNEY, Michael G. *The prohibition of propaganda for war in the International Covenant on Civil and Political Rights*.

⁹⁸ *Ibid.*

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹⁹ até o Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, esse direito é concebido como pressuposto da autonomia individual, da deliberação pública e da legitimidade democrática. O Artigo 19, § 2º estabelece que toda pessoa tem o direito à liberdade de expressão, compreendendo “a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, independentemente de fronteiras, oralmente, por escrito ou impresso, em forma de arte ou por qualquer outro meio de sua escolha”¹⁰⁰.

Entretanto, o próprio Pacto deixa claro que a liberdade de expressão não possui caráter absoluto. O § 3º do Artigo 19 prevê que o exercício desse direito implica deveres e responsabilidades especiais e pode estar sujeito a restrições, desde que previstas em lei e necessárias para a proteção de interesses legítimos, como direitos ou reputações de terceiros ou à proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou da saúde ou moral públicas¹⁰¹. Nesse contexto, insere-se o Artigo 20, que estabelece que determinadas formas de expressão devem ser proibidas por lei, incluindo a propaganda para a guerra e a incitação ao ódio. Diferentemente do Artigo 19, que autoriza restrições sob condições estritas, o Artigo 20 impõe uma obrigação positiva de proibição. Conforme se verificou, essa previsão tem gerado tensões, particularmente em relação às concepções liberais de liberdade de expressão predominantes em parte da tradição jurídica ocidental.

Como observa Kearney, as questões relativas à liberdade de expressão são frequentemente analisadas de forma relativamente dissociada do campo mais amplo do Direito Internacional Público, como se estivessem submetidas a uma espécie de *lex specialis*. Uma vez caracterizado como um caso de liberdade de expressão, o debate tende a ser conduzido a partir de um conjunto normativo específico, cuja centralidade pode obscurecer outras obrigações jurídicas internacionalmente reconhecidas, inclusive aquelas previstas no próprio PIDCP. Segundo o autor, essa tendência decorre tanto do valor singular atribuído à liberdade de expressão na cultura liberal ocidental quanto da própria estrutura desse direito e dos fundamentos legítimos para sua restrição estabelecidos pelos tratados internacionais de direitos humanos, contribuindo para as dificuldades de aceitação e implementação das proibições obrigatórias previstas no Artigo 20¹⁰².

⁹⁹ UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 16 mar. 2026

¹⁰⁰ UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*, Art. 19.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² KEARNEY, Michael G. *On propaganda for war and contemporary international law*. In: *Propaganda for war and hatred and freedom of the media*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2016.

Buscando resolver essa tensão entre os Artigos 19 e 20, o CDH afirmou no Comentário Geral nº 11, que as proibições do Artigo 20 são totalmente compatíveis com a liberdade de expressão prevista no Artigo 19¹⁰³. Essa posição foi posteriormente sistematizada no Comentário Geral nº 34, no qual o Comitê sustentou que as restrições decorrentes do Artigo 20 devem ser interpretadas à luz dos critérios estabelecidos no Artigo 19, § 3º — legalidade, necessidade e proporcionalidade¹⁰⁴. Assim, sempre que um Estado restringir a liberdade de expressão, cabe-lhe demonstrar que tais restrições estão em estrita conformidade com esses critérios¹⁰⁵. Nessa perspectiva, não haveria contradição entre os dispositivos, mas uma relação de complementaridade normativa.

Essa interpretação parte da premissa de que o PIDCP deve ser compreendido como um conjunto normativo unitário, no qual nenhuma disposição pode ser aplicada de modo a autorizar restrições arbitrárias ou desproporcionais. Assim, mesmo as proibições obrigatórias do Artigo 20 estariam sujeitas a limites estritos, exigindo que qualquer restrição à expressão seja prevista em lei, formulada com precisão suficiente, acessível ao público e aplicada de maneira proporcional aos fins legítimos perseguidos. Nesse sentido, normas excessivamente vagas, como uma proibição genérica de “propaganda para a guerra” desacompanhada de critérios materiais, seriam incompatíveis com o princípio da legalidade e poderiam comprometer a exigência de necessidade, sobretudo quando o discurso não estiver vinculado a um risco concreto e iminente de dano¹⁰⁶.

Essa interpretação tem sido reforçada por analogia com outros regimes de proteção dos direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. O Comitê da CERD, embora reconheça a obrigação estatal de criminalizar a disseminação de ideias de superioridade racial, tem insistido que tais proibições devem ser compatibilizadas com a liberdade de expressão, exigindo a análise da intenção do autor, da probabilidade de dano e da iminência de sua ocorrência. Para o Comitê de Direitos Humanos, essa lógica deve igualmente orientar a interpretação do Artigo 20 do PIDCP, conduzindo a uma compreensão restritiva da propaganda para a guerra como discurso que

¹⁰³ UNITED NATIONS. *General Comment No. 11: Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)*. 19th session, Geneva, 29 jul. 1983. UN Doc. CCPR/C/GC/11. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

¹⁰⁴ UNITED NATIONS. *General Comment No. 34: Article 19 - Freedoms of opinion and expression*. 102nd session, Geneva, 11-29 jul. 2011. UN Doc. CCPR/C/GC/34. Disponível em: <https://undocs.org/CCPR/C/GC/34>. Acesso em: 16 mar. 2026.

¹⁰⁵ UNITED NATIONS. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. 18 Jun.-6 Jul. 2018. UN Doc. A/HRC/38/35. Disponível em: <https://docs.un.org/A/HRC/38/35>. Acesso em: 16 mar. 2026.

¹⁰⁶ ASWAD, *op. cit.*

incite, ameace ou contribua de forma concreta para a eclosão de um conflito armado iminente¹⁰⁷.

Parte da literatura, contudo, questiona a ideia de subordinação do Artigo 20 ao Artigo 19. O primeiro ponto diz respeito à própria natureza jurídica distinta das duas disposições. Enquanto o Artigo 19 estabelece um direito subjetivo individual, a liberdade de expressão, o Artigo 20 não consagra propriamente um direito humano, mas impõe uma obrigação positiva aos Estados de adotar medidas proibitivas. Ainda que haja proximidade temática e até continuidade histórica entre os dispositivos, trata-se de normas estruturalmente diferentes, o que dificulta sua completa assimilação interpretativa¹⁰⁸.

O segundo ponto refere-se aos objetivos normativos de cada artigo, que, embora complementares, não são idênticos. O Artigo 19, especialmente em seu § 3º, preocupa-se com os limites da liberdade de expressão em face de interesses como a reputação de terceiros, a segurança nacional, a ordem pública, a saúde e a moral públicas. Já o Artigo 20 possui uma finalidade mais específica e preventiva, voltada à proteção de bens jurídicos fundamentais como a vida e a igualdade, ao buscar impedir a eclosão de conflitos armados e a disseminação de discursos discriminatórios capazes de gerar violência. Nessa perspectiva, o dispositivo pode ser entendido como um instrumento de salvaguarda de outros direitos humanos, como o direito à vida (Artigo 6), a não discriminação (Artigo 26) e até mesmo a liberdade de pensamento (Artigo 18)¹⁰⁹.

O terceiro ponto relaciona-se ao modo de aplicação das disposições previstas em cada artigo. O Artigo 19 adota uma formulação permissiva, ao admitir que o exercício da liberdade de expressão “pode estar sujeito a certas restrições”, desde que preenchidos requisitos rigorosos. Já o Artigo 20 impõe uma obrigação categórica, determinando que os Estados “devem proibir” determinadas formas de discurso. Essa assimetria evidencia que não se trata apenas de dois dispositivos regulando o mesmo fenômeno sob perspectivas diferentes, mas de comandos jurídicos com naturezas distintas: um facultativo e outro obrigatório¹¹⁰.

Conjuntamente, esses argumentos têm levado alguns autores a sustentar que não seria necessário, nem conceitualmente adequado, enquadrar o Artigo 20 nos limites do Artigo 19. Ambos encontrariam fundamento comum em uma cláusula mais geral do próprio Pacto, consagrada no Artigo 5º, § 1º, que proíbe qualquer interpretação que permita a destruição ou a

¹⁰⁷ ASWAD, *op. cit.*

¹⁰⁸ ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, *op. cit.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

restrição excessiva dos direitos e liberdades nele reconhecidos. Sob essa perspectiva, a liberdade de expressão não pode ser compreendida como abrangendo a propaganda para a guerra ou o discurso de ódio que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência. O Artigo 20 funcionaria, assim, como limite estrutural interno ao próprio regime da liberdade de expressão¹¹¹.

Importa ressaltar, entretanto, que o Artigo 20 não deve ser interpretado como uma autorização para a expansão indiscriminada de restrições à liberdade de expressão. Ao contrário, ele estabelece um núcleo mínimo de proibições obrigatórias, correspondentes às formas mais graves de discurso, caracterizadas por sua capacidade de incitar ou contribuir de maneira concreta para a violência, a discriminação ou a eclosão de conflitos. Nesse sentido, o dispositivo define um “ piso normativo”, e não um fundamento para o alargamento arbitrário das limitações à expressão. Assim, qualquer medida adotada com base no Artigo 20 deve permanecer dentro dos limites estritos impostos pelo próprio Pacto, sob pena de configurar violação ao Artigo 19¹¹².

Essa compreensão é reforçada tanto pela prática de outros regimes internacionais de proteção dos direitos humanos quanto pela evolução histórica do tratamento da propaganda para a guerra no âmbito das Nações Unidas. As primeiras resoluções da Assembleia Geral sobre o tema não apenas condenaram a incitação direta à agressão, mas também identificaram como formas de propaganda nociva as práticas como o isolamento informacional, a censura de meios de comunicação e a distorção de informações internacionais. Esses elementos evidenciam que a propaganda para a guerra está frequentemente associada à supressão da liberdade de expressão e ao controle da informação, demonstrando que a restrição indevida da expressão pode, ela própria, criar condições para a difusão de discursos perigosos¹¹³.

Diante desse debate, entende-se neste trabalho que a tensão entre os dispositivos não se resolve pela subordinação integral de um ao outro, mas pela interpretação sistemática do Pacto, à luz de seus princípios estruturantes. Por um lado, as proibições previstas no Artigo 20 não podem ser aplicadas de forma dissociada das garantias de legalidade, necessidade e proporcionalidade, sob pena de esvaziamento do conteúdo normativo do Artigo 19. Por outro, a liberdade de expressão não pode ser invocada como fundamento para a proteção de discursos que, pela sua natureza e efeitos, comprometam a realização dos próprios direitos humanos que o Pacto visa resguardar.

¹¹¹ ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, *op. cit.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

A coerência depende, portanto, da aplicação simultânea e equilibrada de ambos os dispositivos, de modo a assegurar que a proteção contra a propaganda para a guerra não se converta em instrumento de supressão indevida da liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que esta não seja utilizada como escudo para práticas incompatíveis com os objetivos fundamentais do Pacto.

Essa interpretação também permite afastar uma falsa dicotomia que aparece frequentemente no debate sobre propaganda: a de que proteger a liberdade de expressão necessariamente significa tolerar qualquer forma de discurso, ou, inversamente, a de que combater propaganda para a guerra exige ampliar indiscriminadamente os poderes de controle sobre a informação. O que a análise desenvolvida neste trabalho demonstra é que determinadas formas de comunicação podem e devem ser juridicamente restringidas quando preencham os elementos que as vinculem à promoção ou justificação de guerras de agressão, mas essa restrição precisa estar submetida a critérios objetivos que impeçam a utilização política e seletiva da própria norma.

CAPÍTULO III – PROPAGANDA PARA A GUERRA NO SÉCULO XXI: DESAFIOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E TECNOLÓGICOS

À luz do desenvolvimento histórico e normativo analisado nos capítulos anteriores, impõe-se examinar os desafios relacionados à interpretação e à aplicação do Artigo 20, § 1º do PIDCP no cenário contemporâneo. Para tanto, inicialmente analisa-se a controvérsia envolvendo a interpretação do Artigo 20, § 1º do PIDCP no contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, destacando os debates suscitados pelas medidas adotadas pela União Europeia contra veículos de comunicação estatais russos e as tensões daí decorrentes para a liberdade de expressão. Em seguida, investiga-se por que, apesar das dificuldades decorrentes da indeterminação conceitual da norma, os Estados têm demonstrado pouco interesse em promover uma delimitação mais precisa de seu conteúdo, explorando a centralidade da propaganda na dinâmica do poder político, inclusive nas democracias liberais. Por fim, discute-se de que maneira as transformações tecnológicas e a digitalização do ambiente informacional ampliam os desafios já existentes, reconfigurando as formas de produção, circulação e impacto da propaganda e tornando ainda mais necessária uma reflexão sobre os limites e alcances da proibição internacional da propaganda para a guerra.

3.1 A APLICAÇÃO DO ARTIGO 20, § 1º DO PIDCP NO CONTEXTO DA GUERRA DA UCRÂNIA

O conflito entre Rússia e Ucrânia, iniciado em 2014 após a anexação da Crimeia pela Federação Russa e a eclosão de confrontos armados no leste ucraniano, consolidou-se como uma das principais crises geopolíticas do século XXI. Além de seus impactos militares, territoriais e humanitários, o conflito trouxe à tona importantes debates no campo do Direito Internacional e dos direitos humanos acerca da propaganda para a guerra, da desinformação e da liberdade de expressão.

À medida que a disputa se desenvolvia não apenas no campo militar, mas também no campo da informação, os meios de comunicação foram amplamente utilizados na construção de narrativas destinadas a justificar ou apoiar ações militares. Nesse cenário, a circulação de conteúdos favoráveis às partes envolvidas intensificou as discussões sobre a compatibilização entre a proteção da liberdade de expressão e a necessidade de combater práticas de propaganda associadas à promoção ou justificação da guerra. Foi nesse contexto que, especialmente após a escalada do conflito em 2022, a União Europeia adotou uma série de medidas restritivas contra veículos de comunicação vinculados ao Estado russo.

Em março de 2022, o Conselho da União Europeia suspendeu a transmissão e a distribuição dos conteúdos produzidos pela RT (Russia Today) e pela Sputnik em seu território. A justificativa apresentada foi a de que tais veículos participavam de uma campanha de propaganda contínua e coordenada voltada às sociedades europeias e aos países vizinhos, com o objetivo de justificar e apoiar a agressão militar russa contra a Ucrânia. Segundo o Conselho, a Federação Russa vinha conduzindo uma estratégia sistemática de manipulação informacional destinada não apenas a justificar a invasão, mas também a desestabilizar Estados vizinhos e ameaçar a ordem pública e a segurança do bloco europeu. O regulamento adotado pelo bloco classificou esses meios de comunicação como instrumentos essenciais na promoção e no apoio à agressão militar russa¹¹⁴.

Em resposta às medidas adotadas, a RT France entrou com uma ação de anulação perante o Tribunal Geral da União Europeia contra os atos do Conselho. A emissora argumentou que as restrições impostas violavam direitos fundamentais, incluindo o direito de defesa, a liberdade de expressão e de informação, a liberdade de exercício de atividade econômica e o princípio da não discriminação com base na nacionalidade. Além disso, questionou a competência jurídica do Conselho para adotar as medidas contestadas¹¹⁵.

Contudo, a Grande Câmara do Tribunal Geral rejeitou integralmente o pedido da RT France para anulação dos atos do Conselho. Em sua decisão, o Tribunal conferiu uma interpretação ampla ao Artigo 20, § 1º do PIDCP, que proíbe a propaganda para a guerra. Segundo a Corte, o conceito de propaganda para a guerra não se limita à incitação de conflitos futuros, abrangendo também a promoção sistemática de uma guerra em andamento. Nessa perspectiva, o Tribunal considerou que a difusão contínua, repetida e coordenada de conteúdos favoráveis à agressão militar russa contra a Ucrânia, especialmente quando provenientes de meios de comunicação controlados direta ou indiretamente pelo Estado agressor, enquadra-se no escopo da proibição estabelecida pelo Pacto¹¹⁶.

Apesar disso, as medidas adotadas pela União Europeia suscitaram intensas críticas de acadêmicos, organizações internacionais e especialistas em liberdade de expressão. A Declaração Conjunta sobre a Invasão da Ucrânia pela Rússia e a Importância da Liberdade de

¹¹⁴ EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) 2022/350 of 1 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*. Brussels: Council of the European Union, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0350>. Acesso em: 3 jun. 2026.

¹¹⁵ EUROPEAN UNION. *RT France v. Council. Case T-125/22*. Judgment of the General Court of 27 July 2022. Luxembourg: General Court of the European Union, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0125>. Acesso em: 3 jun. 2026.

¹¹⁶ *Ibid.*

Expressão e Informação, publicada em 2022 por relatores e especialistas internacionais em liberdade de expressão, argumentou que a decisão da União Europeia de proibir a transmissão de veículos estatais russos poderia representar uma resposta desproporcional ao problema da desinformação. O documento também chamou atenção para o fato de que essa medida tem sido usada como pretexto para restringir veículos de comunicação independentes na Federação Russa. Nesse contexto, defendeu-se que o enfrentamento à desinformação deveria ser feito por meio da ampliação do acesso a informações diversificadas e verificáveis, incluindo o fortalecimento de uma mídia livre, independente e pluralista, em vez do bloqueio ou da proibição de veículos de comunicação¹¹⁷.

Críticas semelhantes foram apresentadas pelo Relator Especial das Nações Unidas para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão em seu relatório *Disinformation and Freedom of Opinion and Expression During Armed Conflicts* (2022). O documento destacou que a proibição de veículos de comunicação constitui uma das formas mais severas de restrição à liberdade de expressão e, por essa razão, apenas circunstâncias excepcionais poderiam justificá-la. Nesse sentido, o relatório questionou se as medidas adotadas pela União Europeia satisfazem plenamente os critérios de necessidade e proporcionalidade exigidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Relator argumentou que sociedades democráticas dotadas de imprensa livre, instituições independentes e mecanismos de verificação de fatos possuem instrumentos menos restritivos para enfrentar campanhas de desinformação sem recorrer à supressão direta de conteúdos ou meios de comunicação¹¹⁸.

Além disso, o relatório chamou atenção para a ausência de consenso acerca da interpretação e do alcance jurídico do Artigo 20, § 1º do PIDCP. Segundo o Relator Especial, a indeterminação conceitual da norma pode abrir espaço para interpretações amplas e para sua instrumentalização política por governos interessados em restringir discursos dissidentes sob o argumento de combater propaganda ou desinformação. Dessa forma, o documento advertiu que qualquer medida restritiva deve ser aplicada com extrema cautela, de modo a preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão mesmo em contextos de conflito armado¹¹⁹.

¹¹⁷ UNITED NATIONS. *Ukraine: Joint Statement on Russia's Invasion and Importance of Freedom of Expression and Information*. Geneva, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/05/ukraine-joint-statement-russias-invasion-and-importance-freedom>. Acesso em: 3 jun. 2026.

¹¹⁸ UNITED NATIONS. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. 12 ago. 2022. UN Doc. A/77/288. Disponível em: <https://docs.un.org/A/77/288>. Acesso em: 3 jun. 2026.

¹¹⁹ *Ibid.*

David Kaye, ex-Relator Especial das Nações Unidas para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, também alertou para os riscos decorrentes da ausência de uma definição dos termos operativos da proibição da propaganda para a guerra, argumentando que essa lacuna amplia a margem de discricionariedade dos Estados. A partir dessa preocupação, Kaye apresentou a análise de Igor Popović, que questionou se as medidas adotadas pela União Europeia respeitaram o princípio da proporcionalidade, isto é, se o bloqueio integral dos veículos russos RT e Sputnik representava a alternativa menos restritiva disponível, especialmente diante da possibilidade de adoção de medidas alternativas, como a rotulagem explícita dos meios de comunicação controlados pelo Estado russo ou a instituição de um regime de “notificação e retirada” (*notice and takedown*) direcionado a conteúdos ilegais específicos¹²⁰.

Kaye também chamou atenção para o papel desempenhado pelas grandes empresas de tecnologia na gestão dos fluxos informacionais durante o conflito. Segundo o autor, a invasão da Ucrânia obrigou essas empresas a responder rapidamente a um cenário complexo, recorrendo, em muitos casos, a medidas *ad hoc*. As respostas incluíram desde a resistência às exigências russas de remoção de conteúdo e a adoção de medidas para proteger usuários ucranianos e russos até a flexibilização das regras aplicáveis a ameaças contra militares russos envolvidos no conflito. Para Kaye, embora algumas dessas iniciativas possam ser vistas como corajosas, sobretudo diante dos custos e dos impactos que poderiam impor aos negócios das plataformas, outras revelam decisões pouco fundamentadas e improvisadas¹²¹.

Nesse contexto, Kaye questionou os fundamentos que orientaram essas decisões, especialmente no que diz respeito à existência de avaliações de impacto sobre os direitos humanos. Segundo o ex-relator, na ausência de justificativas públicas claras, torna-se difícil determinar se as plataformas atuaram com base em princípios consistentes ou se suas decisões foram influenciadas principalmente por pressões políticas e pela mobilização da opinião pública em apoio à Ucrânia. Por essa razão, Kaye defende que a atuação dessas empresas seja acompanhada por mecanismos mais robustos de transparência e prestação de contas, bem como por um compromisso efetivo com os padrões internacionais de direitos humanos¹²².

Diante do exposto, a controvérsia em torno da aplicação do Artigo 20, § 1º do PIDCP evidencia que, apesar da existência de uma proibição formal da propaganda para a guerra no

¹²⁰ KAYE, David. Online propaganda, censorship and human rights in Russia's war against reality. In: Symposium on Ukraine and the International Order. *AJIL Unbound*, Cambridge, v. 116, p. 140-144, 2022.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

Direito Internacional, sua operacionalização permanece cercada de incertezas. A necessidade de responder a campanhas de propaganda associadas a uma guerra de agressão pode justificar a adoção de medidas restritivas, mas a ausência de critérios internacionais suficientemente definidos cria o risco de que a qualificação de determinada comunicação como “propaganda para a guerra” seja influenciada pelo contexto geopolítico em que a decisão é tomada. Nesse cenário, a aplicação do dispositivo pode assumir interpretações distintas e, consequentemente, abrir espaço para seu uso seletivo conforme interesses estatais e circunstâncias específicas. Torna-se pertinente, portanto, investigar por que, apesar dessas limitações persistentes, os Estados têm demonstrado pouco empenho em promover uma delimitação mais precisa do conteúdo e do alcance da norma.

3.2 PROPAGANDA COMO INSTRUMENTO DE PODER: A RESISTÊNCIA DOS ESTADOS À SUA REGULAÇÃO

Diferentemente dos ordenamentos jurídicos nacionais, o sistema internacional não dispõe de uma autoridade central capaz de assegurar coercitivamente o cumprimento uniforme das normas jurídicas. Em grande medida, a implementação das obrigações internacionais depende da disposição dos próprios Estados em incorporá-las e aplicá-las. No caso da propaganda para a guerra, esse quadro tem resultado tanto em uma implementação limitada e inconsistente do Artigo 20, § 1º, quanto na ausência de esforços consistentes para desenvolver uma definição mais precisa e operacional do conceito.

Como observa Michael G. Kearney, os Estados frequentemente demonstram disposição para restringir discursos que constituem incitação ao ódio e à violência. De forma semelhante, no contexto do combate ao terrorismo, governos têm adotado severas limitações à liberdade de expressão mesmo diante da inexistência de definições internacionais e nacionais do próprio conceito de terrorismo. Em contraste, propostas destinadas a restringir a propaganda para a guerra continuam encontrando resistência¹²³. Essa assimetria sugere que os obstáculos à aplicação do Artigo 20, § 1º não decorrem apenas de dificuldades conceituais ou técnicas inerentes ao tema, mas reflete, sobretudo, o papel estratégico que a propaganda ocupa no exercício do poder estatal.

Em certa medida, todos os Estados, independentemente de sua orientação política ou ideológica, produzem e distribuem propaganda. A propaganda estatal, por si só, não é proibida

¹²³ KEARNEY, Michael G. *On propaganda for war and contemporary international law*.

pelo Direito Internacional¹²⁴. O que se busca restringir são determinadas modalidades de propaganda consideradas incompatíveis com a manutenção da paz internacional. Contudo, justamente porque a influência sobre a opinião pública tornou-se um recurso estratégico ao exercício do poder, os Estados possuem poucos incentivos para aceitar restrições amplas ou definições mais precisas nesse campo. Como observa John B. Whitton, os Estados tendem a resistir a mecanismos efetivos de controle da propaganda porque a consideram um instrumento de poder valioso¹²⁵.

Como já mencionado, essa resistência tem partido, em grande medida, das próprias democracias liberais. O predomínio ideológico do liberalismo ocidental nesses regimes contribuiu para consolidar no senso comum a percepção de que sociedades democráticas seriam naturalmente protegidas contra manipulações propagandísticas devido à existência de imprensa livre, do pluralismo político e da livre circulação de informações. Entretanto, o histórico das democracias modernas desafia essa interpretação. Embora frequentemente associada a regimes autoritários, a propaganda foi amplamente utilizada e teorizada no interior das próprias democracias liberais. Desse modo, a crença de que a democracia estaria naturalmente imune aos efeitos da propaganda tende a obscurecer o papel que ela historicamente desempenhou no funcionamento desses regimes.

Em *The Power Elite* (1956), C. Wright Mills observa que o pressuposto clássico da teoria democrática liberal do século XVIII, segundo o qual o público constitui a fonte última do poder legítimo, tornou-se cada vez mais distante da realidade política contemporânea. Nessa concepção clássica, a opinião pública seria formada por meio da livre deliberação entre cidadãos autônomos, capazes de discutir racionalmente os assuntos coletivos e influenciar diretamente as decisões governamentais. Para Mills, entretanto, essa imagem corresponde mais a um ideal do que a uma descrição das democracias modernas. O autor argumenta que a tradicional “comunidade de públicos” foi gradualmente substituída por uma “sociedade de massas”, caracterizada por indivíduos cada vez mais isolados, politicamente passivos e afastados dos centros efetivos de tomada de decisão, tornando os cidadãos mais suscetíveis a processos de formação e direcionamento da opinião pública¹²⁶.

Esse processo está intimamente ligado às transformações sociais ocorridas entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. A industrialização, os intensos fluxos

¹²⁴ UNITED NATIONS. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*.

¹²⁵ WHITTON, John B. *Hostile international propaganda and international law*.

¹²⁶ MILLS, C. Wright. *The power elite*. New York: Oxford University Press, 1956.

migratórios e a desintegração de formas tradicionais de sociabilidade produziram grandes contingentes populacionais desenraizados e concentrados nos centros urbanos. Paralelamente, o desenvolvimento dos meios de comunicação ampliou a capacidade de difusão de mensagens em larga escala. Somava-se a isso a necessidade de coordenar, integrar e mobilizar essas populações em meio a uma guerra mundial¹²⁷.

Essas mudanças impulsionaram o desenvolvimento de novas abordagens teóricas voltadas à compreensão do comportamento coletivo. As contribuições de autores como Gustave Le Bon, Gabriel Tarde, Wilfred Trotter e, posteriormente, Sigmund Freud desempenharam papel fundamental nesse processo. Embora partindo de perspectivas distintas, esses pensadores destacaram a importância das emoções, dos símbolos, das identificações coletivas, da sugestão e dos mecanismos inconscientes na formação das crenças e comportamentos sociais. Suas análises ajudaram a consolidar uma visão mais cética em relação à capacidade deliberativa das massas, o que abriu espaço para concepções de democracia que atribuíam às elites técnicas e aos especialistas um papel central na organização do consentimento e na gestão da opinião pública¹²⁸.

Entre os autores que mais influenciaram essa perspectiva destaca-se Walter Lippmann. Em *Public Opinion* (1922), o autor argumentou que os indivíduos não percebem a realidade social e política de forma direta, mas por meio de representações simplificadas do mundo, as chamadas “imagens em nossas cabeças”. Essas representações compõem um “pseudoambiente”, formado por informações, símbolos e estereótipos difundidos pelas instituições sociais e pelos meios de comunicação. Nessas circunstâncias, a opinião pública não poderia ser entendida como expressão espontânea da vontade popular, mas sim como resultado de processos de seleção, interpretação e enquadramento da informação¹²⁹.

A partir dessa constatação, Lippmann defendeu a “fabricação do consenso” como um elemento necessário nas democracias modernas para a construção do consentimento político e gestão da opinião pública, devido às limitações cognitivas dos indivíduos diante da crescente complexidade da vida moderna. Em suas palavras: “A fabricação do consentimento não é uma novidade. É uma arte muito antiga que se supunha ter desaparecido com o surgimento da democracia. Mas ela não desapareceu; ao contrário, aperfeiçoou-se enormemente”¹³⁰.

¹²⁷ BENKLER; FARIS; ROBERTS, *op. cit.*

¹²⁸ EWEN, Stuart. *PR!: a social history of spin*. New York: Basic Books, 1996.

¹²⁹ LIPPMANN, Walter. *Public opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1922.

¹³⁰ LIPPMANN, *op. cit.*, p. 248. Tradução própria.

Sob essa ótica, a ampliação da participação política nas democracias modernas não eliminou a necessidade de direcionar a opinião pública, ao contrário, tornou-a ainda mais importante. Conforme observou E. H. Carr em *The Twenty Years' Crisis* (1985), a ampliação da base da política ampliou o número de indivíduos cuja opinião passou a possuir relevância política, resultando em uma valorização cada vez maior do poder sobre a opinião¹³¹.

Foi justamente essa conclusão que orientou grande parte da literatura clássica sobre propaganda apresentada anteriormente. Harold Lasswell, por exemplo, advertia sobre o perigo de se deixar um eleitorado indisciplinado e mal informado decidir por conta própria, sobretudo em tempos de rápidas transformações sociais e tecnológicas. Para ele, o que antes podia ser feito por meio da violência e intimidação, agora pode ser feito por meio da argumentação e persuasão. Em suas palavras, “a democracia proclamou a ditadura do palavreado, e a técnica do ditado para o ditador se chama propaganda”¹³².

De modo semelhante, na perspectiva de Edward Bernays a complexidade crescente da vida social tornava impossível a participação direta e informada da maioria dos cidadãos em todos os assuntos públicos. Nessas circunstâncias, a propaganda seria o mecanismo capaz de organizar simbolicamente a sociedade por meio de uma “estrutura invisível e entrelaçada de agrupamentos e associações”¹³³, responsável por coordenar percepções, preferências e comportamentos. Tratava-se, portanto, do instrumento por meio do qual a democracia havia organizado sua “mente coletiva” e simplificado o pensamento das massas¹³⁴.

Nesse cenário, à medida que a participação política formal se ampliava e os meios de comunicação e persuasão se tornavam mais sofisticados, a opinião pública passou a ser alvo de estratégias de controle, gestão e manipulação, tornando-se um recurso para a manutenção e a conquista do poder¹³⁵. Mills argumenta que, embora a autoridade formal das democracias modernas permaneça fundamentada na soberania popular, o poder efetivo tende a concentrar-se em círculos relativamente restritos de dirigentes. Por essa razão, uma das principais estratégias desse processo consiste em criar a impressão de que o público, ou ao menos uma parcela significativa dele, participou da formulação de decisões que, na realidade, já haviam sido tomadas por grupos restritos de poder¹³⁶.

¹³¹ CARR, *op. cit.*, p. 132-133.

¹³² LASSWELL, Harold D. *The theory of political propaganda*, p. 631. Tradução própria.

¹³³ BERNAYS, Edward L. *Propaganda*, p. 18. Tradução própria.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ MILLS, *op. cit.*

¹³⁶ MILLS, *op. cit.*

Na mesma linha, Jacques Ellul argumenta que a função da propaganda não é simplesmente convencer os indivíduos sobre determinadas ideias ou políticas, mas criar as condições necessárias para que eles apoiem espontaneamente objetivos previamente definidos pelas elites governantes. Seu objetivo é justamente transformar decisões já estabelecidas em demandas aparentemente oriundas da própria sociedade. Em outras palavras, a propaganda atua de modo a fazer com que “as massas exijam do governo aquilo que o governo já decidiu fazer”¹³⁷, convertendo o consentimento popular em um mecanismo de legitimação política.

Para Carr, a distinção entre democracias e regimes autoritários não é, portanto, a existência ou ausência da propaganda, mas as formas pelas quais ela é utilizada¹³⁸. Enquanto os regimes autoritários podem recorrer mais diretamente à autoridade e à coerção para garantir obediência, as democracias dependem da contínua produção de consentimento para sustentar sua legitimidade. Por essa razão, elas desenvolvem e aperfeiçoam as “artes de moldar e direcionar a opinião pública”. Assim, para o autor, a opinião pública nas sociedades modernas não está, e dificilmente poderia estar, livre de mecanismos artificiais de influência¹³⁹.

Esse protagonismo crescente da propaganda tornou-se evidente no período posterior à Primeira Guerra Mundial. Muitos governos passaram a conduzir campanhas de propaganda com intensidade comparável e, em alguns casos, superior à observada durante a guerra. Simultaneamente, multiplicaram-se organismos estatais e semiestatais voltados à influência da opinião pública nacional e internacional. Segundo Carr, esse desenvolvimento era ao mesmo tempo inevitável e funcional às transformações da política moderna, sendo impulsionado pela popularização da política internacional e pelo aperfeiçoamento contínuo das técnicas de comunicação e persuasão¹⁴⁰.

É justamente essa centralidade da propaganda que ajuda a explicar as dificuldades enfrentadas na sua regulamentação internacional. Estados que dependem da capacidade de influenciar percepções domésticas e estrangeiras dificilmente possuem incentivos para apoiar definições amplas ou normas capazes de restringir significativamente essa prática. Não surpreende, portanto, que o termo tenha gradualmente adquirido uma conotação negativa

¹³⁷ ELLUL, *op. cit.*, p. 132. Tradução própria.

¹³⁸ C. Wright Mills (1956) apresenta uma reflexão que dialoga com a análise de E. H. Carr. Segundo o autor, autoridade e manipulação são formas distintas de exercício do poder. A autoridade corresponde ao poder explícito e reconhecido, enquanto a manipulação consiste no exercício oculto do poder sobre indivíduos que desconhecem os mecanismos pelos quais são influenciados. Nesse sentido, Mills argumenta que a manipulação tende a se tornar especialmente relevante nas democracias de massa, uma vez que, diferentemente dos regimes autoritários, nos quais a autoridade se apresenta de forma aberta e direta, a obtenção e a manutenção do consentimento exigem formas mais sutis de influência sobre a opinião pública.

¹³⁹ CARR, *op. cit.*, p. 133-135. Tradução própria.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 137.

associada aos adversários políticos, enquanto práticas semelhantes passaram a ser reclassificadas sob designações mais aceitáveis, como relações públicas, diplomacia pública, informação e educação¹⁴¹.

A própria trajetória de Bernays ilustra esse processo. Após participar das atividades do Comitê de Informação Pública, Bernays passou a defender a aplicação sistemática das técnicas de propaganda utilizadas em tempos de guerra à administração da vida política e econômica em tempos de paz. Entretanto, diante da crescente associação da palavra “propaganda” aos regimes autoritários, ele procurou substituí-la pela expressão “relações públicas”, apresentada como uma atividade mais compatível com os valores das sociedades democráticas. Conforme reconheceu o próprio Bernays, a reformulação terminológica buscava distinguir a “boa propaganda” democrática da “propaganda maliciosa” atribuída aos adversários políticos¹⁴².

A palavra propaganda tornou-se, assim, uma designação propagandista para atribuir conotações negativas e deslegitimar os argumentos, narrativas e identidade dos rivais. Os conceitos foram renomeados e dissociados, embora os métodos sejam os mesmos¹⁴³. Como observam David Miller e William Dinan, a consolidação da indústria das relações públicas exigiu a construção da ideia de que relações públicas e propaganda constituíam atividades essencialmente distintas, ainda que ambas designassem, em essência, o mesmo processo¹⁴⁴. A dissociação entre os dois conceitos tornou-se parte de um processo de legitimação política, de modo que, conforme Cory Wimberly, as relações públicas funcionam como “propaganda da propaganda”¹⁴⁵.

Assim, essa transformação semântica produziu uma assimetria política e discursiva. A propaganda passou a ser concebida predominantemente como prática do “outro” autoritário, enquanto campanhas propagandísticas promovidas pelas democracias liberais passaram a ser apresentadas como formas legítimas de informação, educação ou promoção de valores

¹⁴¹ Segundo Nicholas Cull (2013), o termo “diplomacia pública” foi cunhado em 1965 pelo ex-diplomata americano Edmund Gullion.. Ele desenvolveu a expressão para descrever a “propaganda branca” (informação cuja fonte é reconhecida) direcionada ao público estrangeiro. Isso permitiu que os Estados Unidos distanciassem suas mensagens no exterior da propaganda manipuladora usada por regimes totalitários.

¹⁴² BERNAYS, Edward L. *The marketing of national policies...*, p. 237.

¹⁴³ Para Noam Chomsky (1991), o fato de essa indústria ter alcançado seu maior grau de desenvolvimento precisamente na sociedade que se apresenta como a mais livres do mundo não constitui uma contradição, mas uma consequência lógica da própria natureza das democracias contemporâneas. Quanto mais a legitimidade política depende do consentimento dos governados, maior se torna a importância das técnicas destinadas a influenciar a formação desse consentimento.

¹⁴⁴ MILLER, David; DINAN, William. *A century of spin: how public relations became the cutting edge of corporate power*. London: Pluto Press, 2008.

¹⁴⁵ WIMBERLY, Cory. *The birth of the post-truth era: a genealogy of corporate public relations, propaganda, and Trump*. The Journal of Speculative Philosophy, University Park, v. 35, n. 2, p. 130-146, 2021. Tradução própria.

universais¹⁴⁶. De acordo com Rein Mullerson, justamente por serem mais sofisticadas e menos explícitas, as democracias liberais frequentemente produzem formas de propaganda mais difíceis de identificar e, conseqüentemente, mais eficazes¹⁴⁷.

Essa distinção entre a propaganda associada a regimes autoritários e as formas de persuasão desenvolvidas em contextos democráticos não constitui apenas uma diferença discursiva, mas também influencia a forma como a própria proibição da propaganda para a guerra é compreendida e aplicada no Direito Internacional. Apesar de sua previsão expressa no Artigo 20, § 1º do PIDCP, a proibição permaneceu praticamente inexplorada na prática jurisprudencial internacional ao longo das décadas seguintes à sua adoção. Até recentemente, o dispositivo recebeu pouca atenção por tribunais e órgãos internacionais de direitos humanos, sendo o conflito russo-ucraniano um dos primeiros contextos em que a norma foi diretamente mobilizada em uma controvérsia jurídica. Tal constatação não implica necessariamente a invalidade das medidas adotadas contra a mídia estatal russa, mas reforça a compreensão de que a aplicação da norma ocorre em um ambiente fortemente condicionado por fatores políticos e geopolíticos.

Nesse contexto, torna-se relevante questionar em que medida a própria compreensão da propaganda para a guerra permanece vinculada ao paradigma histórico mobilizado nas interpretações do Artigo 20. Como apresentado anteriormente, Manfred Nowak, em seus comentários ao Pacto, associa a formulação do artigo à experiência da propaganda para a guerra desenvolvida pelo regime nazista, especialmente durante o Terceiro Reich. Essa referência é importante para compreender a origem e a finalidade da norma, mas não deve limitar sua interpretação a formas de propaganda autoritárias, explícitas e centralizadas. Quando a propaganda para a guerra é associada exclusivamente a esse modelo histórico, corre-se o risco de desconsiderar formas menos evidentes de persuasão política e mobilização da opinião pública que, embora ocorram em contextos institucionais distintos, podem desempenhar funções semelhantes na preparação ou no apoio à guerra.

Assim, essa associação também repercute na forma como a necessidade e os limites da própria restrição são avaliados em contextos democráticos. Parte-se, nesse caso, da concepção de que as democracias liberais dispõem de mecanismos institucionais capazes de limitar os efeitos da propaganda. A existência de uma imprensa livre, do pluralismo político e de amplas

¹⁴⁶ CHIFU, Iulian; SIMONS, Greg (org.). *Rethinking Warfare in the 21st Century: The Influence and Effects of the Politics, Information and Communication Mix*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

¹⁴⁷ MULLERSON, Rein. *Dawn of a new order: geopolitics and the clash of ideologies*. London: Bloomsbury Publishing, 2017.

garantias à liberdade de expressão é frequentemente apresentada como um elemento distintivo desses regimes, o que reduziria a necessidade de restrições jurídicas ao discurso. Por essa razão, os Estados Unidos e algumas outras democracias ocidentais tradicionalmente sustentam que a melhor resposta à propaganda consiste em mais liberdade de expressão, e não em restrições.

Conforme observa John B. Whitton, essa posição encontra fundamento na tradição liberal clássica, formulada por autores como John Milton e John Stuart Mill¹⁴⁸, segundo a qual a livre circulação de ideias permitiria que a verdade prevalecesse naturalmente sobre o erro. Sob essa perspectiva, ainda que a liberdade de expressão possibilite a circulação de informações falsas ou enganosas, os riscos daí decorrentes seriam inferiores aos perigos representados pela atribuição ao Estado do poder de decidir quais informações podem ser divulgadas. O receio seria de que os mecanismos concebidos para combater a propaganda acabem sendo utilizados como instrumentos de censura¹⁴⁹.

Whitton, contudo, argumenta que essa confiança no “livre mercado de ideias” tornou-se cada vez mais difícil de sustentar diante das transformações dos meios de comunicação de massa. Com o avanço dessas tecnologias, a propaganda passou a alcançar públicos cada vez mais amplos, aumentando a capacidade dos governos de influenciar a formação da opinião pública em escala muito superior à existente até então. Como consequência, a mera existência de liberdade de expressão e de pluralismo informativo não garante que narrativas falsas ou manipuladoras sejam prontamente refutadas pelo debate público. Ao contrário, campanhas propagandísticas podem construir consensos e justificar decisões estatais antes mesmo que informações independentes sejam capazes de produzir algum efeito¹⁵⁰.

A invasão do Iraque em 2003 corrobora esse argumento. A intervenção militar foi precedida por uma intensa campanha propagandística baseada na alegação de que o regime de Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa e representava uma ameaça iminente à segurança internacional. Embora essas alegações tenham sido posteriormente contestadas e comprovadas falsas por jornalistas investigativos, especialistas independentes e vazamentos de informação, elas foram decisivas para a construção do apoio político interno e da legitimidade

¹⁴⁸ Em *Areopagitica* (1644), John Milton defendeu a rejeição da censura prévia, partindo da premissa de que a verdade emerge do livre confronto entre ideias e que a supressão de opiniões pode impedir a descoberta da própria verdade. Dois séculos depois, John Stuart Mill aprofundou essa concepção em *On Liberty* (1859), argumentando que a livre circulação de opiniões é indispensável ao progresso do conhecimento, pois mesmo ideias falsas contribuem para fortalecer a compreensão da verdade quando submetidas ao debate público.

¹⁴⁹ WHITTON, John B. *The United Nations Conference on Freedom of Information and the Movement Against International Propaganda*.

¹⁵⁰ *Ibid.*

pública em favor da intervenção¹⁵¹. O episódio demonstra, portanto, que a circulação de informações concorrentes não foi suficiente para impedir que se produzisse efeitos concretos sobre a opinião pública e o processo decisório, demonstrando os limites dessa concepção segundo a qual a liberdade de expressão e o pluralismo informativo seriam, por si sós, capazes de neutralizar os efeitos da propaganda para a guerra.

Essa questão pode ser compreendida à luz do modelo de propaganda desenvolvido por Edward S. Herman e Noam Chomsky. Em *Manufacturing Consent* (1988) os autores argumentam que os meios de comunicação nas democracias liberais não operam necessariamente sob censura direta, mas estão inseridos em estruturas econômicas e políticas que influenciam sistematicamente os processos de seleção, enquadramento e difusão das notícias. Segundo os autores, fatores como a concentração da propriedade dos meios de comunicação, a dependência da publicidade como fonte de financiamento, a utilização recorrente de fontes governamentais e corporativas, as pressões dirigidas a vozes dissidentes e a influência de ideologias dominantes funcionam como filtros que condicionam quais temas recebem atenção pública e de que forma são apresentados¹⁵².

Nessa dinâmica, a imprensa tende a depender fortemente de fontes oficiais, uma vez que governos e grandes burocracias fornecem um fluxo contínuo de informações consideradas legítimas, confiáveis e de baixo custo operacional. Como consequência, autoridades governamentais ocupam posição privilegiada na definição das agendas informativas, especialmente em temas relacionados à segurança nacional e à política externa. Herman e Chomsky argumentam, ainda, que governos podem influenciar significativamente a cobertura jornalística por meio da divulgação estratégica de informações, vazamentos seletivos, coletivas de imprensa e relatórios oficiais, inundando os canais de comunicação com narrativas favoráveis às suas posições políticas. Esse processo contribui para estabelecer determinados enquadramentos antes mesmo que evidências independentes possam ser avaliadas de forma crítica¹⁵³.

Sob essa perspectiva, a mídia não atua apenas como um canal neutro de transmissão de informações, mas também como um espaço de seleção, hierarquização e enquadramento das narrativas disponibilizadas ao público. Conforme argumenta David R. Willcox, a sociedade de massas produz um efeito ambivalente sobre a propaganda: ao mesmo tempo em que amplia o

¹⁵¹ MILLER, David (ed.). *Tell me lies: propaganda and media distortion in the attack on Iraq*. London: Pluto Press, 2004

¹⁵² HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. London: The Bodley Head, 2008.

¹⁵³ *Ibid.*

acesso à informação, também favorece a circulação de mensagens coerentes, organizadas e estrategicamente direcionadas, criando a impressão de diversidade e pluralidade mesmo quando determinados enquadramentos predominam no debate público. Desse modo, a multiplicidade de canais de comunicação não impede, necessariamente, processos de direcionamento da opinião pública, sobretudo quando determinados atores dispõem de maior capacidade institucional, econômica e tecnológica para produzir e difundir narrativas¹⁵⁴.

Segundo Greg Simons, os meios de comunicação também podem contribuir para a criação de uma “névoa de guerra” (*fog of war*), conceito tradicionalmente associado às incertezas inerentes ao campo de batalha¹⁵⁵, mas que, nesse caso, é usado para indicar a construção de narrativas seletivas sobre a guerra. A mídia pode enfatizar determinados acontecimentos, valores e interpretações, enquanto reduz a visibilidade de perspectivas alternativas ou críticas. Dessa forma, ela participa da formação da opinião pública e pode limitar o acesso a informações divergentes, contribuindo para a construção do consentimento social em torno de ações militares¹⁵⁶.

A “névoa de guerra” contribui, portanto, para criar a projeção de uma realidade marcada pela oposição entre forças diametralmente opostas do bem e do mal, não apenas para caracterizar o inimigo, mas também para atribuir significados específicos à própria guerra. Por meio desse processo, determinadas interpretações sobre o conflito passam a ser naturalizadas, produzindo sentimentos de reconhecimento, compreensão e aceitação entre o público-alvo. Assim, campanhas propagandísticas passam a associar objetivos estratégicos e geopolíticos à promoção de valores universalmente aceitos, como democracia, direitos humanos e proteção humanitária¹⁵⁷.

Essa dinâmica pode ser observada, por exemplo, nos programas de “assistência à democracia” conduzidos pelos Estados Unidos em diferentes regiões do mundo, frequentemente apresentados de modo a associar tais iniciativas a valores humanitários. Contudo, como argumenta Gerald Sussman, “os métodos imperiais por trás do National Endowment for Democracy (NED) e dos programas de ‘assistência à democracia’ dos EUA

¹⁵⁴ WILLCOX, David R. *Propaganda, the Press and Conflict: The Gulf War and Kosovo*. London: Routledge, 2005, *apud* CHIFU, Iulian; SIMONS, Greg (org.). *Rethinking Warfare in the 21st Century: The Influence and Effects of the Politics, Information and Communication Mix*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 226.

¹⁵⁵ O conceito de *fog of war* deriva das reflexões de Clausewitz em *On War* (1976). Para o autor, a guerra é um “reino da incerteza”, no qual as decisões são tomadas a partir de informações frequentemente incompletas, contraditórias ou imprecisas.

¹⁵⁶ CHIFU; SIMONS, *op. cit.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

fundem a democracia com o expansionismo neoliberal”¹⁵⁸, demonstrando que esses programas também podem funcionar como instrumentos de influência política, articulando discursos democráticos a projetos de expansão de interesses estratégicos. Nesse processo, a propaganda é empregada de modo a construir as condições políticas e informacionais necessárias para tornar determinadas ações estatais mais legítimas e desejáveis perante a opinião pública, possibilitando a aceitação de medidas que, sob enquadramentos distintos, poderiam encontrar maior resistência¹⁵⁹.

Embora a utilização da propaganda tenha adquirido notoriedade em contextos autoritários e durante períodos de guerra, a análise desenvolvida até aqui demonstra que a propaganda não constitui uma prática exclusiva desses regimes. Ao contrário, sua incorporação progressiva às estratégias de comunicação dos governos revela que também as democracias passaram a recorrer a mecanismos de persuasão e formação da opinião pública como instrumentos de atuação política, tanto no plano doméstico quanto internacional.

A partir dessa constatação, entende-se aqui que a limitada efetividade do Artigo 20, § 1º do PIDCP decorre não apenas de dificuldades conceituais ou técnicas, mas também da relutância dos próprios Estados em restringir um instrumento que continua desempenhando funções estratégicas na construção do consentimento, na legitimação do poder e na condução da política, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Ademais, os precedentes históricos evidenciam que a existência de imprensa livre e pluralismo informativo não elimina a possibilidade de campanhas de mobilização para a guerra. Por essa razão, o argumento segundo o qual a resposta adequada à propaganda para a guerra consiste simplesmente em mais liberdade de expressão mostra-se insuficiente para enfrentar os desafios colocados pelas novas formas de propaganda política.

Como reiterado ao longo deste trabalho, a proibição prevista no Artigo 20, § 1º do PIDCP não exige a supressão do debate público nem a restrição indiscriminada de opiniões divergentes; ela busca limitar formas específicas de comunicação voltadas à promoção e justificação da guerra, reconhecendo que a preservação da paz internacional também depende da contenção dos mecanismos discursivos que tornam o uso da força politicamente aceitável.

¹⁵⁸ SUSSMAN, Gerald. *Globalising Politics: Spinning US “Democracy Assistance” Programmes*. In: DINAN, William; MILLER, David (eds.). *Thinker, Faker, Spinner, Spy: Corporate PR and the Assault on Democracy*. London: Pluto Press, 2007, *apud* CHIFU; SIMONS, *op. cit.*, p. 227.

¹⁵⁹ CHIFU; SIMONS, *op. cit.*

3.3 A PROPAGANDA PARA A GUERRA NA ERA DA INFORMAÇÃO

A aplicação da proibição da propaganda para a guerra sempre enfrentou dificuldades decorrentes da ausência de uma definição internacional do próprio conceito. Esse problema, contudo, torna-se ainda mais agudo no contexto contemporâneo, marcado pela digitalização da comunicação e pelo papel central da informação nos conflitos contemporâneos. As tecnologias digitais não eliminam as ambiguidades já existentes, mas as ampliam. Isso não significa, contudo, que as características fundamentais da propaganda tenham sido substituídas por elementos inteiramente novos. O que se modifica, sobretudo, são suas condições de operação: o ambiente digital reconfigura os meios pelos quais a propaganda é produzida, distribuída e amplificada, potencializando sua eficácia e seu alcance¹⁶⁰.

Os fluxos de informação passaram a crescer exponencialmente com a expansão da internet, tornando-se capazes de atravessar fronteiras estatais, contornar mecanismos tradicionais de regulação e disseminar-se instantaneamente em escala global. Nesse contexto, o aumento do volume e da velocidade de circulação das informações não apenas ampliou as possibilidades de formação da opinião pública, mas também criou condições mais favoráveis para sua manipulação em comparação aos períodos anteriores¹⁶¹.

Conforme argumenta Samuel C. Woolley, as redes sociais e as tecnologias de comunicação online, inicialmente celebradas como instrumentos de democratização da informação e ampliação da participação política, passaram a ser amplamente utilizadas para a manipulação da opinião pública. A arquitetura descentralizada da internet, combinada à capacidade das plataformas digitais de conectar grandes audiências em tempo real, criou condições particularmente favoráveis para a disseminação de propaganda e desinformação em escala global¹⁶².

Segundo o autor, a eficácia dessas operações não decorre apenas da atuação de agentes estatais ou não estatais, mas também da própria lógica de funcionamento das plataformas digitais. Empresas como Google, YouTube e Facebook foram desenvolvidas prioritariamente para maximizar o engajamento dos usuários e a comercialização de publicidade e dados pessoais. Como consequência, seus sistemas de recomendação e algoritmos de distribuição

¹⁶⁰ BJOLA, Corneliu. Propaganda in the digital age. *Global Affairs*, Abingdon, v. 3, n. 3, p. 189-191, 2017.

¹⁶¹ KOTELNETS, Elena; BARABASH, Viktor. *Propaganda and information warfare in contemporary world: definition problems, instruments and historical context*. In: *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Proceedings of the International Conference on Man-Power-Law-Governance: Interdisciplinary Approaches, v. 374, 2019.

¹⁶² WOOLLEY, Samuel C. Propaganda digital: o poder dos influenciadores. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 99-124, nov. 2022.

tendem a privilegiar conteúdos sensacionalistas, polarizadores ou emocionalmente mobilizadores, favorecendo a circulação de narrativas enganosas¹⁶³.

Essa dinâmica é reforçada pelos sistemas de publicidade digital que sustentam economicamente essas plataformas. A propaganda não depende apenas dos mecanismos algorítmicos responsáveis pela recomendação e amplificação de conteúdos, mas também da infraestrutura de publicidade online, que permite direcionar mensagens a públicos altamente específicos por meio da coleta massiva de dados pessoais, do perfilamento comportamental e da microsegmentação de audiências. Diferentemente dos meios tradicionais de comunicação de massa, os anúncios digitais possibilitam adaptar mensagens propagandísticas às características, interesses e vulnerabilidades de grupos específicos, aumentando seu potencial de persuasão¹⁶⁴.

Assim, a combinação entre automação, amplificação algorítmica, publicidade direcionada e conectividade global permite que conteúdos propagandísticos alcancem audiências massivas de maneira rápida e relativamente barata. Ao mesmo tempo, a utilização de mecanismos de anonimização, criptografia e intermediários digitais dificulta a identificação dos responsáveis pela produção e disseminação dessas mensagens, tornando os esforços de responsabilização e regulação mais complexos¹⁶⁵. Andrei Richter descreve esse fenômeno como uma propaganda “ciber-habilitada” (*cyber-enabled*), isto é, potencializada e reconfigurada pelas infraestruturas digitais contemporâneas¹⁶⁶.

Paralelamente, a multiplicação dos atores capazes de atuar como vetores de influência também ampliou o alcance e a complexidade da propaganda. Tradicionalmente associada aos governos e regimes políticos, a atividade propagandística passou, nas últimas décadas, a envolver uma diversidade maior de atores, dotados de capacidade para produzir e disseminar mensagens direcionadas a públicos específicos. Como consequência, a elaboração dessas mensagens deixou de ser uma atribuição exclusiva de órgãos estatais, como serviços de inteligência ou departamentos oficiais de informação. Em muitos casos, ela é conduzida por jornalistas vinculados a meios de comunicação estatais ou por outros agentes que operam em zonas cinzentas entre informação, persuasão e comunicação estratégica.

¹⁶³ WOOLLEY, *op. cit.*

¹⁶⁴ ACCESS NOW. *War Profiteers: Online Ads and the Machinery of Propaganda for War*. New York: Access Now, 2025. Disponível em: <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2025/11/Online-ads-and-the-machinery-of-propaganda-for-war.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

¹⁶⁵ ACCESS NOW, *op. cit.*

¹⁶⁶ RICHTER, *op.cit.*

Ainda assim, Richter destaca que essa ampliação de atores não elimina a centralidade do Estado na estruturação e viabilização das campanhas de propaganda. Embora grandes corporações de mídia possam atuar com relativa autonomia, para o autor, é improvável que operações de propaganda de grande escala ocorram sem algum grau de apoio, coordenação ou tolerância estatal. Em diversos contextos, especialmente em sistemas midiáticos fortemente controlados ou alinhados politicamente, o Estado permanece como elemento fundamental para a viabilidade e eficácia dessas operações, inclusive no uso de trolls, campanhas coordenadas e ataques cibernéticos¹⁶⁷.

Diante dessas transformações, diversos autores têm buscado ampliar e atualizar o conceito de propaganda para adequá-lo às novas condições do ecossistema digital. Samuel C. Woolley e Philip N. Howard utilizam o conceito de “propaganda computacional” para englobar os recentes esforços de desinformação e manipulação no ambiente digital e o definem como o emprego de algoritmos, automação e curadoria humana para distribuir deliberadamente informações enganosas em redes sociais. Embora enfatizem o papel das tecnologias digitais, eles destacam que a propaganda contemporânea não é um processo inteiramente automatizado. Pelo contrário, a intervenção humana continua sendo fundamental para selecionar conteúdos, definir estratégias e coordenar campanhas de influência. Dessa forma, a propaganda computacional resulta da interação entre capacidades tecnológicas e ação humana orientada para objetivos políticos específicos¹⁶⁸.

Partindo do conceito de propaganda computacional, Corneliu Bjola e Krysianina Papadakis propõem uma concepção mais abrangente da propaganda digital. Para os autores, esse fenômeno não pode ser compreendido exclusivamente a partir de sua dimensão tecnológica, sendo necessário considerar também a dimensão informacional, relacionada à natureza e ao conteúdo das mensagens disseminadas. Com base nessas duas dimensões, Bjola e Papadakis definem a propaganda digital como o uso de tecnologias digitais com a intenção de enganar o público por meio da produção e disseminação de informações comprovadamente falsas ou enganosas¹⁶⁹.

Já Yochai Benkler, Robert Faris e Hal Roberts desenvolvem o conceito de propaganda em rede (*network propaganda*) para explicar a dinâmica pela qual narrativas enganosas ou

¹⁶⁷ RICHTER, *op.cit.*

¹⁶⁸ WOOLLEY, Samuel C.; HOWARD, Philip N. *Computational propaganda worldwide: executive summary*. Oxford: Project on Computational Propaganda, University of Oxford, 2017. (Working Paper, n. 2017.11)

¹⁶⁹ BJOLA, Corneliu; PAPADAKIS, Krysianina. *Digital propaganda, counterpublics and the disruption of the public sphere: the Finnish approach to building digital resilience*. In: BJOLA, Corneliu; PAPADAKIS, Krysianina (org.). *Information resilience and national security in the digital age*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. p. 179-205.

manipuladoras circulam e adquirem credibilidade no ambiente digital. Para os autores, os efeitos da propaganda contemporânea não decorrem da atuação isolada de uma única fonte ou mensagem, mas da interação entre múltiplos atores, canais e narrativas que se reforçam mutuamente em uma rede informacional complexa. Nesse processo, percepções equivocadas, desorientação e distração coletiva emergem da repetição e da circulação contínua de determinados discursos por diferentes veículos de comunicação, plataformas digitais e outros canais¹⁷⁰.

A eficácia da propaganda, portanto, está relacionada à capacidade de fazer com que tais conteúdos sejam reproduzidos, adaptados e validados por uma ampla variedade de fontes, muitas das quais não estão diretamente sob o controle do propagandista. Nessa perspectiva, a propaganda assume um caráter sistêmico, sustentado pela arquitetura das redes de comunicação e pelos fluxos informacionais que favorecem a amplificação e consolidação de determinadas narrativas¹⁷¹.

A reavaliação da proibição da propaganda para a guerra também depende do significado de “guerra” no Direito Internacional. No entanto, a natureza dos conflitos contemporâneos tornou esse conceito ainda mais incerto¹⁷². Richter observa que esses conflitos frequentemente não seguem os modelos clássicos de guerra. Muitas vezes, não são precedidos por declarações formais de guerra nem encerrados por tratados de paz claramente definidos, assumindo formas de conflitos híbridos, prolongados e difusos, nos quais as fronteiras entre guerra e paz tornam-se progressivamente mais incertas. Nesse cenário, a informação passa a desempenhar um papel cada vez mais significativo na condução e na dinâmica dos conflitos¹⁷³.

Segundo Josip Mandić e Darijo Klarić, a expressão “instrumentalização da informação” (*weaponization of information*) é utilizada para descrever a capacidade da informação manipulada de produzir efeitos políticos, sociais e psicológicos comparáveis aos de outros instrumentos empregados em disputas geopolíticas. Em um ambiente marcado pela erosão dos consensos sobre verdade, pela fragmentação das esferas públicas e pela ascensão de uma cultura política frequentemente associada à pós-verdade, a desinformação potencializada por tecnologias digitais e sistemas de inteligência artificial torna-se uma ferramenta de projeção de influência e exercício de poder¹⁷⁴.

¹⁷⁰ BENKLER; FARIS; ROBERTS, *op. cit.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² KEARNEY, Michael G. *On propaganda for war and contemporary international law*.

¹⁷³ RICHTER, *op. cit.*

¹⁷⁴ MANDIĆ, Josip; KLARIĆ, Darijo. Case study of the Russian disinformation campaign during the war in Ukraine - propaganda narratives, goals, and impacts. *National Security and the Future*, v. 24, n. 2, 2024.

Essa crescente relevância da informação manifesta-se nas chamadas guerras de informação¹⁷⁵. Conforme observam Mandić e Klarić, autores vinculados à doutrina militar russa concebem a guerra da informação como um instrumento destinado a garantir objetivos nacionais tanto em tempos de guerra quanto em tempos de paz por meio da influência sobre os recursos informacionais e os estados psicológicos dos adversários. Nessa concepção, a propaganda aparece ao lado da desinformação, da manipulação social, do lobby, da chantagem e de outras técnicas voltadas à modificação de percepções e comportamentos coletivos. A relevância atribuída à informação é tão significativa que o próprio Ministro da Defesa russo, Sergei Shoigu, descreveu os meios de comunicação como uma arma¹⁷⁶.

Da mesma forma, a informação também desempenha papel central nas guerras híbridas. Segundo Marko Parezanović e Dušan Proroković, embora propaganda e operações psicológicas sempre tenham desempenhado papel relevante nos conflitos armados, as transformações tecnológicas e estratégicas das últimas décadas elevaram sua importância a um patamar sem precedentes. Se no passado a propaganda era concebida como um instrumento auxiliar das operações militares, hoje ela constitui um dos pilares fundamentais da preparação, condução e sustentação dos conflitos. De acordo com os autores, tornou-se praticamente impossível conceber a condução eficaz de uma guerra híbrida sem o emprego sistemático de operações psicológicas e propaganda¹⁷⁷.

Essas transformações repercutem diretamente na interpretação da proibição da propaganda para a guerra. Como discutido anteriormente, as medidas adotadas pela União Europeia contra veículos estatais russos, como RT e Sputnik, foram justificadas pelo papel que esses meios desempenhavam na promoção e sustentação da agressão russa contra a Ucrânia, contribuindo para a justificação do conflito e para o apoio a seus objetivos políticos e militares. Em consonância com essa interpretação, o Tribunal Geral da União Europeia adotou uma leitura ampliada do Artigo 20, § 1º do PIDCP, ao afirmar que a proibição da propaganda para a guerra não se limita à incitação de conflitos futuros, podendo abranger manifestações contínuas e coordenadas de apoio a guerras em curso conduzidas em violação ao Direito Internacional.

¹⁷⁵ A “guerra de informação” não deve ser confundida com a “guerra híbrida”, embora possa fazer parte desta. Segundo a OTAN, a guerra de informação é uma “operação conduzida com o objetivo de obter uma vantagem informacional sobre o oponente. Ela consiste em controlar o próprio espaço de informação e proteger o acesso às próprias informações, ao mesmo tempo em que se obtêm e utilizam informações do oponente, destroem-se seus sistemas de informação e interrompe-se o fluxo de informações” (DEEP NATO, 2022, *apud* Chifu; Simons, 2023, p. 27, tradução própria). Já a guerra híbrida é definida pelo Parlamento Europeu como “uma combinação de medidas militares e não militares de natureza secreta e aberta, implantadas para desestabilizar a situação política, econômica e social de um país sob ataque” (European Parliament, 2016, tradução própria).

¹⁷⁶ MANDIĆ; KLARIĆ, *op. cit.*

¹⁷⁷ PAREZANOVIĆ, Marko; PROROKOVIĆ, Dušan. Psychological and propaganda operations as a form of hybrid warfare. *NBP: Nauka, bezbednost, policija*, v. 29, n. 1, p. 43-55, 2024.

Sob essa ótica, a questão já não se limita à propaganda destinada a mobilizar apoio para conflitos futuros, abrangendo também práticas que contribuem para a manutenção e apoio de guerras já em curso. Em um ambiente marcado por guerras híbridas, guerras de informação e operações informacionais, a propaganda poderia ser considerada também como instrumento de sustentação e operacionalização de conflitos em andamento, ampliando, assim, o alcance potencial da norma jurídica.

Ainda assim, há obstáculos à ampliação dessa interpretação. Conforme argumenta Richter, as guerras híbridas podem ser mais facilmente enquadradas na concepção clássica de guerra, uma vez que envolvem o emprego de força e de meios militares. Em contrapartida, a guerra de informação dificilmente pode ser reconhecida nos mesmos termos jurídicos, pois não pressupõe, necessariamente, o uso direto da força armada. Consequentemente, a propaganda empregada em guerras de informação dificilmente seria caracterizada como propaganda para a guerra nos termos do Artigo 20, § 1º do PIDCP, visto que seu objetivo imediato não consiste necessariamente em incitar ou promover um conflito armado¹⁷⁸.

Em linhas gerais, o ambiente digital transformou-se em um espaço de disputa informacional potencialmente danoso. Estados e atores não estatais, valendo-se de novas tecnologias e plataformas digitais, passaram a instrumentalizar a informação para gerar confusão, fomentar hostilidades, estimular a violência, aprofundar a polarização e enfraquecer a confiança pública. Ainda que esses impactos possam produzir níveis elevados de desestabilização, sua qualificação jurídica permanece problemática.

Diante desse cenário, a delimitação do conceito de propaganda para a guerra mostra-se cada vez mais necessária. A propaganda deixou de ser apenas um instrumento difundido por meios de comunicação de massa controlados por Estados e passou a integrar ecossistemas digitais cada vez mais complexos. Portanto, qualquer tentativa de interpretar o alcance jurídico da proibição da propaganda para a guerra deve necessariamente considerar as novas formas de influência possibilitadas pelas tecnologias digitais, a fim de delimitar com maior precisão o que efetivamente pode ou não ser compreendido como propaganda para a guerra.

¹⁷⁸ RICHTER, *op. cit.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a propaganda para a guerra não é um fenômeno novo nem restrito a regimes autoritários. Desde o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, especialmente a partir da Primeira Guerra Mundial, a propaganda foi empregada sistematicamente como um instrumento de formação da opinião pública, construção do consentimento e mobilização do uso da força. No entanto, o reconhecimento de seu potencial para fomentar conflitos e exacerbar contendas contribuiu para que, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional reconhecesse a necessidade de estabelecer restrições à sua utilização, culminando na incorporação da proibição no Artigo 20, § 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Entretanto, a positivação dessa proibição no Direito Internacional não foi acompanhada pela construção de critérios suficientemente claros para delimitar seu conteúdo ou orientar sua aplicação. Como consequência, a ausência de uma definição internacional de propaganda para a guerra permanece como um dos principais obstáculos à efetividade da norma. A controvérsia envolvendo as medidas adotadas pela União Europeia contra veículos estatais russos durante a guerra da Ucrânia evidenciou que essa falta de parâmetros para orientar a aplicação do artigo amplia tanto o risco de restrições incompatíveis com a liberdade de expressão quanto a possibilidade de instrumentalização da própria proibição.

A pesquisa também demonstrou que essas dificuldades se intensificaram diante das transformações no ambiente informacional contemporâneo. Com a crescente centralidade da informação nas disputas geopolíticas, a propaganda passou a integrar a própria dinâmica de condução dos conflitos. Paralelamente, as inovações tecnológicas alteraram o ambiente em que ela se desenvolve, ampliando sua complexidade e revelando ambiguidades, incertezas e possíveis insuficiências de categorias normativas formuladas em um contexto midiático distinto do atual. Esse cenário reforça ainda mais a necessidade de reavaliar o alcance jurídico da proibição prevista no Pacto.

Todavia, o principal resultado desta pesquisa consiste na constatação de que os entraves à proibição internacional da propaganda para a guerra não decorrem apenas da complexidade inerente ao próprio fenômeno. A hipótese inicialmente formulada encontra, portanto, respaldo na trajetória histórica e normativa examinada: a baixa efetividade da norma também está relacionada à resistência dos próprios Estados em restringir uma ferramenta estratégica de poder e influência. Desde as primeiras iniciativas internacionais de regulamentação da propaganda até a incorporação de sua proibição no Artigo 20, § 1º do PIDCP, observa-se uma distância entre

o reconhecimento dos possíveis danos associados à propaganda e a disposição dos Estados em submetê-la a mecanismos mais efetivos de controle.

Embora a delimitação do conteúdo da norma apresente desafios, sobretudo em razão da necessidade de compatibilizar sua proibição com a proteção da liberdade de expressão, a persistência dessa indeterminação não pode, portanto, ser compreendida apenas como uma deficiência técnica do Direito Internacional. Ela também é condicionada pelos interesses políticos dos próprios Estados responsáveis por sua implementação. A resistência em estabelecer critérios mais objetivos para a aplicação da norma revela que a propaganda ainda é um instrumento utilizado na condução da política nacional e internacional. Em outras palavras, não se trata apenas da dificuldade de definir juridicamente o fenômeno, mas da falta de disposição dos próprios Estados em restringir uma ferramenta estratégica na disputa por poder e influência.

Essa constatação permite compreender por que a norma ocupa posição relativamente marginal na agenda internacional, apesar de sua importância para a preservação da paz. A dificuldade de estabelecer, em termos jurídicos, uma distinção clara entre a propaganda proibida e outras formas legais de comunicação não pode ser dissociada do contexto político em que essa interpretação ocorre. Afinal, o debate sobre os limites da propaganda para a guerra também envolve disputas relacionadas à distribuição do poder no sistema internacional, uma vez que, para Estados com menor capacidade militar, econômica ou diplomática, o domínio da informação pode representar um dos poucos instrumentos disponíveis para ampliar sua influência, disputar narrativas e projetar seus interesses no plano internacional.

À luz dessas conclusões, entende-se que o principal desafio não é a criação de novas obrigações internacionais, mas sim o desenvolvimento de critérios interpretativos capazes de conferir efetividade ao Artigo 20, § 1º sem romper o equilíbrio estabelecido pelo próprio Pacto entre a proteção da paz e a proteção da liberdade de expressão. A proibição da propaganda para a guerra não pode converter-se em instrumento de censura, assim como a liberdade de expressão não pode ser interpretada de modo a inviabilizar a aplicação de uma norma expressamente prevista no Direito Internacional. O desafio é, portanto, estabelecer parâmetros suficientemente claros para delimitar a fronteira entre discursos protegidos pelo direito à liberdade de expressão e aqueles que, por seu conteúdo, contexto e finalidade, contribuam para promover ou justificar guerras de agressão.

Nesse sentido, entende-se que a proteção da liberdade de informação não depende da rejeição absoluta de qualquer limitação à propaganda para a guerra, mas talvez da criação de mecanismos capazes de assegurar que sua aplicação ocorra de forma excepcional, transparente

e compatível com as garantias da liberdade de expressão. Isso requer a existência de mecanismos de controle, tanto internos quanto internacionais, aptos a fiscalizar a atuação estatal e a coibir interpretações arbitrárias ou abusivas da norma. Sob essas condições, a adoção da proibição da propaganda para a guerra pode contribuir para a proteção da paz internacional sem comprometer a garantia da liberdade de expressão.

Diante da complexidade do tema, não é possível oferecer respostas definitivas para todas as questões levantadas ao longo desta pesquisa. Ainda assim, espera-se que este trabalho contribua para ampliar um debate que permanece pouco explorado na doutrina internacionalista. Em um cenário internacional marcado pela intensificação dos conflitos armados, pelo aumento das disputas de narrativas e pelo uso cada vez mais sofisticado das tecnologias de comunicação como instrumentos de poder, refletir sobre os limites jurídicos da propaganda para a guerra torna-se relevante para a preservação da paz, um dos valores fundamentais da ordem internacional.

REFERÊNCIAS

ACCESS NOW. **War Profiteers: Online Ads and the Machinery of Propaganda for War**. New York: Access Now, 2025. Disponível em: <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2025/11/Online-ads-and-the-machinery-of-propaganda-for-war.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ASWAD, Evelyn. Propaganda for war & international human rights standards. **Chicago Journal of International Law**, v. 24, n. 1, p. 1-30, [s.d.].

BENEDEK, Wolfgang. Panel on propaganda for war and hatred and freedom of the media. In: **Propaganda for war and hatred and freedom of the media**. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2016.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. **Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics**. New York: Oxford University Press, 2018.

BERNAYS, Edward L. **Propaganda**. New York: Horace Liveright, 1928.

BERNAYS, Edward L. The engineering of consent. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Philadelphia, v. 250, p. 113-120, 1947.

BERNAYS, Edward L. The marketing of national policies: a study of war propaganda. **Journal of Marketing**, New York, v. 6, n. 3, 1942.

BJOLA, Corneliu; PAPADAKIS, Krysianna. Digital propaganda, counterpublics and the disruption of the public sphere: the Finnish approach to building digital resilience. In: BJOLA, Corneliu; PAPADAKIS, Krysianna (org.). **Information resilience and national security in the digital age**. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

BOBRAKOV, Yuri. War propaganda: a serious crime against humanity. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 31, n. 3, 1966.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BROWNLIE, Ian. **International Law and the Use of Force by States**. Oxford: Oxford University Press, 1963.

CARR, Edward H. **The twenty years' crisis: an introduction to the study of international relations**. London: Palgrave, 1985.

CHIFU, Iulian; SIMONS, Greg (org.). **Rethinking warfare in the 21st century: the influence and effects of the politics, information and communication mix**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

CHOMSKY, Noam. **Media control: the spectacular achievements of propaganda**. New York: Seven Stories Press, 1991.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On war**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

CREEL, George. **How we advertised America**. New York: Arno Press, 1972.

CULL, Nicholas J. Roof for a House Divided: How U.S. Propaganda Evolved into Public Diplomacy. In: AUERBACH, Jonathan; CASTRONOVO, Russ (ed.). **The Oxford Handbook of Propaganda Studies**. New York: Oxford University Press, 2013.

DINSTEIN, Yoram. **War, Aggression and Self-Defence**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

DOJČINOVIĆ, Predrag (org.). **Propaganda, war crimes trials and international law: from speakers' corner to war crimes**. Abingdon: Routledge, 2012.

DOOB, Leonard W. **Public opinion and propaganda**. New York: Henry Holt and Company, 1948.

DOWNEY, Elizabeth A. A historical survey of the international regulation of propaganda. **Michigan Journal of International Law**, vol. 5, n. 1, 1984.

ELLUL, Jacques. **The formation of men's attitudes**. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

EUROPEAN PARLIAMENT. **European Parliament resolution of 23 November 2016 on EU strategic communication to counteract anti-EU propaganda by third parties (2016/2030(INI))**. Brussels: European Parliament, 2016. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_EN.html. Acesso em: 9 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2022/350 of 1 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine**. Brussels: Council of the European Union, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0350>. Acesso em: 3 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. **RT France v. Council. Case T-125/22. Judgment of the General Court of 27 July 2022**. Luxembourg: General Court of the European Union, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0125>. Acesso em: 3 jun. 2026.

EWEN, Stuart. **PR!: a social history of spin**. New York: Basic Books, 1996.

FELLOWS, Erwin W. 'Propaganda:' History of a Word. **American Speech**, Champaign, v. 34, n. 3, 1959.

GOEBBELS, Joseph. **Der Kongress zur Nürnberg 1934** [O Congresso de Nuremberg de 1934]. In: German Propaganda Archive. Calvin University, 1934. Disponível em: <https://research.calvin.edu/german-propaganda-archive/goeb59.htm>. Acesso em: 2 jul. 2026.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **Manufacturing consent: the political economy of the mass media**. London: The Bodley Head, 2008.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal. **Yearbook of the International Law Commission**, New York, v. 2, 1950.

INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. **Charter of the International Military Tribunal (London Charter)**, London, 8 ago. 1945.

INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. **Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals**. Nuremberg, 30 set.-1 out. 1946.

JOSEPH, Sarah; CASTAN, Melissa. **The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials, and commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

JOWETT, Garth S.; O'DONNELL, Victoria. **Propaganda & Persuasion**. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015

KAYE, David. Online propaganda, censorship and human rights in Russia's war against reality. In: Symposium on Ukraine and the International Order. **AJIL Unbound**, Cambridge, v. 116, p. 140-144, 2022.

KEARNEY, Michael G. On propaganda for war and contemporary international law. In: **Propaganda for war and hatred and freedom of the media**. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2016.

KEARNEY, Michael G. Propaganda for war, prohibition. In: WOLFRUM, Rüdiger; LACHENMANN, Frauke (ed.). **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e384>. Acesso em: 27 out. 2025.

KEARNEY, Michael G. The prohibition of propaganda for war in the International Covenant on Civil and Political Rights. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 23, n. 4, p. 551-570, dez. 2005.

KOTELNETS, Elena; BARABASH, Viktor. Propaganda and information warfare in contemporary world: definition problems, instruments and historical context. In: **Advances in Social Science, Education and Humanities Research**. Proceedings of the International Conference on Man-Power-Law-Governance: Interdisciplinary Approaches, v. 374, 2019.

LASSWELL, Harold D. **Propaganda technique in the World War**. New York: Peter Smith, 1938 [1927].

LASSWELL, Harold D. The theory of political propaganda. **American Political Science Review**, v. 21, n. 3, 1927.

LIPPMANN, Walter. **Public opinion**. New York: Harcourt, Brace and Company, 1922.

MANDIĆ, Josip; KLARIĆ, Darijo. Case study of the Russian disinformation campaign during the war in Ukraine: propaganda narratives, goals, and impacts. **National Security and the Future**, v. 24, n. 2, p. 43-55, 2024.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Kitchener: Batoche Books, 2001.

MILLER, David; DINAN, William. **A century of spin: how public relations became the cutting edge of corporate power**. London: Pluto Press, 2008.

MILLER, David (ed.). **Tell me lies: propaganda and media distortion in the attack on Iraq**. London: Pluto Press, 2004.

MILLS, C. Wright. **The power elite**. New York: Oxford University Press, 1956.

MILTON, John. **Areopagitica and other political writings of John Milton**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

MULLERSON, Rein. **Dawn of a new order: geopolitics and the clash of ideologies**. London: Bloomsbury Publishing, 2017.

NOWAK, Manfred. **UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary**. 2. ed. rev. Kehl am Rhein: N. P. Engel, 2005.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE. **Propaganda and freedom of the media: non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media**. Vienna: OSCE, 2015.

OSGOOD, Kenneth A. Hearts and minds: the unconventional Cold War. **Journal of Cold War Studies**, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 85-107, 2002.

PAREZANOVIĆ, Marko; PROROKOVIĆ, Dušan. Psychological and propaganda operations as a form of hybrid warfare. **NBP: Nauka, bezbednost, policija**, v. 29, n. 1, p. 43-55, 2024.

PROPAGANDA, n. **Oxford English Dictionary (OED) Online**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em: https://www.oed.com/dictionary/propaganda_n. Acesso em: 30 set. 2025.

RICHTER, Andrei. Modern perception of “propaganda for war”: international response to hostile speech in the post-Soviet armed conflicts. **International Communication Gazette**, v. 83, n. 6-7, p. 554-572, 2021.

SAUL, Ben. **Defining terrorism in international law**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

STANLEY, Jason. **How Propaganda Works**. Princeton: Princeton University Press. 2015.

TAYLOR, Philip M. **Munitions of the mind: a history of propaganda from the ancient world to the present era**. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 2003.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. San Francisco, 26 Jun. 1945.

UNITED NATIONS. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. 12 ago. 2022. UN Doc. A/77/288. Disponível em: <https://docs.un.org/A/77/288>. Acesso em: 3 jun. 2026.

UNITED NATIONS. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. 18 jun.-6 jul. 2018. UN Doc. A/HRC/38/35. Disponível em: <https://docs.un.org/A/HRC/38/35>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED NATIONS. **General Comment No. 11: Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)**. 19th session, Geneva, 29 jul. 1983. UN Doc. CCPR/C/GC/11. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED NATIONS. **General Comment No. 29: States of Emergency (Article 4)**. Geneva, 31 ago. 2001. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. Disponível em: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED NATIONS. **General Comment No. 34: Article 19 - Freedoms of opinion and expression**. 102nd session, Geneva, 11-29 jul. 2011. UN Doc. CCPR/C/GC/34. Disponível em: <https://undocs.org/CCPR/C/GC/34>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED NATIONS. **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED NATIONS. **Resolution 95 (I)**, 11 dez. 1946. UN Doc. A/RES/95(I). Disponível em: [https://docs.un.org/A/RES/95\(i\)](https://docs.un.org/A/RES/95(i)). Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Resolution 110 (II)**, 3 nov. 1947. UN Doc. A/RES/110(II). Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/110\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/110(II)). Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Resolution 381 (V)**, 17 nov. 1950. UN Doc. A/RES/381(V). Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/381\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/381(V)). Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Resolution 819 (IX)**, 14 dez. 1954. UN Doc. A/RES/819(IX). Disponível em: [https://docs.un.org/en/A/RES/819\(IX\)](https://docs.un.org/en/A/RES/819(IX)). Acesso em: 26 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Ukraine: Joint Statement on Russia's Invasion and Importance of Freedom of Expression and Information**. Geneva, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/05/ukraine-joint-statement-russias-invasion-and-importance-freedom>. Acesso em: 3 jun. 2026.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 10 Dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 16 mar. 2026.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Nazi propaganda**. Holocaust Encyclopedia. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum, [s.d.]. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/nazi-propaganda>. Acesso em: 30 set. 2025.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **War and genocide: 1939-1945**. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum, [s.d.]. Disponível em: <https://exhibitions.ushmm.org/propaganda/1939-1945-war/war-and-genocide>. Acesso em: 10 mar. 2026.

WAR. **The Law Dictionary: Your Free Online Legal Dictionary**. Disponível em: <https://thelawdictionary.org/war/>. Acesso em: 30 set. 2025.

WELCH, David. **Propaganda, power and persuasion: from World War I to WikiLeaks**. London: I.B. Tauris, 2013.

WHITTON, John B. Hostile international propaganda and international law. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Thousand Oaks, v. 398, p. 14-25, nov. 1971.

WHITTON, John B.; LARSON, Arthur. **Propaganda towards disarmament in the war of words**. New York: Public Affairs Press, 1955.

WHITTON, John B. The United Nations Conference on Freedom of Information and the Movement Against International Propaganda. **The American Journal of International Law**, Cambridge, v. 43, n. 1, p. 73-87, jan. 1949.

WIMBERLY, Cory. The birth of the post-truth era: a genealogy of corporate public relations, propaganda, and Trump. **The Journal of Speculative Philosophy**, University Park, v. 35, n. 2, p. 130-146, 2021.

WOOLLEY, Samuel C.; HOWARD, Philip N. **Computational propaganda worldwide: executive summary**. Oxford: Project on Computational Propaganda, University of Oxford, 2017. (Working Paper, n. 2017.11)

WOOLLEY, Samuel C. Propaganda digital: o poder dos influenciadores. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 99-124, nov. 2022.

WRIGHT, Quincy. **A Study of War: Volume 2**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

**ANEXO A – ARTIGO 19 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E
POLÍTICOS (VERSÃO EM INGLÊS)**

Article 19

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.
2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.
3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:
 - (a) For respect of the rights or reputations of others;
 - (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

**ANEXO B – ARTIGO 20 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E
POLÍTICOS (VERSÃO EM INGLÊS)**

Article 20

1. Any propaganda for war shall be prohibited by law.
2. Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.