

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 17 | dezembro 2024



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico)
ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

REVISTA POPULUS 2024.2

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador-BA Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Abelardo Paulo da Matta Neto

Vice-Presidente e Corregedor

Maurício Kertzman Szporer

Membros do Tribunal

Pedro Rogério Castro Godinho

Moacyr Pitta Lima Filho

Maízia Seal Carvalho

Danilo Costa Luiz

Ricardo Borges Maracajá Pereira

Procurador Regional Eleitoral

Samir Cabus Nacheff Junior

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Moacyr Pitta Lima Filho

Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Joaquim Moura Costa Sampaio

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

REVISTA POPULUS / TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA, ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL - Nº 17, 2024.2

- SALVADOR: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA, 2024 – SEMESTRAL

ISSN 2446-9319 (MEIO FÍSICO)

ISNN 2675-195X (MEIO ELETRÔNICO)

1. DIREITO ELEITORAL – PERIÓDICO. 2. DIREITO CONSTITUCIONAL. 3. CIÊNCIA POLÍTICA. 4. FILOSOFIA POLÍTICA. 5. SOCIOLOGIA POLÍTICA.

I. BAHIA. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA. ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS N. 17



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Salvador
n. 17, 2024.2, Dez 2024

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico). INSS 2675-195X (meio eletrônico)

Publicação semestral (Dezembro)

Linha editorial: Propiciar permanente reflexão acadêmica na seara do Direito Eleitoral e nas áreas do conhecimento que o circundam, como a Ciência Política, a Filosofia Política e a Sociologia Política, mediante a divulgação de artigos de juristas, cientistas sociais, filósofos e operadores do direito sobre temas que vicejam no cenário político-eleitoral.

EDITORES RESPONSÁVEIS

Dr. Jaime Barreiros Neto

M.^a Marta Cristina Jesus Santiago

CONSELHO EDITORIAL

DRA. ANA CAROLINA FERNANDES MASCARENHAS (BA)	MA. MARTA CRISTINA JESUS SANTIAGO (BA)
DRA. ANA CLÁUDIA SANTANO (PR)	MA. PATRÍCIA CERQUEIRA KERTZMAN SZPÖRER (BA)
DR. CARLOS RÁTIS (BA)	DR. PAULO FÁBIO DANTAS NETO (BA)
DR. DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR (BA)	DRA. RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO (CE)
ME. FERNANDO LEAL (BA)	DR. RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES (BA)
DR. FLORIAN GROTZ (ALEMANHA)	DR. RODOLFO VIANA PEREIRA (MG)
DR. INGO WOLFGANG SARLET (RS)	DRA. SUZANA MARIA C. L.T. DA SILVA (PORTUGAL)
DR. JAIME BARREIROS NETO (BA)	DR. SÉRGIO SILVEIRA BANHOS (DF)
DR. JAIRO NICOLAU (RJ)	DR. TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (DF)
DR. JORGE MIRANDA (PORTUGAL)	DR. VITALINO JOSÉ F. PROVA CANAS (PORTUGAL)
DR. JOSÉ RICARDO FERREIRA CUNHA (RJ)	DR. WILSON ALVES DE SOUZA (BA)
DRA. MARIA BENEDITA URBANO (PORTUGAL)	
DRA. MARILDA DE PAULA SILVEIRA (MG)	

PARECERISTAS

DRA. ANA CLÁUDIA SANTANO (PR)	DR. GABRIEL MARQUES DA CRUZ (BA)
ME. BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA (DF)	ME. MAÍRA DE BARROS DOMINGUES (PA)
DR. CLÁUDIO ANDRÉ DE SOUZA (BA)	DR. JÚLIO CÉSAR DE SÁ DA ROCHA (BA)
ME. CLÁUDIO ALBERTO GUSMÃO CUNHA (BA)	MA. LARA MARINA FERREIRA (MG)
DR. DANIEL GUSTAVO FALCÃO PIMENTEL DOS REIS (DF)	DRA. MARIA BENEDITA URBANO (PORTUGAL)
DR. DANIEL OITAVEN PAMPONET MIGUEL (BA)	DR. MARCELO WEICK POGLESE (PB)
ME. DIOGO ASSIS CARDOSO GUANABARA (BA)	DRA. MARILDA DE PAULA SILVEIRA (MG)
DRA. ELAINE HARZEIM MACEDO (RS)	DR. MAURÍCIO REQUIÃO (BA)
DRA. ELEONORA SCHETTINI MARTINS CUNHA (MG)	MA. MICHELLE PIMENTEL DUARTE (PI)
ME. ELDER MARIA GOTZMAN (SP)	DRA. ROBERTA MAIA GRETA (MG)
DR. FÁBIO PERIANDRO DE ALMEIDA HIRSCH (BA)	DR. ROGÉRIO CARLOS BORN (PR)
DRA. FERNANDA RAVAZZANO (BA)	DR. RODOLFO VIANA PEREIRA (MG)
DR. FREDERICO FRANCO ALVIM (SP)	DRA. SUZANA MARIA C. L. T. DA SILVA (PORTUGAL)
DR. JOSAFÁ DA SILVA COELHO (BA)	ME. VITOR DE ANDRADE MONTEIRO (AL)
	ME. VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO (PI)

Capa

Felisberto da Silva Bulcão Filho

Editoração e projeto gráfico

Lea Santana da Silva

SUMÁRIO

Diogo Assis Cardoso Guanabara

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS ELEIÇÕES DE 2024: A Invisibilidade que Desafia a Transparência e a Regulação Eleitoral

Fernando Vinícius Souza Rodrigues

O LIMITE DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A ATUAÇÃO DO TSE NO COMBATE À DESINFORMAÇÃO

Helenilson Santos Bispo

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DEMOCRACIA: o papel dos partidos políticos na aprovação da EC 103/2019

Jade Caldas Sibalde

MARKETING POLÍTICO E ELEITORAL: a fronteira entre legalidade e conduta abusiva na coleta de dados para a segmentação da propaganda

José Anselmo Curado Fleury

PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA: Histórico, panorama e perspectivas

José Luis Mateos Crespo

¿CÓMO SE FINANCIAN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN ESPAÑA?
un análisis de los principales aspectos característicos de la regulación en materia de financiación electoral

Lázaro Alves Borges

INTERFACE ENTRE A LEI DE FAKE NEWS E A PROTEÇÃO GERAL DE DADOS NO WHATSAPP

Polianna Pereira dos Santos e Sergio Rossi Ribeiro

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONSELHOS GESTORES: uma análise sob o prisma da participação da sociedade civil

Renato Barros de Carvalho

EDUCAÇÃO E CIÊNCIA NA DEMOCRACIA: alfabetização científica como estratégia no enfrentamento à desinformação

MEMÓRIA

Pimenta Bueno

CAPÍTULO IV – DOS DIREITOS POLÍTICOS

APRESENTAÇÃO

Encerrando mais um importante ano eleitoral, a Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, tem a honra de apresentar e oferecer ao público o décimo sétimo número da Revista Populus.

Neste número, a Populus, mais uma vez, traz ao lume artigos de relevantes autores nacionais e internacionais que contribuem para o debate e a reflexão acerca do Direito Eleitoral e Político, colaborando para a missão institucional da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia e para a consecução da função educacional da Justiça Eleitoral.

Abordando tema atual, inovador nas eleições municipais 2024, Diogo Guanabara apresenta pesquisa relevante sobre o uso da inteligência artificial no processo eleitoral, a partir de experiências extraídas da última eleição.

Fernando Vinícius Souza Rodrigues, por sua vez, também abordando tema atual e polêmico, apresenta importantes considerações sobre o papel do TSE no combate à desinformação nas eleições.

Ainda abordando os desafios jurídicos gerados pela propaganda política, Jade Sibalde apresenta ao público estudo sobre marketing político e eleitoral e a fronteira entre legalidade e conduta abusiva na coleta de dados para a segmentação da propaganda. Na mesma linha, Lázaro Borges fomenta reflexões sobre a interface entre o projeto de lei de fake news e a proteção geral de dados no Whatsapp.

Ainda na temática da desinformação eleitoral, Renato Barros de Carvalho apresenta o artigo “Educação e ciência na democracia: alfabetização científica como estratégia no enfrentamento à desinformação”.

Estudando a atuação dos partidos políticos no Brasil, Helenilson Santos Bispo oferece estudo sobre o papel dos partidos políticos no debate da reforma da previdência, abordando, entre outros aspectos, uma análise do discurso dominante no debate da questão previdenciária e os resultados das votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com ênfase nos

partidos políticos., em estudo que indiretamente termina por dialogar com o texto “Partidos Políticos e Democracia: Histórico, panorama e perspectivas”, de autoria de José Anselmo Curado Fleury, também publicado neste volume.

Polianna Pereira dos Santos e Sérgio Rossi Ribeiro, por outro lado, brindam os leitores da Populus com estudo instigante sobre democracia, representação política e conselhos gestores, a partir de uma análise sob o prisma da participação da sociedade civil.

Dando continuidade à proposta editorial de internacionalização da Revista Populus, a presente edição traz ao leitor artigo de autoria do professor espanhol, da Universidade de Salamanca, José Luis Mateos Crespo, intitulado “¿Cómo se financian las campañas electorales en España? Un análisis de los principales aspectos característicos de la regulación en materia de financiación electoral”.

Finalmente, na sessão memória, a Revista Populus presta homenagem aos 200 anos da primeira Constituição Brasileira resgatando texto daquele que é considerado o “constitucionalista do Império”, Pimenta Bueno, em que são abordados os aspectos relativos aos direitos políticos previstos no texto constitucional de 1824.

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia mais uma vez agradece a todos os articulistas e aos leitores da Revista Populus.

Des. Abelardo Paulo da Matta Neto
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

Des. Moacyr Pitta Lima Filho
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS ELEIÇÕES DE 2024: A Invisibilidade que Desafia a Transparência e a Regulação Eleitoral

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE 2024 ELECTIONS: The Invisibility that Challenges Transparency and Electoral Regulation

*Diogo Assis Cardoso Guanabara **

Resumo

Este artigo explora o uso da inteligência artificial (IA) nas eleições de 2024 e suas implicações para a integridade do processo democrático no Brasil. A análise de acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais revela que, embora a IA tenha sido potencialmente empregada em larga escala nas campanhas, seu uso foi pouco judicializado e aparentemente não percebido, tanto pelo público quanto pela justiça eleitoral. A hipótese central indica que essa falta de percepção decorre de lacunas regulatórias na Resolução TSE nº 23.610/2019, modificada pela Resolução TSE nº 23.732/2024, que ainda não contempla adequadamente os desafios trazidos pela IA. O estudo propõe medidas para fortalecer a transparência e a fiscalização, com vistas a adaptar o marco regulatório às demandas tecnológicas emergentes e garantir um processo eleitoral mais ético e transparente. O artigo conclui com sugestões para futuras pesquisas e reflexões sobre o papel da IA nas próximas eleições.

Palavras-chave: Inteligência Artificial, Eleições 2024, Transparência, Regulação Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais

* Mestre em Direito Constitucional, Universidade de Coimbra/PT. Advogado especialista em Direito Digital. Professor da UNEB e da Faculdade Baiana de Direito. Consultor na área de Proteção de Dados Pessoais do TRE/MG

Abstract

This article explores the use of artificial intelligence (AI) in the 2024 elections and its implications for the integrity of Brazil's democratic process. The analysis of decisions from Regional Electoral Courts reveals that, although AI was potentially employed on a large scale in campaigns, its use was rarely litigated and largely unnoticed by both the public and electoral authorities. The central hypothesis suggests that this lack of perception stems from regulatory gaps in TSE Resolution N°. 23.610/2019, which still does not adequately address the challenges brought by AI. The study proposes measures to strengthen transparency and oversight, aiming to adapt the regulatory framework to emerging technological demands and ensure a more ethical and transparent electoral process. The article concludes with suggestions for future research and reflections on the role of AI in upcoming elections.

Keywords: Artificial Intelligence, 2024 Elections, Transparency, Electoral Regulation, Regional Electoral Courts

INTRODUÇÃO

A ascensão da inteligência artificial (IA) está transformando o cenário político-eleitoral global, oferecendo novas ferramentas e desafios para a condução de campanhas e para a transparência democrática. Nas eleições de 2024, observou-se um fenômeno particular: o uso potencial da IA em larga escala e com aplicações sofisticadas, que vão desde a personalização de propaganda política, passando pela construção de conteúdos sintéticos cada vez mais desafiadores de distinguir aquilo que foi criado pelo homem daquilo criado pela máquina.

Contudo, como se verá pela análise de julgados da Justiça Eleitoral de segunda instância, o tema ainda não despertou maiores discussões no contencioso judicial eleitoral, o que, a priori, levanta suspeita de que esse uso extensivo da IA, em grande parte, está invisível tanto para o público quanto para instituições eleitorais.

Essa falta de percepção levanta questionamentos fundamentais sobre o papel e a efetividade das regulamentações existentes, em especial a Resolução TSE nº 23.610/2019, modificada pela Resolução TSE nº 23.732/2024, e sua capacidade de lidar com os novos desafios impostos por essa tecnologia.

O tema deste artigo, portanto, foca no uso massivo, mas pouco notado em termos de contencioso judicial, da inteligência artificial nas eleições de 2024, e nas implicações dessa “invisibilidade” para a integridade do processo democrático. A hipótese central é que a baixa percepção pública e institucional desse uso intensivo da IA (e a sua reverberação no quantitativo de demandas judiciais eleitorais) deve-se, em grande parte, à incerteza regulatória que cerca essa tecnologia emergente.

A Resolução TSE nº 23.610/2019, embora contenha valorosas disposições voltadas para a propaganda eleitoral na internet e para o combate à desinformação, parece ainda insuficiente para lidar com os avanços tecnológicos mais recentes, sobretudo no que se refere ao uso de IA em campanhas políticas. Argumentamos que essa lacuna regulatória pode estar contribuindo para a falta de visibilidade do uso de IA e até mesmo para a limitação de sua fiscalização, comprometendo, em última análise, a transparência e a isonomia do processo eleitoral.

Para explorar essa hipótese, este trabalho será estruturado conforme delineado no plano de trabalho abaixo, visando fornecer uma análise crítica do tema e propor soluções práticas para fortalecer o marco regulatório vigente e garantir a transparência democrática nas próximas eleições.

Num primeiro momento, serão analisadas as decisões recentes dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em relação ao uso de IA nas campanhas eleitorais municipais de 2024 após a publicação da atualização da Resolução TSE nº 23.610/2019 (ou seja, 27 de fevereiro de 2024). O objetivo é verificar como os TREs se posicionaram nas poucas demandas judiciais que chegaram à segunda instância no contexto das eleições de 2024. O exame das decisões dos TREs possibilitará avaliar o nível de compreensão e a sensibilidade dessas

instâncias quanto às implicações do uso de IA e dos riscos à transparência eleitoral.

Após, se fará uma análise crítica do uso da inteligência artificial durante o processo eleitoral de 2024. Nessa oportunidade, serão trabalhados os temas da invisibilidade do uso da IA no Processo Eleitoral, Impactos da Ausência de Percepção Pública e Institucional, bem como se tratará das limitações regulatórias da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Ao final, serão desenvolvidas propostas para aprimorar a regulamentação do uso da IA nas eleições, fortalecendo a transparência e o controle de sua aplicação. Nesse momento, serão indicadas propostas para fortalecer a transparência e o controle do uso de IA nas Eleições.

1. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS EM RECURSOS E AÇÕES JUDICIAIS NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES DE 2024

Para realização dos objetivos deste artigo, revelou-se imprescindível nos debruçarmos sobre o conjunto de decisões da justiça eleitoral de segunda instância que tratam do tema. Abaixo, será descrito a metodologia empregada neste primeiro momento.

1.1 Metodologia

A partir da base de dados do Jusbrasil, fez-se busca sobre acórdãos em todos os Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil tendo como palavra-chave a expressão “Inteligência Artificial” e “Deepfake”. Optou-se, por uma questão de recorte metodológico, limitar esse levantamento de acórdãos no período de Fevereiro de 2024 a Novembro de 2024. O termo inicial coincide com período em que houve a publicação da Resolução TSE nº 23.732/2024 que alterou parcialmente a Resolução TSE nº 23.610/2019. O termo final, qual

seja, Novembro/24, refere-se ao mês em que este artigo foi finalizado.

Dessa forma, foram levantados 35 acórdãos distribuídos pelos TREs da seguinte maneira:

Unidade Federativa (TRE)	Quantidade de Acórdão	Número dos Processos
AL	2	REL: 06001898220246020046 REL: 06004244820246020014
BA	2	MSCiv: 06007783420246050000 REL: 06004954920246050149
CE	4	REL: 06000345520246060115 REL: 06000500420246060052 REL: 06000345520246060115 REL: 06004200320246060013
GO	2	REL: 06000642120246090014 REL: 06001554520246090133
MA	1	REL: 06000242820246100041
MG	4	MSCiv: 06008084720246130000 REL: 06002815920246130109 REL: 06006614220246130284 REL: 06004143120246130197
MS	3	REL: 06000251020246120024 REL: 06000118120246120038 REL: 06000114720246120017
MT	2	MSCiv: 06002997320246110000 REL: 06006699220246110019
PE	3	REL: 06000741320246170121 REL: 06001024820246170034 REL: 06003056420246170016
PI	1	MSCiv: 06004071020246180000
PR	2	REL: 06002921920246160008 REL: 06000121420246160084
RJ	2	REL: 06004284820246190035 REL: 06000537220246190059
RN	1	REL: 06000883220246200050
RS	1	REL: 06000641120246210071
SC	2	REL: 06000642820246240103 REL: 06001564020246240027

SE	1	REL: 06000756120246250028
SP	2	REL: 06011077820246260059 REL: 06000674620246260161

Com este quantitativo de acórdãos, foi possível extrair algumas informações preliminares sobre o comportamento dos tribunais com relação ao uso (ou não) da inteligência artificial nas eleições de 2024.

1.2 Primeiras impressões sobre o uso da Inteligência Artificial nas eleições de 2024

A análise do posicionamento dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em recursos e ações judiciais relacionadas ao uso de inteligência artificial (IA) nas eleições de 2024 revela um quadro de baixa judicialização sobre o tema. Foram identificados apenas 35 acórdãos tratando do uso de IA em campanhas eleitorais durante o período de fevereiro a novembro de 2024. Trata-se de um número modesto que permite inferir que, inicialmente, o uso da IA como objeto de discussão judicial permaneceu relativamente discreto ou pouco percebido, tanto pelas partes do processo quanto pelo Justiça Eleitoral.

A interpretação dos gráficos a seguir contribui para entender a natureza do uso de IA nas eleições de 2024:

Qual o foi a média do Uso da IA ?
35 respostas

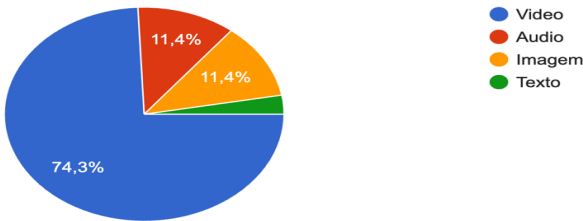


Gráfico 1: Fonte própria do Autor

No primeiro gráfico, observa-se que o tipo de mídia mais utilizado nas campanhas eleitorais foi o vídeo, correspondendo a 74,3% dos casos. Esse dado indica uma preferência por conteúdos audiovisuais, que são altamente eficazes em campanhas de massa e podem utilizar IA para editar e otimizar a produção de conteúdos, incluindo deepfakes. As outras mídias — áudio, imagem e texto — aparecem com percentuais menores, sugerindo que o vídeo foi o principal meio para explorar as potencialidades da IA na comunicação eleitoral.

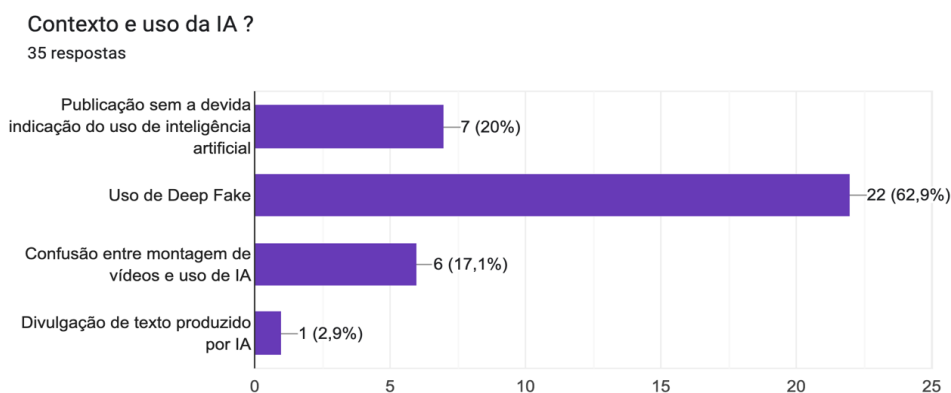


Gráfico 2: Fonte própria do Autor

No segundo gráfico, que analisa o contexto de uso da IA, o “Uso de Deepfake” lidera com 62,9% das respostas, evidenciando que a manipulação de vídeos para criar realidades alternativas foi uma prática comum entre os casos registrados. Esse dado reforça a preocupação com a desinformação e com a manipulação da percepção pública, uma vez que deepfakes podem influenciar a opinião do eleitorado de maneira enganosa. A segunda categoria mais frequente, “Publicação sem a devida indicação do uso de inteligência artificial” (20%), mostra que parte das campanhas pode ter utilizado IA de forma oculta, sem transparência para o eleitorado, o que vai de encontro às exigências de clareza e transparência preconizadas pela resolução do TSE. Outros contextos,

como “Confusão entre montagem de vídeos e uso de IA” (17,1%), refletem uma possível dificuldade do público e das próprias campanhas em distinguir conteúdos manipulados de forma artificial daqueles que são apenas editados, o que indica um desafio adicional para a fiscalização.

Esse panorama permite inferir que, embora os TREs tenham julgado alguns casos envolvendo IA, as decisões judiciais aparentemente não refletem plenamente o uso real da tecnologia nas campanhas eleitorais. A baixa judicialização do tema faz revelar que as campanhas podem estar explorando o potencial da IA de maneira estratégica, buscando evitar o escrutínio legal e público. Essa situação expõe uma fragilidade na capacidade de monitoramento da Justiça Eleitoral, que depende, muitas vezes, de notificações e autodeclarações das campanhas para identificar o uso de IA.

A falta de transparência no uso de IA nas eleições de 2024, evidenciada pelos poucos acórdãos e pela análise dos dados gráficos, revela um cenário em que a regulamentação ainda precisa evoluir para enfrentar os desafios trazidos pela tecnologia.

2. ANÁLISE CRÍTICA DO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS ELEIÇÕES DE 2024, À LUZ DOS PRECEDENTES DA JUSTIÇA ELEITORAL

O uso da inteligência artificial nas eleições de 2024, embora potencialmente transformador, permaneceu, ao nosso sentir, bastante invisível tanto para o público quanto para as instituições eleitorais. A análise empírica dos julgados dos Tribunais Regionais Eleitorais revela que apenas 35 acórdãos mencionaram o uso de IA em campanhas eleitorais em todo o Brasil entre fevereiro e novembro de 2024.

Essa baixa presença de casos relacionados à IA nos tribunais pode ser interpretada de várias maneiras. Por um lado, pode refletir o receio das campanhas em utilizar a tecnologia devido às incertezas regulatórias e

possíveis sanções. Por outro lado, é plausível que muitas campanhas tenham utilizado a IA sem a devida transparência ou notificação, conforme exigido pela Resolução TSE nº 23.610/2019. Esse cenário coloca a Justiça Eleitoral em uma posição desafiadora, pois a falta de transparência no uso de IA dificulta a fiscalização e identificação de conteúdos sintéticos.

2.1 A “Invisibilidade” do Uso da IA nos Processos judiciais Eleitorais

A ausência de registros substanciais sobre o uso da IA nas eleições de 2024 indica que a tecnologia pode ter sido utilizada de forma quase imperceptível, tanto para o público quanto para os órgãos reguladores. Isso ocorre, em parte, devido à complexidade técnica que envolve a detecção de conteúdos gerados por IA e a sutil presença da tecnologia nas ferramentas de propaganda digital.

Um exemplo claro disso são os algoritmos de segmentação de público-alvo, que, por meio de IA, permitem que mensagens políticas sejam direcionadas a eleitores específicos com base em suas preferências e comportamentos online. Esses algoritmos, embora tecnicamente avançados, operam de forma silenciosa e são quase impossíveis de identificar como “inteligência artificial” por parte do eleitorado ou das autoridades eleitorais, a menos que haja uma declaração explícita da campanha sobre seu uso. Contudo, poucos partidos ou candidatos parecem ter divulgado que utilizavam IA para microsegmentação, o que pode explicar, em parte, a invisibilidade da tecnologia.

Outro aspecto que contribui para essa invisibilidade é a utilização de tecnologias de deepfake ou outras formas de criação de conteúdo sintético para criar vídeos, áudios e imagens de candidatos, que simulam situações reais mas foram gerados artificialmente. Esses conteúdos, se não identificados, podem ser percebidos como autênticos, dificultando a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral. Nesse cenário, a detecção de deepfakes ou de conteúdos

manipulados por IA é complexa, exigindo ferramentas tecnológicas avançadas que, em muitos casos, nem a própria Justiça Eleitoral possui.

O fato de apenas 35 acórdãos tratarem da questão revela que, mesmo que a IA estivesse presente em várias campanhas, seu uso permaneceu sem supervisão formal. Essa invisibilidade, conforme apontado, não é apenas uma questão de omissão, mas reflete o fato de que a identificação de IA em uso na propaganda eleitoral é técnica e depende, muitas vezes, do próprio autor da propaganda informar seu uso.

2.2 Impactos da Ausência de Percepção Pública e Institucional

A falta de percepção pública e institucional sobre o uso de IA nas campanhas eleitorais tem profundas implicações para a integridade democrática. A IA permite o uso de mensagens altamente personalizadas e direcionadas, o que, sem transparência, pode distorcer o processo eleitoral ao influenciar subconscientemente o comportamento dos eleitores. A falta de percepção do uso de IA torna esse processo ainda mais crítico, pois impede que o eleitorado tenha consciência sobre as fontes e os métodos que moldam suas percepções políticas.

Um exemplo de como essa falta de transparência afeta o eleitorado é o uso de anúncios microdirecionados, onde a IA segmenta eleitores com base em dados obtidos de redes sociais, comportamento de navegação e interações online. Com essa tecnologia, é possível que uma campanha direcione mensagens contraditórias para grupos diferentes, adaptando-se a preferências ideológicas, culturais ou regionais. Essa prática, chamada de “microtargeting”, reduz a possibilidade de um debate público aberto e honesto, onde todos os eleitores têm acesso ao mesmo conjunto de informações.

Além disso, a ausência de uma percepção clara por parte das instituições sobre a abrangência do uso de IA em campanhas eleitorais representa um problema de fiscalização. A Justiça Eleitoral, ao não conseguir identificar a

utilização de conteúdos sintéticos ou microsegmentação de audiência, fica sem mecanismos eficazes para regular e impedir abusos. Por exemplo, conteúdos gerados automaticamente, mas que não carregam identificação ou disclaimer sobre sua origem, não podem ser facilmente fiscalizados pelas autoridades. Assim, mesmo que a Resolução TSE nº 23.610/2019 exija essa transparência, a falta de uma estrutura de fiscalização tecnológica impede que esses conteúdos sejam regulados de maneira adequada.

A invisibilidade da IA nas eleições de 2024 reflete uma lacuna crítica, onde o impacto dessa tecnologia nas escolhas dos eleitores e na concorrência entre candidatos é potencialmente elevado, mas dificilmente rastreável. Esse cenário traz a possibilidade de que futuras campanhas explorem ainda mais o poder da IA de maneiras que possam manipular e influenciar eleitores sem que isso seja facilmente perceptível.

2.3 Limitações Regulatórias e Desafios da Resolução TSE nº 23.610/2019

A Resolução TSE nº 23.610/2019, embora atualizada para enfrentar novos desafios, ainda apresenta limitações ao lidar com o uso de IA nas eleições. Uma das principais questões é a dificuldade de identificação de conteúdos gerados ou manipulados por IA e a ausência de ferramentas específicas que permitam uma fiscalização proativa. A resolução estabelece a necessidade de transparência, mas, na prática, a fiscalização depende de notificações ou de denúncias de irregularidades, o que é insuficiente para o contexto atual de uso intensivo de IA.

Por exemplo, a resolução exige que conteúdos sintéticos sejam identificados, mas essa exigência depende de uma autodeclaração por parte das campanhas. Em muitos casos, é provável que campanhas optem por não revelar o uso de IA para evitar questionamentos ou interpretações negativas, especialmente considerando a recente associação pública entre deepfakes e

desinformação. A dependência de autodeclaração torna a regulação limitada, pois, se não houver denúncias, a Justiça Eleitoral não dispõe de meios eficientes para detectar e diferenciar conteúdos reais de sintéticos.

Ademais, a resolução enfrenta dificuldades em relação à transparência de algoritmos. Muitos sistemas de IA que operam em campanhas eleitorais são desenvolvidos por empresas privadas, que, em geral, protegem seus algoritmos e metodologias por meio de direitos de propriedade intelectual e segredos comerciais. Essa proteção limita a capacidade dos tribunais de entenderem ou fiscalizarem como esses algoritmos operam, criando uma “caixa preta” que impede uma supervisão completa do processo.

Por fim, a Resolução TSE nº 23.610/2019, embora trate da desinformação de forma geral, não possui especificidades que abordem o uso de chatbots ou robôs de conversação, que são muitas vezes impulsionados por IA e utilizados para espalhar propaganda de maneira automatizada. Em campanhas políticas, os chatbots podem ser utilizados para amplificar mensagens específicas ou promover candidatos de maneira automática, criando uma falsa impressão de apoio popular. A resolução proíbe, de fato, o uso de chatbots como simulador de uma conversa com próprio candidato ou candidata no seu art. 9º-B, §3º, mas silencia sobre o uso desses instrumentos em outros cenários. A ausência de regulamentação sobre essa prática permite que campanhas explorem o uso de bots de maneira quase irrestrita, o que pode distorcer o debate público e criar cenários artificiais de engajamento eleitoral.

Enfim, a Resolução TSE nº 23.610/2019 enfrenta desafios fundamentais ao tentar regular uma tecnologia em rápida evolução como a inteligência artificial. Para que o processo eleitoral se mantenha transparente e justo, é essencial que o marco regulatório acompanhe as mudanças tecnológicas, estabelecendo mecanismos de controle mais robustos e desenvolvendo parcerias com especialistas em IA que possam auxiliar na fiscalização.

3. PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO REGULATÓRIO

Após a realização desta análise sobre o uso da inteligência artificial nas eleições de 2024, percebe-se a necessidade urgente de aprimoramento regulatório para mitigar riscos e explorar o potencial da IA na propaganda eleitoral, com vistas à transparência e integridade democrática.

Neste capítulo, abordaremos, inicialmente, os principais riscos e potenciais da IA nesse contexto. Em seguida, proporemos medidas para fortalecer a transparência e o controle do uso de IA nas eleições².

3.1 Riscos e Potenciais da IA na Propaganda Eleitoral

A inteligência artificial (IA) nas campanhas políticas traz riscos à integridade eleitoral, como a manipulação da opinião pública e o aumento da desinformação. Ferramentas de IA possibilitam a criação de deepfakes — vídeos e imagens falsificados que parecem reais, distorcendo a imagem de candidatos e confundindo eleitores³. Outro risco é o microtargeting potencializado pelo uso de IA, que adapta mensagens a perfis específicos, limitando a transparência e criando “bolhas informacionais” que fragmentam o debate público. Além disso, bots amplificam mensagens políticas, simulando apoio popular e influenciando percepções. A opacidade dos algoritmos de IA dificulta a fiscalização pela Justiça Eleitoral, limitando o controle sobre os efeitos da propaganda digital.

Contudo, apesar desses riscos, a IA também apresenta potencialidades para modernizar o processo eleitoral e aumentar o engajamento do eleitorado. Um dos benefícios mais notáveis da IA é a possibilidade de engajamento

2 GRECO, Romulo; Alves, Débora Longo; Matteu, Ivelise Fonseca De. Inteligência artificial, quais os limites? Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 136. ano 31. p. 153-164. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2023; e DEMO, Roberto Luis Luchi. Inteligência artificial no Poder Judiciário: benefícios, riscos e governança. Revista de Processo. vol. 354. ano 49. p. 395-426. São Paulo: Ed. RT, agosto 2024.

3 LAGE, Fernanda de Carvalho, e REALE, Ingrid Neves. “O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder”. in Revista Estudos Eleitorais. V. 17, n.1, 2023 v. 17 n. 1 (2023)

personalizado, permitindo que campanhas políticas interajam com os eleitores de maneira mais direta e relevante. A personalização do conteúdo pode incluir informações úteis sobre o processo eleitoral, como instruções sobre como votar, o que aumenta a conscientização e participação democrática. O engajamento personalizado, quando feito de maneira ética e transparente, possibilita que as campanhas se aproximem dos eleitores, oferecendo conteúdo que realmente reflete suas preocupações e interesses, promovendo um ambiente eleitoral mais inclusivo e acessível.

Não é demais lembrar que a IA pode ser utilizada para monitorar e combater a desinformação e o discurso de ódio. Algoritmos de monitoramento em tempo real são capazes de detectar a circulação de fake news, boatos e discursos impróprios nas redes sociais, ajudando as autoridades a responderem rapidamente para minimizar os danos à integridade eleitoral. Essa capacidade de vigilância digital é um recurso valioso para preservar a segurança e a veracidade do processo eleitoral, uma vez que permite que conteúdos potencialmente prejudiciais sejam identificados e neutralizados de maneira rápida e eficiente. A utilização de IA para combater desinformação também fortalece o direito dos eleitores a receberem informações verdadeiras, essencial para a tomada de decisão consciente.

Por fim, a IA pode servir como uma ferramenta educativa, disseminando informações imparciais e didáticas sobre os candidatos, suas propostas e os temas de interesse do eleitorado. O uso da IA para campanhas educativas tem o potencial de fornecer aos eleitores conteúdos objetivos sobre o contexto político, o processo de votação e os direitos dos cidadãos. Essa abordagem contribui para que os eleitores estejam mais bem-informados, melhorando a qualidade do voto e promovendo uma cultura de participação cívica consciente⁴. As campanhas informativas auxiliadas por IA podem desempenhar um papel importante na construção de uma sociedade mais engajada e esclarecida, onde os eleitores se sintam preparados para avaliar

4 MENDONZA, Lucana Maria Estévez. Regulación de la inteligencia artificial y la protección de los derechos fundamentales en la cuarta revolución industrial. Revista de Direito Civil Contemporâneo. vol. 39. ano 11. p. 295-308. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2024.

críticamente as propostas políticas.

Em resumo, o uso da IA na propaganda eleitoral apresenta tanto riscos graves à integridade do processo democrático quanto oportunidades de engajamento e educação do eleitorado. As preocupações com a manipulação da opinião pública, a falta de transparência dos algoritmos, a criação de conteúdo sintético e o uso de bots sociais requerem uma regulamentação cuidadosa e atenta. Entretanto, os potenciais positivos da IA, quando aplicados de forma ética e transparente, podem contribuir para um processo eleitoral mais moderno, inclusivo e acessível, fortalecendo a democracia e promovendo uma participação eleitoral mais ativa e consciente.

3.2 Propostas para fortalecer a Transparência e o Controle do Uso de IA nas Eleições

Com base nos riscos e potenciais identificados, propomos, a título de auxiliar no debate, medidas específicas para aprimorar o marco regulatório e a fiscalização do uso de IA nas campanhas eleitorais.

Requerimento de Declaração de Uso de IA. Em reforço ao quanto já exigido pela Resolução TSE nº 23.610/2019, as campanhas poderiam ser obrigadas a declarar o uso de IA em suas atividades de propaganda com informações detalhadas sobre as finalidades e os tipos de ferramentas aplicadas. Isso poderia incluir uma seção obrigatória nos relatórios de prestação de contas de campanha, onde cada partido ou candidato detalha se utilizou IA e de que maneira.

Um exemplo interessante, no plano internacional, sobre este tema é a regulação no estado da Califórnia, nos EUA, que exige que bots que simulam interação humana sejam identificados como tal.⁵

Fiscalização Proativa de Conteúdos Eleitorais Sintéticos. O TSE poderia desenvolver ou contratar tecnologias que permitam a identificação de

⁵ California's Bolstering Online Transparency Act targets bot disclosures in elections and transactions. Disponível em: <<https://dailyjournal.com/articles/379909-california-s-bolstering-online-transparency-act-targets-bot-disclosures-in-elections-and-transactions>>. Acesso em: 5 nov. 2024.

deepfakes e outros conteúdos sintéticos nas plataformas digitais. Ferramentas de IA já são capazes de detectar anomalias em vídeos e áudios que indicam manipulação artificial.

Uma iniciativa relevante foi tomada pelo Meta com o projeto Deepfake Detection Challenge, que visa desenvolver tecnologia para identificar deepfakes⁶.

Parceria com Empresas de Tecnologia para Transparência de Algoritmos. O TSE pode firmar parcerias com plataformas e empresas de tecnologia para obter acesso ao funcionamento interno dos algoritmos usados em campanhas. Isso permitiria que os tribunais compreendessem melhor o impacto das ferramentas de IA utilizadas.

Na União Europeia, a Lei de Serviços Digitais exige que as plataformas ofereçam maior transparência sobre seus algoritmos de recomendação. Essa regulação pode inspirar o Brasil a implementar regras semelhantes para campanhas eleitorais⁷.

Desenvolvimento de um Selo de Transparência para Campanhas. O TSE poderia implementar um “selo de transparência” que indicaria campanhas que seguem práticas éticas de uso de IA, como a divulgação do uso de IA e a conformidade com as normas de transparência. Esse selo permitiria aos eleitores identificar campanhas que utilizam IA de maneira responsável e ética.

Regulamentação Específica para Microtargeting Político. A segmentação avançada de públicos deveria ser regulamentada, de modo a exigir que as campanhas informem os tipos de dados utilizados para segmentar eleitores e as mensagens enviadas.

6 Acesse em: <https://ai.meta.com/datasets/dfdc/>

7 Art. 27 do Regulamento UE 2022/2065: “Artigo 27.º Transparência dos sistemas de recomendação 1. Os fornecedores de plataformas em linha que utilizem sistemas de recomendação estabelecem nos seus termos e condições, em linguagem clara e inteligível, os principais parâmetros utilizados nos seus sistemas de recomendação, bem como quaisquer opções que permitam aos destinatários do serviço alterar ou influenciar estes parâmetros. (...). (PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>>. Acesso em: 09 nov. 2024.)

Uma possível medida seria a obrigatoriedade de um repositório público de anúncios segmentados, como foi adotado pelo Facebook para garantir a transparência em campanhas publicitárias. O Facebook Ad Library permite que qualquer usuário acesse informações sobre anúncios políticos veiculados na plataforma⁸.

Auditoria e Verificação Periódica dos Relatórios de Campanha. O TSE poderia adotar auditorias periódicas dos relatórios de campanha para garantir a veracidade das declarações sobre o uso de IA. Essas auditorias poderiam envolver profissionais e empresas especializadas em tecnologia, capacitados para avaliar a conformidade dos relatórios e identificar possíveis usos não declarados de IA.

No Reino Unido, a Comissão Eleitoral introduziu medidas de verificação de relatórios financeiros de campanha, que incluem auditorias de despesas de publicidade digital. Essas práticas poderiam ser estendidas ao Brasil para incluir a auditoria do uso de IA⁹.

Educação do Eleitorado sobre IA e Propaganda Política. A conscientização do público sobre o impacto da IA na propaganda política é fundamental. O TSE e demais instituições podem reforçar campanhas educativas para que os eleitores compreendam o que é microtargeting, deepfakes e bots, capacitando-os a identificar e questionar o conteúdo com o qual interagem.

Essas propostas visam fortalecer o controle e a transparência do uso da IA nas eleições brasileiras, garantindo que as campanhas políticas utilizem a tecnologia de forma ética e transparente, e que os eleitores possam exercer seu direito ao voto com informação adequada e confiável.

⁸ Acesse em: https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=active&ad_type=political_and_issue_ads&country=BR&media_type=all

⁹ Acesse em: <https://www.electoralcommission.org.uk>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, exploramos o uso invisível da inteligência artificial (IA) nas eleições de 2024, destacando os impactos e desafios que essa tecnologia traz para a integridade democrática. O exame dos acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais até aqui revelou que, apesar do potencial transformador da IA em campanhas políticas, poucos casos de seu uso foram judicializados, sugerindo que a tecnologia talvez tenha operado de forma imperceptível tanto para as partes do processo quanto para a Justiça Eleitoral. Essa invisibilidade levanta questionamentos sobre a eficácia da regulamentação vigente, especialmente da Resolução TSE nº 23.610/2019, em lidar com os avanços tecnológicos e garantir a transparência no uso de IA em processos eleitorais.

A hipótese inicial do artigo é reforçada pelas descobertas. Ao nosso sentir, a baixa percepção pública e institucional sobre o uso de IA nas campanhas eleitorais deve-se, em grande parte, à incerteza regulatória e à falta de mecanismos robustos de fiscalização pela Justiça Eleitoral. A Resolução TSE nº 23.610/2019, apesar de relevante, apresenta limitações frente aos novos desafios impostos pela IA, como a produção de conteúdos sintéticos e a microsegmentação de eleitores. A análise empírica sugere que o desconhecimento dos eleitores sobre o uso de IA, aliado à ausência de ferramentas para identificar e monitorar seu uso, cria um ambiente de risco para a manipulação e para a disseminação de desinformação.

A tecnologia de IA pode manipular a opinião pública e direcionar informações de maneira extremamente segmentada, dificultando a fiscalização e promovendo a criação de “bolhas informacionais” que enfraquecem o debate público democrático¹⁰. A análise crítica exposta neste artigo aponta que, sem uma fiscalização eficaz e uma regulação ajustada, a IA pode ser explorada para influenciar o comportamento eleitoral de forma discreta

10 ENGELMANN, Wilson A nova linguagem global: fluência algorítmica como instrumento capaz proporcionar confiança nos sistemas de inteligência artificial. Revista de Direito e as Novas Tecnologias, nº 13, Ano IV, out./dez. 2021 São Paulo: Ed. RT

e sem a percepção do eleitorado. Portanto, a invisibilidade do uso de IA, exacerbada pela complexidade dos algoritmos e pela falta de transparência das campanhas, representa um risco direto à isonomia entre candidaturas e à clareza informacional necessária para a decisão consciente do eleitor.

Para enfrentar esses desafios, sugerimos uma série de medidas voltadas para o aprimoramento regulatório, que incluem a obrigatoriedade de declaração de uso de IA, a criação de um repositório público de anúncios, a regulamentação mais aprofundada sobre microtargeting e o fortalecimento das auditorias de campanhas. Essas propostas buscam estabelecer um marco regulatório mais robusto, capaz de acompanhar a rápida evolução tecnológica e de garantir a transparência e a equidade no processo eleitoral. Tais medidas podem fornecer à Justiça Eleitoral as ferramentas necessárias para identificar conteúdos sintéticos e monitorar o uso de IA, assegurando um ambiente mais ético e transparente para as campanhas políticas.

Ainda que as sugestões apresentadas possam representar algum avanço, o tema do uso de IA nas eleições exige um debate contínuo e adaptativo. Tecnologias emergentes, como a IA, evoluem em ritmo acelerado, o que impõe desafios constantes para a regulação e para a fiscalização. A complexidade e o potencial impacto dessas tecnologias no processo eleitoral tornam indispensáveis estudos e pesquisas contínuas para que as regulamentações se mantenham relevantes e eficazes.

Em suma, este artigo destaca a importância de uma abordagem regulatória proativa e dinâmica para lidar com os avanços tecnológicos no cenário político-eleitoral. À medida que a IA se torna mais presente e sofisticada, o papel das instituições de fiscalização e da legislação eleitoral torna-se ainda mais imprescindível para proteger a democracia. A transparência e a ética no uso de IA são fundamentais para assegurar que os eleitores tenham acesso a informações verídicas e possam tomar decisões conscientes, sem serem influenciados por ferramentas automatizadas que atuam de forma opaca e manipuladora. Esse compromisso com a regulação contínua e a adaptação às novas tecnologias é essencial para que o processo eleitoral permaneça justo,

democrático e em sintonia com os princípios da transparência e da isonomia que sustentam a nossa democracia.

REFERÊNCIAS

California's Bolstering Online Transparency Act targets bot disclosures in elections and transactions. Disponível em: <<https://dailyjournal.com/articles/379909-california-s-bolstering-online-transparency-act-targets-bot-disclosures-in-elections-and-transactions>>. Acesso em: 5 nov. 2024.

DEMO, Roberto Luis Luchñ. Inteligência artificial no Poder Judiciário: benefícios, riscos e governança. Revista de Processo. vol. 354. ano 49. p. 395-426. São Paulo: Ed. RT, agosto 2024.

ENGELMANN, Wilson; SOUZA, Maique Barbosa de. A nova linguagem global: fluência algorítmica como instrumento capaz proporcionar confiança nos sistemas de inteligência artificial. Revista de Direito e as Novas Tecnologias [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.13, out./dez. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/42698>. Acesso em: 07 jan. 2022.

GRECO, Romulo; Alves, Débora Longo; Matteu, Ivelise Fonseca De. Inteligência artificial, quais os limites? Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 136. ano 31. p. 153-164. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2023.

LAGE, Fernanda de Carvalho, e REALE, Ingrid Neves. “O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder”. in Revista Estudos Eleitorais. V. 17, n.1, 2023 v. 17 n. 1 (2023)

MENDONZA, Lucana Maria Estévez. Regulación de la inteligencia artificial y la protección de los derechos fundamentales en la cuarta revolución industrial. Revista de Direito Civil Contemporâneo. vol. 39. ano 11. p. 295-308. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2024.

PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA.

Regulamento (UE) 2022/2065. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>>. Acesso em: 09 nov. 2024.

O LIMITE DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A ATUAÇÃO DO TSE NO COMBATE À DESINFORMAÇÃO

THE LIMITS OF FREEDOM OF EXPRESSION AND THE ROLE OF THE TSE IN COMBATING DISINFORMATION

*FERNANDO VINÍCIUS SOUZA RODRIGUES **

RESUMO

O artigo analisa o papel crucial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no combate à desinformação política no Brasil e seu impacto na democracia. A disseminação de notícias falsas compromete a integridade do processo eleitoral, influenciando eleitores e minando a confiança nas instituições. O estudo destaca a necessidade de equilibrar a liberdade de expressão com a proteção contra abusos que distorcem a percepção pública. Historicamente, o Brasil enfrentou desafios como o coronelismo e o voto de cabresto, que comprometeram a autenticidade das eleições. A modernização do sistema, com voto secreto e urnas eletrônicas, trouxe avanços, mas a desinformação surge como um novo desafio. O TSE atua em diversas frentes: parcerias com redes sociais para remoção de conteúdo falso, campanhas de educação para eleitores e aplicação de sanções contra práticas desonestas. A pesquisa se baseia em resoluções do TSE, como a nº 23.610/2019 e a nº 23.732/2024, que tratam da propaganda eleitoral e do combate à desinformação, além de literatura acadêmica sobre liberdade de expressão. A atuação do TSE é vital

* Servidor Efetivo Federal do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE-MT) e atual Chefe do Cartório da 31ª Zona Eleitoral em Canarana-MT, graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Possui especializações em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Iniciou suas funções no Judiciário em 2016, em São Félix do Araguaia, e desde 2020 atua como Chefe de Cartório em Canarana-MT.

para proteger a integridade das eleições, garantindo um ambiente democrático justo e transparente, fortalecendo a democracia em tempos de polarização e desconfiança.

Palavras-chave: liberdade de expressão; direitos fundamentais; processo eleitoral; democracia; desinformação.

ABSTRACT

This article examines the crucial role of the Superior Electoral Court (TSE) in combating political disinformation in Brazil and its impact on democracy. The spread of fake news compromises the integrity of the electoral process, influencing voters and undermining trust in institutions. The study highlights the need to balance freedom of expression with protection against abuses that distort public perception. Historically, Brazil has faced challenges such as coronelismo and the “voto de cabresto”, which compromised the authenticity of elections. The modernization of the system, with secret ballot and electronic voting machines, brought advances, but disinformation emerges as a new challenge. The TSE acts on several fronts: partnerships with social networks to remove false content, voter education campaigns, and the application of sanctions against dishonest practices. The research is based on TSE resolutions, such as No. 23,610/2019 and No. 23,732/2024, which deal with electoral propaganda and combating disinformation, in addition to academic literature on freedom of expression. The TSE’s performance is vital to protect the integrity of elections, guaranteeing a fair and transparent democratic environment, strengthening democracy in times of polarization and distrust.

Keywords: freedom of expression; fundamental rights; electoral process; democracy; disinformation.

1 INTRODUÇÃO

A democracia moderna² enfrenta desafios sem precedentes, especialmente no que tange à integridade das informações que circulam no espaço público. A disseminação deliberada de desinformações tem se mostrado uma ameaça significativa às práticas democráticas, minando a confiança da população nas instituições e no processo eleitoral.

O contexto atual no qual a forma de comunicação tem se alterado, e a liberdade de expressão dos cidadãos tem sido acionada de forma deliberada, fundamentam essa nova realidade vivida. Essas mudanças na forma da comunicação ao longo da história podem ser resumidas em três grandes fases.

A primeira fase podemos nomear “de um para muitos”, onde a comunicação era unidirecional e centralizada (como livros, jornais e TV aberta) alcançando uma vasta audiência, mas que, por razões legais e éticas, logravam um controle interno, um tipo de filtro das informações para verificar sua fidedignidade. A segunda fase entendemos como “de alguns para muitos”, com o advento de novos atores midiáticos como o Rádio e a Televisão, a comunicação passou a ser controlada por grandes organizações globais ou nacionais que transmitiam informações para muitas pessoas, mas ainda assim mantendo um certo filtro de qualidade do teor das informações.

Já a fase que estamos vivendo atualmente, denominada “de muitos para muitos” possui características bastante específicas e que causaram grandes impactos na comunicação. Nesta terceira fase é notório que o advento da internet e das redes sociais revolucionaram e, de certa forma, democratizaram a comunicação, permitindo que qualquer pessoa possa criar e compartilhar conteúdos, notícias e informações sobre qualquer assunto que

² De acordo com Norberto Bobbio (2004) a democracia moderna, se constitui por ordenamentos jurídicos e instituições políticas sólidas, que representam os poderes políticos, esses divididos em três: Executivo, Judiciário e Legislativo. Essa configuração moderna de democracia apenas se tornou possível após a dissolução dos Antigos Regimes Absolutistas Europeus, esse processo de derrocada ocorreu na transição do século XVIII para o século XIX. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 12. ed. Brasília, D. F.: UNB, 2004)

julgarem pertinente. Contudo, apesar da aparente evolução benéfica desta fase, ela trouxe também malefícios que devem ser pontuados. Destacamos aqui como retrocesso na comunicação social desta fase a falta de qualquer controle prévio ou filtragem da qualidade, integridade e veracidade dos conteúdos e informações geradas. Isso, obviamente, fomentou um contexto de fragilidade da comunicação, que passou a ser utilizada por parte dos seus usuários como uma arma para perseguir interesses escusos e espalhar desinformação, especialmente durante e sobre os processos eleitorais.

Diante deste cenário, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem assumido um papel crucial na repressão de práticas desinformativas que deturpam a verdade e alimentam incertezas, como bem pode se extrair destes importantes julgamentos compilados pelo grande Autor Edson de Resende de Castro³, em 2024:

O uso indevido de meios de comunicação, tradicionalmente, caracteriza-se pela exposição midiática desproporcional de candidata ou candidato. O desequilíbrio da exposição é um parâmetro que foi construído considerando-se a comunicação em massa (um-para-muitos), em que poucos veículos concentram o poder midiático, com ele, particular capacidade de influência sobre a sociedade. 24. As transformações das campanhas eleitorais no novo paradigma comunicacional, que é o da comunicação em rede (muitos-para-muitos), são inquestionáveis. A expansão do uso eleitoral das redes sociais amplificou a divulgação de mensagens por candidatas e candidatos de forma exponencial. 25. Esse fator, em geral benéfico ao debate democrático, deve também ser levado em conta para se aferir a ocorrência de ilícitos eleitorais. A jurisdição eleitoral deve acompanhar a realidade fenomênica, de modo a aplicar corretamente

3 CASTRO, Edson de Resende. Curso De Direito Eleitoral. 12.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 500. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1571>. Acesso em: 10 dez. 2024.

as regras eleitorais no mundo digital. 26. Nesse cenário, o TSE reconheceu que a internet constitui meio de comunicação para fins de apuração de abuso de poder conforme a legislação eleitoral (RO–El n. 0603975–98, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 10.12.2021). 27. Além disso, firmou entendimento no sentido de que “o uso de aplicações digitais de mensagens instantâneas, visando promover disparos em massa, contendo desinformação e inverdades em prejuízo de adversários e em benefício de candidato, pode configurar abuso de poder econômico e/ou uso indevido dos meios de comunicação social para os fins do art. 22, caput e XIV, da LC 64/90” (AIJEs n. 0601986–80 e n. 0601771–28, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 22.8.2022). (AIJE n. 060131284, BRASÍLIA-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 19.10.2023, DJE de 27.11.2023).

Posto isso, este artigo visa investigar a relevância das ações do TSE no combate à desinformação, explorando os limites da liberdade de expressão como direito fundamental e seus contornos constitucionais.

A liberdade de expressão é um dos pilares das sociedades democráticas, garantida por diversas constituições ao redor do mundo. No entanto, este direito não é absoluto; a disseminação de notícias falsas e a manipulação de informações representam uma distorção desse princípio, justificando a adoção de medidas corretivas por parte das autoridades judiciais eleitorais. Para tanto, este estudo busca contextualizar o problema da desinformação no contexto jurídico brasileiro, utilizando a análise de decisões judiciais e revisões bibliográficas como principais ferramentas metodológicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura é essencial para compreender os fundamentos teóricos que cercam a liberdade de expressão e identificar os limites desse direito frente ao fenômeno da desinformação. Diversos autores concordam que, enquanto a liberdade de expressão é vital para a democracia, o abuso desse direito através da propagação de notícias falsas pode ter efeitos corrosivos. Doutrinadores como Robert Post e Alexander Meiklejohn argumentam que a liberdade de expressão serve ao público na busca pela verdade e na participação informada no processo democrático. Meiklejohn diz: “homens livres não são não-governados. Eles são governados - por si mesmos”⁴ ou seja, demonstra uma visão clara por uma das teorias da liberdade de expressão, a Teoria Democrática, onde é essencial a participação efetiva das pessoas na construção e condução dos negócios públicos. Contudo, quando informações falsas ou distorcidas circulam amplamente, a qualidade do debate público e a capacidade de tomar decisões fundamentadas são seriamente comprometidas.

Ao abordar a questão da desinformação no contexto das eleições, trabalhos de literatura jurídica brasileira destacam a necessidade de regulamentação e intervenção judicial para preservar a integridade do processo eleitoral. A análise das principais legislações e jurisprudências do TSE revela os esforços contínuos para equilibrar o direito à liberdade de expressão com a necessidade de conter a disseminação de desinformação prejudicial.

O historiador Boris Fausto⁵ nos mostra em seus estudos que o Brasil é um país onde apenas recentemente a população garantiu juridicamente e socialmente o direito de se expressar de forma livre. Esse pode ser um fator que explique o mal uso dos meios de comunicação e, sobretudo, das redes sociais, o que culmina, entre outras coisas, na propagação de falsas verdades. Desde a ocupação portuguesa o nosso território viveu sobre tutela de Portugal por

4 MEIKLEJOHN, Alexander. Free speech and its relation to self-government. New York: Harper & Brothers, 1948, p. 16.

5 FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

322 anos (de 1500 até 1822), nesse período a população teve suas liberdades tolhidas (liberdades de expressão, liberdade religiosa, liberdade econômica, dentro outros). Nem mesmo as elites econômicas e intelectuais brasileiras possuíam plenas liberdades e poderes políticos garantidos, como exemplo temos as diversas rebeliões organizadas pelas elites locais contra o domínio de Portugal, tais como a Inconfidência Mineira ocorrida em Vila Rica – MG em 1789, e a Revolução Pernambucana ocorrida em Recife – PE, em 1817.

Com o advento da Independência em 1822, ocorreram avanços nos direitos políticos das elites, apesar da democracia ainda ser um horizonte distante de nossa realidade. Durante o período imperial que durou de 1822 até 1889 membros da elite econômica, do clero católico, e das forças armadas buscaram seus espaços e em momentos oportunos se revezaram no poder. Embora, nunca em posição de liderança, sendo sempre tutorado e vigiados pelo Poder Moderador⁶. Como discursou Frei Caneca, clérigo católico, jornalista e participante da Revolução Pernambucana e Confederação do Equador:

O poder moderador de nova invenção maquiavélica é a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Por ele o imperador pode dissolver a câmara dos deputados, que é a representante do povo, ficando sempre no gozo dos seus direitos o senado, que é a representante dos apaniguados do imperador. Esta monstruosa desigualdade das duas câmaras, além de se opor de frente ao sistema constitucional, que se deve chegar o mais possível à igualdade civil, dá ao imperador, que já tem de sua parte o senado, o poder de

6 Poder Moderador, conforme a teoria seria um quarto poder do Estado (além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse Poder Moderador garantiria estabilidade aos outros três poderes e seria responsável por trazer a paz no caso de atritos graves. No Brasil, o Poder Moderador existiu durante o Período Imperial e ficou reservado ao imperador, que acumulava também o Poder Executivo. Conforme expresso no artigo 98, da Constituição de 1824: Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais Poderes Políticos. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jul. 2024.

mudar a seu bel prazer os deputados, que ele entender, que se opõem a seus interesses pessoais, e fazer escolher outros de sua facção, ficando o povo indefeso nos atentados do imperador contra seus direitos, e realmente, escravos, debaixo porém das formas da lei, que é o cúmulo da desgraça [...].⁷

Somente com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 que começamos a vislumbrar o germinar de mudanças no que tange as liberdades individuais e coletivas. A primeira Constituição da República, promulgada em fevereiro de 1891, estabeleceu, dentre outras coisas, a liberdade de culto religioso, o estabelecimento dos três poderes, e não fez menção a censura da liberdade de expressão no país, logo, juridicamente falando não existiam dispositivos que versassem contra o livre expressar. Embora, sabemos que no cotidiano determinados grupos sociais continuaram marginalizados e sem voz.

Infelizmente o crescer do acesso as liberdades não se deu de forma contínua no Brasil, durante a República ocorreram reviravoltas até chegarmos no estágio atual, na qual a liberdade de expressão é vista como um direito fundamental necessário à dignidade humana. Podemos apontar como ruptura do acesso a esse direito, dois momentos políticos da República: o chamado Estado Novo (1937-1945), período em que Getúlio Vargas, então presidente do país, opta por não convocar eleições presidenciais e se empossar do poder. Nesse período, Vargas concentrou o poder em suas mãos, as eleições diretas foram extintas, e a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário anuladas. Ocorreu também supressão dos partidos políticos existentes e a liberdade de expressão foi cerceada, tanto sob o ponto de vista político quanto da imprensa, na qual qualquer divulgação de informações era controlada por um órgão do governo denominado DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) que passou a prender e exilar quem se opunha às ordens. Este momento se estendeu

⁷ Trecho do Manifesto do Frei Caneca, apresentado na “Reunião popular no Recife para de-liberar-se sobre o juramento do Projeto de Constituição”, em 1824. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/imperio/>. Acesso em: 20 jul.2024.

até 1945, quando Vargas autorizou novas eleições, e o general Eurico Gaspar Dutra saindo vitorioso da disputa, reestabeleceu o governo democrático e pôs fim à censura.

Sobre o Departamento de Imprensa e Propaganda:

Órgão governamental criado pelo Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, durante a vigência do Estado Novo, com o objetivo de difundir a ideologia estado-novista e promover pessoal e politicamente o chefe do governo, bem como as realizações governamentais. Constituiu-se, desta forma, no porta-voz oficial do regime. [...]

De acordo com o decreto que lhe deu origem, o DIP tinha como principais objetivos centralizar e coordenar a propaganda nacional, interna e externa, e servir como elemento auxiliar de informação dos ministérios e entidades públicas e privadas; organizar os serviços de turismo, interno e externo; fazer a censura do teatro, do cinema, das funções recreativas e esportivas, da radiodifusão, da literatura social e política e da imprensa; estimular a produção de filmes educativos nacionais e classificá-los para a concessão de prêmios e favores; colaborar com a imprensa estrangeira para evitar a divulgação de informações nocivas ao país; promover, organizar e patrocinar manifestações cívicas e festas populares com intuito patriótico, educativo ou de propaganda turística, assim como exposições demonstrativas das atividades do governo, e organizar e dirigir o programa de radiodifusão oficial do governo. [...]

Competia à divisão de rádio, de acordo com regulamento do DIP, levar aos ouvintes radiofônicos nacionais e estrangeiros, por intermédio da radiodifusão oficial, tudo o que lhes pudesse fixar a atenção sobre as atividades brasileiras em todos os domínios, fazer a censura prévia de programas radiofônicos e de letras

a serem musicadas e organizar o programa Hora do Brasil⁸

O segundo momento da República onde as liberdades dos cidadãos foram cerceadas, os partidos políticos extintos ou tutelados pelo governo, e a censura institucionalizada foram nos anos do Regime Militar (1964-1985). Longas décadas em que quem ousava exercer sua liberdade de expressão era perseguido, preso, torturado e muitas vezes assassinado.

A constituição de 1967 oficializou esse Estado de exceção, as eleições diretas para presidente estavam suspensas e novas leis entravam em vigor, como a Lei 5250/1967 – Lei da Imprensa. O documento acrescentou radiodifusão e agências de notícias aos meios de difusão midiáticos, e estabeleceu a censura em todos os meios de comunicação (rádios, jornais impressos, emissoras de televisão, comícios públicos, casas de shows, teatros...) prejudicando a publicação de notícias, reportagens, livros, revistas, peças teatrais e até músicas, conforme cita o artigo abaixo:

A censura persistia com a entrada em vigor do regime de exceção. Nesse assombroso período, não apenas os pensamentos que contrariavam o governo receberam censuras. A partir do momento em que criaram a Censura Prévia, todas as notícias e trabalhos da imprensa deveriam passar por uma análise governamental antes de serem publicadas para só então o cidadão brasileiro conseguir acesso à determinada notícia.⁹

A liberdade de manifestar os pensamentos e posições políticas somente

8 DEPARTAMENTO de Imprensa e Propaganda (DIP). Atlas Histórico do Brasil. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, CPDOC [S. l.]: FGV CPDOC, 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/7791>. Acesso em: 21 jul. 2024

9 CAETANO, João Pedro Zambianchi. Evolução histórica da liberdade de expressão. In: *ETIC (Encontro Toledo de Iniciação Científica)*, 12., 2016, Presidente Prudente. Anais [...]. Presidente Prudente: Centro Universitário Toledo Prudente, 2016. Disponível em: <http://inter-temas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/5581/5306>. Acesso: 20 jul. 2024.

voltaram a ser garantidas juridicamente no país em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, e o estabelecimento do Estado Democrático de Direito. Como podemos observar ao longo desse pequeno panorama histórico do Brasil, o direito à liberdade de expressão em nosso país é uma experiência recente e dotada de contradições, e por esse motivo na atualidade merece um lugar de destaque nos debates, afim da sua consolidação e esclarecimentos sobre sua ampliação e limites.

3 A PONDERAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A ponderação de direitos fundamentais é um princípio crucial para garantir a convivência harmoniosa na sociedade. A Constituição Federal de 1988¹⁰ estabelece diversos direitos fundamentais, incluindo a liberdade de expressão e o direito à intimidade. No entanto, é importante compreender que nenhum direito é absoluto; todos devem ser equilibrados conforme as circunstâncias específicas de cada situação. Esse equilíbrio é essencial para assegurar que os direitos individuais não sejam exercidos de maneira a prejudicar a coletividade ou outros direitos igualmente importantes.

Robert Alexy, renomado jurista, argumenta que os direitos fundamentais são princípios que podem ser ponderados uns em relação aos outros. Essa ponderação exige que cada direito seja considerado em sua máxima extensão possível, sem violar outros direitos. Na prática, isso significa que a liberdade de expressão, embora vital, pode ser limitada quando entra em conflito com outros direitos fundamentais, como a privacidade, a honra e a dignidade humana.¹¹

Em uma sociedade democrática e plural, é necessário renunciar a uma liberdade total em prol da convivência em grupo. Essa renúncia parcial é o que permite a coexistência pacífica e o respeito mútuo entre os cidadãos. O

10 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, D. F.: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

11 ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

Tribunal Constitucional Alemão, por exemplo, ao julgar casos sobre discursos de ódio, adota a postura de que a liberdade de expressão não deve ser utilizada como um escudo para proteger manifestações que ameaçam a dignidade de grupos vulneráveis.¹²

Os direitos fundamentais são limitados por uma constituição legítima e pelos princípios de direitos humanos, justiça e igualdade. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹³ e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)¹⁴ estabelecem que o exercício dos direitos e liberdades deve ser sujeito apenas às restrições necessárias para assegurar o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades de outrem, e para satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral em uma sociedade democrática.

Esses princípios são mandamentos de otimização, ou seja, devem ser realizados em sua total aceção e efetividade, levando em consideração as circunstâncias jurídicas e fáticas. Isso implica uma análise cuidadosa de cada caso, considerando os contextos específicos e as possíveis consequências das decisões judiciais. O Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil frequentemente aplica essa lógica de ponderação em suas decisões, buscando equilibrar os diversos direitos fundamentais envolvidos.

A história do Brasil oferece exemplos claros de como a ponderação de direitos fundamentais é aplicada na prática. Durante o regime militar (1964-1985), a liberdade de expressão foi severamente restringida, demonstrando como a ausência de um equilíbrio adequado pode levar à opressão e à injustiça. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil se comprometeu a proteger os direitos fundamentais, mas sempre buscando um 12 BOYLE, Kevin. Hate Speech – the United States versus the rest of the world? In: Maine Law Review, 2001.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral, Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 jul. 2024.

14 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Assembleia Geral, Resolução 2200 A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2024.

equilíbrio que permita a convivência democrática e o respeito aos direitos de todos os cidadãos.¹⁵

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é um exemplo de como o Brasil busca equilibrar o direito à informação com a proteção da privacidade e outros direitos. A lei garante o acesso a informações públicas, mas estabelece restrições para proteger informações pessoais e segredos de estado, demonstrando a aplicação prática da ponderação de direitos.

A ponderação de direitos fundamentais é um princípio indispensável para garantir a harmonia social e o respeito mútuo em uma sociedade democrática. A liberdade de expressão, embora essencial, deve ser equilibrada com outros direitos fundamentais para evitar abusos e garantir a justiça e a igualdade para todos. A aplicação desse princípio, tanto em nível teórico quanto prático, reflete a maturidade de uma sociedade em reconhecer e respeitar a complexidade dos direitos humanos.

4 O CONTEXTO ELEITORAL E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

No contexto eleitoral, onde ocorrem debates e discussões sobre ideias e ideologias, é fundamental preservar e aprimorar o respeito às diferenças. A liberdade de expressão, embora seja um direito importante, não pode ser interpretada como superior a qualquer outra norma ou interpretação constitucional. Este princípio é consagrado pela Constituição Federal Brasileira, que assegura a liberdade de expressão, mas também estabelece limites claros para evitar abusos que possam comprometer outros direitos fundamentais, como a dignidade, a honra e a privacidade das pessoas (Art. 5º, CF/88).

A democracia não permite discursos de ódio, desinformação ou qualquer tentativa de manipular a vontade do eleitor. A disseminação de Fake News e informações distorcidas pode influenciar indevidamente o processo eleitoral, comprometendo a legitimidade das eleições e a confiança pública

¹⁵ HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

nas instituições democráticas. Diversos estudos acadêmicos apontam que a desinformação tem o potencial de distorcer a percepção pública, influenciar comportamentos e decisões eleitorais, e enfraquecer as bases da democracia.¹⁶

Historicamente, a liberdade de expressão foi conquistada ao longo de períodos marcados por censura e regimes autoritários. No Brasil, durante o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985), a censura foi amplamente utilizada para controlar a opinião pública e suprimir dissidências. Esses períodos de repressão destacam a importância de proteger a liberdade de expressão, mas também mostram a necessidade de equilibrar esse direito com a proteção contra abusos que possam prejudicar a sociedade.¹⁷

Mesmo em democracias consolidadas, é necessário equilibrar a liberdade de expressão com outros direitos fundamentais para evitar abusos. A regulação da desinformação é uma tarefa complexa, mas crucial para preservar a integridade do processo eleitoral. Ações como as do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que implementa medidas preventivas e corretivas para combater a desinformação, são essenciais para manter a saúde democrática do país.

Atualmente, apesar da cultura da desinformação e das tentativas de ataque à democracia, vivemos no Brasil um cenário mais sólido e estável comparado a outros períodos históricos da República. O Tribunal Superior Eleitoral atua como um importante aliado no combate aos crimes eleitorais e na defesa dos direitos eleitorais dos cidadãos e candidatos. Essa atuação é suportada por um arcabouço legal robusto, incluindo a Lei nº 13.834/2019, que tipifica a disseminação de desinformação com intenção de influenciar o resultado das eleições como crime.

No início da República Brasileira, mais especificamente na denominada Primeira República ou República Velha (1889-1930), vivia-se no

16 WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Council of Europe report. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

17 HAGOPIAN, Frances. Traditional politics and regime change in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Brasil um contexto eleitoral nomeado pelos historiadores como coronelismo. Os líderes políticos locais, chamados de coronéis, exerciam dominação sobre a população baseada na questão econômica, já que eram grandes proprietários rurais e possuíam armamentos e capangas. A população mais pobre se via oprimida por esses homens, que ditavam as regras e criavam uma espécie de poder paralelo em suas regiões, oprimindo trabalhadores e influenciando no processo eleitoral. Como o voto não era secreto, os eleitores eram coagidos a votar nos candidatos apoiados pelos coronéis. Além disso, as fraudes eleitorais eram frequentes, dificultando a eleição de candidatos de oposição. Na obra “Coronelismo, enxada e voto”, Victor Nunes Leal define bem esse contexto:

[...] Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o ‘coronel’, que comanda [...] um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral emprestasse-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. [...] Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas [...].¹⁸

Esse voto influenciado pelos coronéis, conhecido como voto de cabresto, restringia a liberdade de escolha dos eleitores, que eram direcionados a votar nos candidatos escolhidos pelo coronel. Na atualidade, o contexto eleitoral é bem diferente da Primeira República. Hoje, contamos com mecanismos de fiscalização, acompanhamento e validação das eleições, incluindo a urna eletrônica e o voto secreto, além de leis e resoluções que versam sobre e punem crimes eleitorais e condutas que possam cercear o direito ao voto e o livre expressar dos eleitores e candidatos.

18 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

A transformação das práticas eleitorais e o fortalecimento das instituições, como o TSE, são fundamentais para garantir a integridade do processo eleitoral e a confiança pública. A legislação brasileira evoluiu significativamente, com marcos importantes como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) e a Lei nº 13.488/2017, que trazem mecanismos de combate à corrupção e à desinformação eleitoral. Esses avanços mostram o comprometimento do Brasil em proteger a democracia e assegurar que o processo eleitoral seja justo e transparente.

5 METODOLOGIA

Este estudo emprega uma metodologia qualitativa para analisar a eficácia das ações do TSE no combate à desinformação. A análise documental de decisões judiciais proferidas pelo TSE e pela edição de 2024 da Resolução nº 23.732/2024¹⁹, que alterou substancialmente a Resolução nº 23.610²⁰, de 18 de dezembro de 2019, especialmente no tocante ao tratamento sistematizado da desinformação, constitui a base principal da pesquisa, complementada por uma revisão de fontes bibliográficas e artigos acadêmicos pertinentes ao tema. A interpretação crítica das normativas e políticas adotadas pelo TSE permitirá identificar as estratégias mais eficazes no combate à desinformação e suas implicações no contexto eleitoral.

Para garantir a robustez da análise, serão selecionados casos emblemáticos de intervenção do TSE que ilustram a aplicação prática das normativas e demonstram a capacidade da instituição de mitigar a disseminação de notícias falsas. A metodologia adotada visa não apenas entender a eficácia

19 BRASIL. Resolução nº 23.732/2024. Altera a Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração de banco de dados que contenham dados pessoais dos eleitores e propaganda partidária, e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., ano 2024, n. 29, p. 132-145, 4 mar. 2024.

20 BRASIL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração de banco de dados que contenham dados pessoais dos eleitores e propaganda partidária e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., ano 2019, n. 249, p. 156-184, 19 dez. 2019.

das medidas atuais, mas também propor possíveis melhorias e acompanhar a aplicação prática da nova Resolução nas Eleições Municipais de 2024 e os ajustes necessários para aprimorar os mecanismos de combate à desinformação nas futuras eleições.

6 DISCUSSÃO

A análise dos resultados permite refletir sobre a interseção entre liberdade de expressão e a proteção contra a desinformação. Embora a liberdade de expressão seja um pilar das sociedades democráticas, garantida pela Constituição Federal Brasileira, ela não é um direito absoluto e deve ser exercida com responsabilidade. O uso irresponsável da liberdade de expressão, especialmente na disseminação de desinformação, pode ter consequências severas para a democracia, distorcendo a percepção pública, influenciando o comportamento dos eleitores e comprometendo a integridade do processo eleitoral. Esses efeitos justificam a adoção de ações regulatórias pelas autoridades judiciais eleitorais para proteger a democracia.

As ações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) demonstram como a regulação pode equilibrar a liberdade de expressão com a necessidade de proteger a integridade eleitoral. O TSE implementou medidas preventivas e repressivas eficazes, como o monitoramento das redes sociais, remoção de conteúdos falsos e campanhas de educação para capacitar eleitores a reconhecer e resistir à desinformação. No campo repressivo, o TSE aplica sanções severas contra aqueles que disseminam desinformação, servindo como um dissuasor para futuras infrações e reforçando a mensagem de que a manipulação do processo eleitoral não será tolerada. As implicações legais e sociais dessas ações são profundas, estabelecendo precedentes importantes e ajudando a restaurar a confiança do público nas instituições democráticas e no processo eleitoral. No entanto, essas ações levantam questões sobre os limites apropriados da regulação da liberdade de expressão. É necessário um equilíbrio delicado

entre a regulação da desinformação e a proteção do discurso livre. Enquanto é imperativo proteger a sociedade contra a desinformação, é crucial garantir que as medidas regulatórias não se tornem ferramentas de censura. Esse equilíbrio requer uma abordagem cuidadosa e contínua avaliação para assegurar que as ações do TSE atendam aos objetivos democráticos sem comprometer os direitos fundamentais. A interseção entre liberdade de expressão e proteção contra desinformação é complexa e dinâmica. As ações do TSE demonstram que é possível navegar essa complexidade com uma combinação de medidas preventivas, educativas e punitivas. A eficácia dessas medidas depende de vigilância contínua e adaptação às novas realidades digitais. Em suma, a liberdade de expressão é essencial, mas seu uso irresponsável justifica ações regulatórias para proteger a integridade democrática.

7 RESULTADOS

Os resultados da pesquisa indicam que as ações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no combate à desinformação têm se mostrado eficazes em várias frentes. A implementação de medidas preventivas e corretivas tem sido fundamental para mitigar a disseminação de informações falsas durante o período eleitoral. O monitoramento e a fiscalização das redes sociais, em parceria com outras instituições e plataformas, têm sido intensificados para identificar e remover postagens que contenham desinformação. Este monitoramento inclui a detecção de notícias falsas, campanhas difamatórias e a propagação de boatos que podem influenciar negativamente a opinião pública e o processo eleitoral. Além disso, o TSE tem investido em campanhas de educação e conscientização para a população, promovendo a alfabetização midiática e digital. Essas campanhas buscam informar os eleitores sobre como identificar desinformação e incentivar a verificação de fatos antes de compartilhar informações. A cooperação entre o TSE e diversas entidades, incluindo órgãos governamentais, ONGs e plataformas de mídia social,

tem sido fundamental para fortalecer a capacidade de resposta às ameaças de desinformação. Essas parcerias facilitam a troca de informações e a coordenação de ações conjuntas. A adoção de uma postura firme em relação às infrações eleitorais relacionadas à desinformação também tem sido um ponto crucial nas ações do TSE. Casos emblemáticos demonstram que o tribunal não hesita em aplicar sanções severas a candidatos e partidos que utilizam práticas desonestas para manipular o processo eleitoral, incluindo a cassação de candidaturas, multas e outras penalidades previstas na legislação eleitoral.

Outro aspecto importante é a inovação tecnológica. O TSE tem utilizado tecnologias avançadas, como inteligência artificial e algoritmos de detecção de padrões, para aprimorar a identificação e análise de conteúdos falsos. Essas ferramentas ajudam a rastrear a origem das desinformações e a compreender suas redes de disseminação. Os estudos de caso analisados indicam que essas estratégias não apenas reduziram a quantidade de desinformação circulante, mas também melhoraram a confiança do público no processo eleitoral. Um exemplo claro foi a eleição municipal de 2024, onde a aplicação rigorosa das novas normativas resultou em um processo eleitoral mais transparente e confiável. A percepção pública de que o TSE está ativamente trabalhando para proteger a integridade do voto tem reforçado a legitimidade das eleições e a estabilidade democrática.

8 CONCLUSÃO

As ações do Tribunal Superior Eleitoral no combate à desinformação demonstram um compromisso significativo com a proteção da integridade do processo eleitoral e, consequentemente, da democracia brasileira. O TSE tem mostrado eficácia em diversas áreas, implementando medidas preventivas e corretivas que mitigam a disseminação de informações falsas. Essas medidas incluem um monitoramento rigoroso das redes sociais, campanhas de educação e conscientização, parcerias institucionais robustas, ações judiciais

firmes e inovações tecnológicas. O monitoramento e a fiscalização das redes sociais pelo TSE, em colaboração com outras instituições, têm sido essenciais para identificar e remover conteúdos falsos que podem prejudicar o processo eleitoral. As campanhas de educação e conscientização promovidas pelo TSE buscam capacitar os eleitores a reconhecer e verificar a desinformação, fortalecendo a resiliência da população contra campanhas difamatórias. A cooperação com diversas entidades e a aplicação rigorosa de sanções contra infrações eleitorais reforçam a mensagem de que a manipulação e a disseminação de desinformação não serão toleradas.

Por fim, a utilização de tecnologias avançadas para a detecção e análise de desinformação demonstra o comprometimento do TSE com a inovação e a adaptação às novas realidades digitais. Em suma, as ações pioneiras e contínuas do TSE são um modelo de proteção da democracia, destacando a importância de um judiciário eleitoral ativo e vigilante. A defesa da integridade eleitoral não é apenas uma questão de aplicar a lei, mas de preservar os valores democráticos e a confiança do público nas instituições. O equilíbrio entre a liberdade de expressão e a necessidade de combater a desinformação.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília, D. F.: UNB, 2004.

BOYLE, Kevin. Hate Speech – the United States versus the rest of the world? *In: Maine Law Review*, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do*

Brasil. Brasília, D. F.: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração de banco de dados que contenham dados pessoais dos eleitores e propaganda partidária e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, D. F., ano 2019, n. 249, p. 156-184, 19 dez. 2019.

BRASIL. Resolução nº 23.72/2024. Altera a Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração de banco de dados que contenham dados pessoais dos eleitores e propaganda partidária, e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, D. F., ano 2024, n. 29, p. 132-145, 4 mar. 2024.

CAETANO, João Pedro Zambianchi. Evolução histórica da liberdade de expressão. In: ETIC (Encontro Toledo de Iniciação Científica), 12., 2016, Presidente Prudente. Anais [...]. Presidente Prudente: Centro Universitário Toledo Prudente, 2016. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/5581/5306>. Acesso: 20 jul. 2024.

CASTRO, Edson de Resende. Curso De Direito Eleitoral. 12.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1571>. Acesso em: 20 jul. 2024.

DEPARTAMENTO de Imprensa e Propaganda (DIP). Atlas Histórico do Brasil. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, CPDOC [S. l.]: FGV CPDOC, 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/7791>. Acesso em: 21 jul. 2024

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*.

Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Assembleia Geral, Resolução 2200 A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral, Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 jul. 2024.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEIKLEJOHN, Alexander. *Free speech and its relation to self-government*. New York: Harper & Brothers, 1948.

SALOMÃO, Luís Felipe. *Propaganda eleitoral e abuso de poder*. São Paulo: Saraiva, 2023.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Council of Europe report. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DEMOCRACIA: o papel dos partidos políticos na aprovação da EC 103/2019

SOCIAL SECURITY REFORM AND DEMOCRACY: the role of political parties in the approval of EC 103/2019

*Helenilson Santos Bispo **

RESUMO

Pretende-se neste artigo analisar, à luz da teoria sobre a democracia representativa, o papel dos partidos políticos na aprovação da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que implantou a mais recente reforma do sistema previdenciário brasileiro. São abordados, entre outros aspectos, o discurso dominante no debate da questão previdenciária e os resultados das votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com ênfase nos partidos políticos.

Palavras-chave: democracia; partidos políticos; reforma da previdência social.

ABSTRACT

This article aims to analyze, in light of the theory of representative democracy, the role of political parties in the approval of Constitutional Amendment No. 103 of 2019, which implemented the most recent reform of the Brazilian social security system. Among other aspects, the dominant

*Doutor em Direito (Universidade Federal da Bahia – UFBA). Mestre em Administração (Universidade Federal da Bahia – UFBA). Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (Delegacia de Julgamento em Salvador/BA).

discourse in the debate on the social security issue and the results of the votes in the Chamber of Deputies and the Federal Senate are addressed, with an emphasis on political parties.

Keywords: democracy; political parties; social security reform.

1 INTRODUÇÃO

Definida por Abraham Lincoln, em famoso discurso realizado em 1863, em Gettysburg², como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, e festejada por Winston Churchill como “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”, a democracia consolidou-se como o regime político que mais permite, de modo livre e equitativo, o devido debate sobre questões fundamentais para os Estados que a adotam. E, sob a sua égide, os partidos políticos destacam-se como canais de expressão dos cidadãos, dos quais se espera a defesa dos interesses da coletividade que representam.

No Brasil, pós-reabertura democrática, a Constituição Federal de 1988 marca a ampliação do debate nacional pautado na promoção dos direitos e garantias individuais e coletivos, com vistas à consolidação da democracia representativa, em cujo seio os partidos políticos e os blocos por eles formados merecem especial atenção. O papel desses atores políticos nos debates em torno das propostas de emendas à Constituição precisa ser analisado levando-se em conta a sua decisiva importância. As tão faladas “reformas da previdência” inserem-se nesse contexto.

Alvo de recorrentes propostas de reformas, o sistema previdenciário brasileiro vem sendo modificado com certa frequência, afastando-se gradativamente do modelo previsto no texto constitucional aprovado em 1988 e consubstanciado na legislação infraconstitucional³.

2 BARREIROS NETO, Jaime. Temas controversos da reforma política. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 7.

3 Notadamente as Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 1991. A primeira dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio; a segunda, sobre os Planos de

Não obstante a importância do tema para a sociedade e para o Estado brasileiro, os debates a seu respeito costumam ser marcados por vieses ideológicos e financeiros, com desproporcionalidade do espaço concedido pelos meios de comunicação de massa aos diversos interlocutores, o que empobrece as discussões e prejudica a compreensão da população sobre tão relevante política pública.

Costuma-se abordar a matéria com superficialidade e parcialidade, negando ao cidadão médio o necessário esclarecimento acerca dos motivos que apontariam (ou não) para a necessidade de reforma do sistema. Desinformada, a população tende a se desinteressar pelo assunto ou passa mesmo a apoiar a proposta de modo acrítico. Livres da fiscalização e cobrança dos eleitores, os parlamentares geralmente passam a atuar em detrimento da coletividade, comprometendo-se apenas com os acordos político-partidários firmados com o Poder Executivo.

O presente estudo tem por objetivo examinar o papel dos partidos políticos no debate e na aprovação da mais recente reforma do sistema previdenciário brasileiro (Emenda Constitucional n. 103, 12 de novembro de 2019), abordando alguns aspectos observados durante a tramitação da proposta de emenda e situando o tema no âmbito da democracia e nos valores da previdência social.

2 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS PÓS-1988

De acordo com Jaime Barreiros Neto⁴, numa democracia todos os membros de uma comunidade devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões; que seus votos, nos processos eleitorais e de escolhas, tenham o mesmo peso e valor; que cada membro da comunidade tenha oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre

Benefícios da Previdência Social.

4 BARREIROS NETO, Jaime. Teorias da democracia. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 143.

as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; e que haja transparência da coisa pública. Assim, no cerne da democracia encontra-se uma conjunção de fatores como a preservação da liberdade individual e do pluralismo, o respeito às minorias, a solidariedade social, a importância do cumprimento de deveres fundamentais como corolário ao exercício dos direitos essenciais, o incentivo à formação de uma cultura política cívica e a defesa da transparência pública.

Jaime Barreiros Neto⁵ também aponta que a crise do liberalismo, desencadeada a partir de meados do Século XIX, alcançando o seu apogeu com a Crise de 1929 e a II Guerra Mundial, marcou a consolidação da derrocada do modelo puramente representativo de democracia. Desenvolve-se, a partir de então, um novo modelo de democracia participativa, com ênfase na necessidade de uma participação direta do povo na vida política do Estado como forma de ruptura com as estruturas então vigentes de poder, as quais sacramentavam um distanciamento do povo em relação às instâncias decisórias da sociedade, com privilégios para pequenos grupos dominantes que impunham, via políticas de exclusão, os seus interesses em face dos anseios da coletividade.

Pode-se resumir, na linha do que defende Robert Dahl⁶, que o regime político democrático exige a inclusão de adultos, a participação efetiva dos cidadãos na política, a igualdade do voto, o controle do programa do planejamento e o conhecimento esclarecido do povo.

Hans Kelsen⁷ considera que a democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia, então, significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.

Portanto, no âmbito dos Estados democráticos, evidencia-se a necessidade da adoção de providências que possibilitem a consolidação da

5 BARREIROS NETO, ref. 3, p. 126.

6 DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: UNB, 2009.

7 KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 35.

efetiva participação popular no processo decisório das políticas públicas. Assim, modificações constitucionais ou infraconstitucionais que visem à alteração do orçamento público ou do sistema de seguridade social, por exemplo, devem ser submetidas ao crivo do povo, que deve se encontrar devidamente informado sobre o contexto da discussão, as causas e os efeitos das propostas a serem votadas no parlamento. Para tanto, é imperativo o amplo debate sobre o tema, com paridade na oferta de espaço aos diversos grupos de interesse, de modo a não privilegiar pequenos grupos dominantes, que poderiam facilmente fazer prevalecer os seus próprios interesses sobre os da coletividade.

Nesse contexto, partindo-se da premissa de que os partidos políticos são fundamentais para a consolidação da democracia representativa⁸, sendo canais de expressão dos cidadãos, há que se analisar o seu papel no amplo debate democrático que se pretende travar. Com efeito, os partidos políticos surgem com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais, com vistas a aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.

Na democracia representativa, os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não real, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

Assim, diz-se que os partidos são canais de expressão. São, fundamentalmente, instrumentos de representação dos cidadãos, que buscam, por meio deles, expressar as suas reivindicações. Entretanto, os partidos não possuem só a função de expressar vontades, eles também desempenham o papel de canalizadores, de organizadores das vontades individuais dos cidadãos.

8 MEZZAROBÀ, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para a consolidação da democracia representativa. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167-189.

A despeito de tal relevância, vê-se que, no caso brasileiro, os partidos políticos tem se furtado a exercer o seu papel de canalizador da vontade dos cidadãos por eles representados, restringindo-se a apoiar (ou combater, a depender da relação do partido com o ocupante do Executivo) as propostas de emendas constitucionais em discussão⁹. Isso se verificou com bastante clareza nas reformas do sistema previdenciário aprovadas desde 1998.

Dirley da Cunha Júnior¹⁰ destaca que a Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 foi recebida como uma esperança para o povo brasileiro, suscitando no País um sentimento constitucional jamais visto, natural em se considerando que o Brasil saíra recentemente de uma ditadura militar, que durara 21 longos anos marcados por restrições das liberdades individuais e pela contenção dos anseios sociais e trabalhistas. O Preâmbulo da Constituição, em certa medida, justifica essa esperança ao anunciar que o documento promulgado institui

Um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias¹¹.

A Constituição brasileira de 1988 é classificada como: formal, quanto ao conteúdo; escrita, quanto à forma; democrática, quanto à origem; rígida, quanto à consistência; analítica, quanto à extensão; dirigente ou social, quanto à finalidade; dogmática, quanto ao modo de elaboração; eclética, quanto à

9 De acordo com Jairo Nicolau (NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?* Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017), duas características fazem do Brasil um caso singular quando comparado a outras democracias. A primeira é a migração partidária – a transferência dos políticos de um partido para outro, em particular durante o exercício do mandato. Segundo o autor, o Brasil é, ao lado da Itália, o país em que os políticos mais trocam de legenda no mundo. A segunda característica é a fragmentação partidária, ou seja, a dispersão de poder entre os partidos. Nesse caso, afirma o autor, o Brasil está solitário, pois tem o sistema partidário mais fragmentado entre os conhecidos em todas as democracias.

10 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 476.

11 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

ideologia; e normativa, quanto ao modo de ser¹². Como toda Constituição analítica, a brasileira é extensa e disciplina longa e minuciosamente diversas particularidades consideradas relevantes para o Estado e para a sociedade, como, por exemplo, o sistema previdenciário brasileiro, especialmente importante para este estudo. Por se tratar de uma Constituição rígida, exige procedimentos especiais, solenes e formais para a reforma de suas normas, distintos e mais difíceis do que aqueles previstos para a elaboração ou alteração das leis. Assim considerando, cabe examinar alguns aspectos sobre o Poder Constituinte.

Dirley da Cunha Júnior¹³ leciona que o Poder Constituinte estabelece que outros poderes, constituídos por ele, respeitados os limites que lhe são impostos (temporais, circunstanciais, materiais e procedimentais), terão legitimidade para reformar o texto constitucional. O Poder Constituinte Derivado ou Constituído é instituído pelo Poder Constituinte Originário, de onde retira a sua força motriz. Assim, de acordo com as limitações que lhe são impostas pela Constituição, o Poder Constituinte Derivado, enquanto poder jurídico, tem por finalidade ou a reforma do texto constitucional (no Brasil, pelo Congresso Nacional) ou a instituição de coletividades (exercido pelos estados-membros da Federação). Esse Poder Derivado, na verdade, não passa de uma competência constitucional concedida pelo Poder Originário a certos órgãos constituídos, possuindo as seguintes características: a) é derivado, porque, como visto, provém ou deriva do Poder Constituinte Originário; b) é limitado, porque a Constituição lhe impõe severas limitações, que podem ser temporais, circunstanciais, materiais ou procedimentais, explícitas ou implícitas, restringindo o seu exercício; c) é condicionado, porque só pode se manifestar de acordo com as formalidades definidas na Constituição.

Não obstante tais características restritivas, é notável a quantidade de reformas por que passou a Constituição Federal de 1988 até o momento. Promulgado em 5 de outubro de 1988, o texto constitucional já conta com

12 CUNHA JÚNIOR, ref. 9, p. 118.

13 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 231-232.

132 Emendas Constitucionais¹⁴, além de seis Emendas Constitucionais de Revisão¹⁵.

Entre as 109 Emendas Constitucionais até então aprovadas, interessam para o presente estudo as de n. 20, de 15 de dezembro de 1998, n. 41, de 19 de dezembro de 2003, 47, de 5 de julho de 2005, e n. 103, de 12 de novembro de 2019, que são objetos de análise dos dois próximos tópicos.

3 HISTÓRICO DAS REFORMAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O artigo 193 da Constituição Federal define que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Também define que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. Na ordem social assim delineada, relevante papel é reservado à seguridade social, que, nos termos do artigo 194, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A previdência social brasileira vem sofrendo recorrentes reformas, a partir de alterações constitucionais mais ou menos abrangentes e profundas, com repercussão na legislação infraconstitucional correspondente. As Emendas Constitucionais (EC) n. 20, de 1998, e n. 41, de 2003 – complementada pela EC n. 47, de 2005 – trouxeram alterações significativas para o sistema previdenciário brasileiro. Enquanto a EC 20/1998 afetou mais significativamente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a EC 41/2003 e a EC 47/2005 trouxeram

¹⁴ Sendo a mais recente a de n. 132, de 20 de dezembro de 2023.

¹⁵ Nos termos do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a revisão constitucional deveria ser realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. A última Emenda Constitucional de Revisão aprovada foi a de n. 6, de 7 de junho de 1994.

alterações relevantes para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos civis.

Em 5 de dezembro de 2016, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de reforma da previdência social, recebida como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287¹⁶, que, depois de mais de um ano de discussões e debates infrutíferos, teve a tramitação suspensa em meio à campanha eleitoral de 2018.

O Poder Executivo, titularizado pelo presidente eleito no sufrágio de 2018, enviou, já em 20 de fevereiro de 2019, a PEC n. 6. Depois de um debate menos intenso do que o dispensado à PEC n. 287, de 2016, acabou aprovada pelo Congresso Nacional, sendo promulgada em 12 de novembro de 2019, como Emenda Constitucional n. 103. Por meio dela foram introduzidas significativas alterações no regramento do sistema previdenciário brasileiro, redefinindo regras para obtenção dos benefícios prestacionais previstos e restringindo direitos de segurados do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio dos servidores públicos federais (com promessa de extensão aos Regimes Próprios de Estados e Municípios, por meio da PEC n. 133, de 2019, mais conhecida como “PEC paralela”¹⁷).

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019

Aprovada em segundo turno no Senado Federal no último dia 23 de outubro de 2019, a PEC n. 6, de 2019, converteu-se na EC n. 103, promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019 e publicada no Diário Oficial da União de 13 de novembro de 2019.

Sob a justificativa de conferir sustentabilidade e equilíbrio financeiro ao sistema, fundado na necessidade de correção de desigualdades e injustiças, o Governo Federal, apoiado pelas lideranças majoritárias do Congresso 16 Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

17 Já aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, em 28/11/2019, onde tramita.

Nacional, construiu um discurso de defesa da reforma, que passou a chamar de “Nova Previdência”. O discurso encontrou eco nos meios de comunicação de massa, que, em regra, promoveram debates de voz única, nos quais prevalecia apenas um lado da questão que se pretendia discutir. O resultado foi a aprovação relativamente tranquila da proposta, pautada num discurso quase panfletário.

Entre os ajustes pontuais ocorridos no curso da tramitação da matéria no Congresso Nacional, destaca-se a retirada dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Estados e Municípios, matéria que foi remetida para uma “PEC Paralela”, a Proposta de Emenda à Constituição n. 133, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados.

Em resumo, a EC 103/2019 extinguiu a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição. Quanto à aposentadoria por idade, manteve a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos, para homens, e fixou 62 (sessenta e dois) anos, para mulheres (antes a idade exigida era de 60 anos), observando o tempo mínimo de contribuição (art. 201, § 7º, I, CF).

De acordo com o artigo 19 da EC 103/2019, até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor da Emenda será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

Outra importante mudança trazida pela EC 103/2019 diz respeito às contribuições dos segurados vinculados ao RPPS da União (art. 11) e ao RGPS (art. 28).

Outro ponto que também merece destaque é o artigo 23 da EC 103/2019¹⁸, que trata da pensão por morte, um dos benefícios previdenciários

¹⁸ Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem

mais alterados pela reforma, tanto no Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), quanto em relação aos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio da União (RPPS).

No RGPS, a grande alteração diz respeito à forma de cálculo. Antes da reforma, a pensão por morte era equivalente ao valor da aposentadoria que o segurado recebia ou o valor da aposentadoria por invalidez que o segurado teria direito se estivesse inválido na data do seu óbito. A EC 103/2019 alterou significativamente a forma de cálculo do benefício, de forma reflexa, pois ao modificar o cálculo da aposentadoria, alterou consequentemente o cálculo da pensão por morte¹⁹.

por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

19 Para maior detalhamento, ver KERTZMAN, Ivan. Entendendo a reforma da previdência.

A pensão por morte dos servidores públicos da União sofreu as mesmas alterações relativas à forma de cálculo aplicável ao RGPS, com algumas especificidades, entre elas a que se refere à pensão deixada por policiais e agentes federais penitenciários ou socioeducativos mortos em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, que será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo²⁰.

Evidencia-se, portanto, que tanto a majoração das contribuições dos segurados, quanto a redução do valor da pensão por morte, nos dois regimes previdenciários, já justifica a importância da efetiva participação da sociedade no debate acerca da reforma que foi implementada, participação esta que, conforme visto, restou prejudicada diante do discurso hegemônico imposto pelos grupos financeiramente mais poderosos, apoiados, quase que irrestritamente, pelos meios de comunicação de massa.

5 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA APROVAÇÃO DA EC 103/2019

Sendo o Brasil uma democracia representativa, o papel dos partidos políticos – e de suas lideranças – é decisivo para o resultado das votações referentes às propostas de alteração da Constituição.

No caso da reforma da previdência contida na PEC 6/2019, convertida na EC 103/2019, apesar das questões envolvendo a segurança jurídica²¹, com possível ofensa ao princípio de vedação do retrocesso social, os encaminhamentos das lideranças e as votações realizadas pelos parlamentares dos diferentes partidos revelam um alinhamento quase que automático com a

Salvador: JusPodivm, 2020. p. 169-176.

²⁰ KERTZMAN, ref. 23, p. 177-185.

²¹ Ver, por exemplo, MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). Consultor Jurídico, São Paulo, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019; e MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2). Consultor Jurídico, São Paulo, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-09/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

posição (apoio ou oposição) de cada partido em relação ao Governo Federal.

Na Câmara, 36 deputados federais contrariaram a orientação do partido ou do bloco partidário na votação em segundo turno do texto-base da reforma da previdência, na madrugada de 7 de agosto de 2019. O número de deputados infiéis foi maior que o do 1º turno, quando houve 36 infiéis. Dos 36 infiéis no 2º turno, 33 haviam contrariado a orientação do partido também no 1º turno. O Plenário da Câmara aprovou o texto-base com 370 votos favoráveis e 124 contrários²².

A tabela abaixo demonstra a chamada “taxa de infidelidade”, por partido²³:

Tabela 1 – Taxa de infidelidade

Taxa de infidelidade			
Partido	Votos divergentes	Total de votantes	Taxa de infidelidade
PSB	10	30	33,3%
PDT	8	26	30,8%
PROS	3	10	30,0%
Avante	2	7	28,6%
PODE	1	11	9,1%
PP	3	38	7,9%
SD	1	14	7,1%
PRB	2	31	6,5%
PSD	2	35	5,7%
PL	2	37	5,4%
PSDB	1	29	3,4%
PSL	1	52	1,9%
Cidadania	0	8	0%
DEM	0	30	0%
MDB	0	32	0%
Novo	0	8	0%
PCdoB	0	8	0%
PSC	0	7	0%
PSOL	0	8	0%
PT	0	49	0%
PTB	0	12	0%
Patriota	0	5	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados, 2019.

No Senado Federal, a votação em segundo turno do texto-base da reforma da previdência, ocorrida em 22 de outubro de 2019, teve 60 votos

22 Bastavam 308 votos favoráveis para aprovação.

23 Ver em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/07/36-deputados-contrariam-orientacoes-dos-partidos-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia-saiba-quem-sao.ghhtml>.

favoráveis e 19 contrários²⁴.

Durante as votações na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e em Plenário, os senadores promoveram alterações no texto que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados. Uma das mudanças feitas pelo relator na CCJ, e aprovada pelos senadores, foi suprimir do texto a possibilidade de que a pensão por morte fosse inferior a um salário mínimo. Outra mudança feita pelo Senado foi a supressão de parte da regra de transição para os profissionais expostos a agentes nocivos, como os mineiros de subsolo, que elevava progressivamente os requisitos para que esses trabalhadores conseguissem a aposentadoria²⁵.

A tabela abaixo demonstra como votou cada partido no segundo turno de votação da reforma da previdência no Senado²⁶:

Tabela 2

partido ▼	bancada	presentes	sim	% votos a favor	não	% votos contra na bancada	% ausentes na bancada
Cidadania	3	3	2	66,7%	1	33,3%	0,0%
DEM	6	5	4	66,7%	0	0,0%	33,3%
MDB	13	13	12	92,3%	1	7,7%	0,0%
PDT	4	4	1	25,0%	3	75,0%	0,0%
PL	2	2	2	100,0%	0	0,0%	0,0%
Podemos	11	11	11	100,0%	0	0,0%	0,0%
PP	6	6	6	100,0%	0	0,0%	0,0%
Pros	3	3	1	33,3%	2	66,7%	0,0%
PSB	2	2	0	0,0%	2	100,0%	0,0%
PSC	1	1	1	100,0%	0	0,0%	0,0%
PSD	9	9	7	77,8%	2	22,2%	0,0%
PSDB	8	8	8	100,0%	0	0,0%	0,0%
PSL	3	3	3	100,0%	0	0,0%	0,0%
PT	6	6	0	0,0%	6	100,0%	0,0%
Rede	3	3	1	33,3%	2	66,7%	0,0%
Republicanos	1	1	1	100,0%	0	0,0%	0,0%
total	81	80	60	74,1%	19	23,5%	2,5%

Fonte: Senado Federal

Fonte: Senado Federal, 2019.

24 Bastavam 49 votos para aprovação. Na votação em primeiro turno, realizada no início de outubro de 2019, foram 56 votos favoráveis e 19 contrários.

25 Ver em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/22/aprovado-o-texto-base-da-reforma-da-previdencia-senado-vota-ultimos-destaques-nesta-quarta>.

26 Ver em: <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votou-cada-senador-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia/>.

Os resultados das votações denotam que os debates parlamentares, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, foram, em regra, superficiais e estéreis, marcados por discursos panfletários de todos os lados. A despeito da participação de especialistas em diversas sessões nas duas Casas legislativas, as tentativas da adição de critérios técnicos e bem fundamentados foram rechaçadas, em nome da alegação de que a aprovação da reforma era, além de urgente, imprescindível para o equilíbrio das contas públicas e para o crescimento econômico do País.

O nível de infidelidade partidária pode ser considerado como relativamente baixo, embora tenha gerado casos pontuais, na Câmara, de abertura de processos para punição de parlamentares infiéis. Essa alta adesão dos parlamentares aos encaminhamentos dos partidos aponta que a carência de discussão do tema e o debate enviesado, descritos neste trabalho, contribuíram para a aprovação da reforma da previdência em 2019, com certa facilidade, a despeito dos prejuízos para os segurados do sistema e das possíveis violações ao princípio de vedação do retrocesso social²⁷.

Verifica-se que, por ocasião da última reforma da previdência – e, por extensão, nas anteriores –, os partidos políticos não cumpriram a contento o seu papel de canais de expressão dos cidadãos na democracia representativa, em outras palavras, não se consolidou a identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder. No caso, os conceitos de democracia como “governo do povo, pelo povo e para o povo” ou “governo do povo sobre o povo”, nas célebres definições de Abraham Lincoln e Hans Kelsen, não encontram eco, fato que merece reflexão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se no presente artigo que uma democracia requer que todos os membros da comunidade tenham oportunidades iguais e efetivas para

27 Sobre o tema, ver: NASCIMENTO, Rafael do. As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

expressarem suas opiniões e votarem livremente, com a devida transparência da coisa pública. Assim, Estados democráticos devem adotar providências para viabilizar a consolidação da efetiva participação popular no processo decisório das políticas públicas.

Destarte, propostas de modificação constitucionais ou infraconstitucionais que visem, por exemplo, alterar o sistema de seguridade social devem ser submetidas ao crivo do povo, que necessita de um nível de informação adequado para expressar, conscientemente, a sua vontade, perante os parlamentares que o representam.

No caso da previdência social, política pública inserida no conceito de seguridade social, juntamente com a saúde e a assistência social, as constantes reformas constitucionais aprovadas desde 1998 revelaram-se carentes de um debate equânime, indispensável para a tomada de decisão em prol dos interesses da coletividade.

Nesse cenário, os partidos políticos têm demonstrado incapacidade para conduzir o debate junto aos eleitores que lhes confiaram o voto. A maioria dos parlamentares apenas tem se preocupando em se alinhar, automaticamente, às diretrizes do Poder Executivo autor da proposta, furtando-se ao aprofundamento técnico e à repercussão social da matéria posta em votação. Não raro, o que é mais grave, prevalecem os interesses financeiros de grupos minoritários, mesmo com afronta aos princípios constitucionais que regem a previdência social.

Os superficiais debates e os resultados das votações da PEC n. 6, de 2019, apontam para a necessidade de aprimoramento da atuação dos parlamentares e dos partidos políticos na tramitação de reformas constitucionais tão abrangentes e relevantes quanto as da previdência social.

Ressalta-se a necessidade da realização de pesquisas mais aprofundadas sobre o tema aqui estudado, com a coleta de dados mais abrangentes, incluindo, por exemplo, a análise de casos de reformas constitucionais ocorridos em outros Estados democráticos. Tais estudos certamente trarão novas reflexões

acerca da temática, possibilitando a identificação de boas práticas e soluções viáveis ao problema.

Os sistemas previdenciários não precisam ser blindados a mudanças ou aperfeiçoamentos, porém qualquer alteração nesse sentido requer o debate democrático, justo e criterioso das propostas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional, cujos membros, por meio dos partidos políticos, têm por obrigação proporcionar aos cidadãos voz e vez nas discussões, de forma a cumprir o papel que lhe é próprio na democracia, em defesa dos interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Temas controversos da reforma política*. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. *Teorias da democracia*. Salvador: JusPodivm, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2009.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a reforma da previdência*. Salvador: JusPodivm, 2020.

MEZZAROBBA, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para a consolidação da democracia representativa. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167-189.

MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-09/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

NASCIMENTO, Rafael do. *As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

MARKETING POLÍTICO E ELEITORAL: a fronteira entre legalidade e conduta abusiva na coleta de dados para a segmentação da propaganda

POLITICAL AND ELECTORAL MARKETING: the boundary between legality and abusive conduct in data collection for advertisement

*Jade Caldas Sibalde **

RESUMO

O presente artigo tem como foco a evolução da comunicação política no contexto das eleições brasileiras, especialmente pós-2018. Partindo da premissa da importância crucial da propaganda tanto nos negócios quanto na política, a pesquisa explora as mudanças na dinâmica entre candidatos e eleitores, destacando o impacto significativo das redes sociais e outras plataformas digitais. Em um cenário onde as fronteiras entre o virtual e o real estão em constante conflito, o estudo se concentra na propaganda eleitoral na era digital, examinando, através de revisão bibliográfica combinada com o método analítico, os efeitos do marketing político e eleitoral baseado na coleta e segmentação de dados dos usuários. Com a consolidação das redes sociais como elemento da vida cotidiana, coloca-se a indagação sobre a legitimidade da propaganda por meios virtuais e como a Justiça Eleitoral deve responder ao uso de dados.

Palavras-chave: eleições; propaganda eleitoral; redes sociais; voto; marketing político.

*Advogada e consultora jurídica, doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa, pós-graduada em Compliance e Governança Corporativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), bacharel em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

The present article focuses on the evolution of political communication in the context of Brazilian elections, particularly in the post-2018 era. Starting from the premise of the crucial importance of propaganda in both business and politics, the research explores the changes in the dynamics between candidates and voters, highlighting the significant impact of social media and other digital platforms. In a scenario where the boundaries between the virtual and the real are in constant conflict, the study centers on electoral propaganda in the digital age, examining, through a combination of bibliographical review and analytical methods, the effects of political and electoral marketing based on the collection and segmentation of user data. With the consolidation of social media as an integral part of daily life, the article raises questions about the legitimacy of virtual propaganda and how the Electoral Court should address the use of personal data.

Keywords: elections; electoral advertising; social media; vote; political marketing.

1 INTRODUÇÃO

A propaganda é a alma do negócio.

Atribuída a Zoraide Franco, a emblemática frase se tornou um bordão dentro da publicidade brasileira. Mas, seria a propaganda alma de qual negócio? Possivelmente de todos, inclusive da própria política.

No ano de 2020, testemunhamos um surpreendente número de mais de 517 mil pedidos de registro de candidatura para as eleições municipais. A expressiva quantidade abrangia uma pluralidade de perfis, desde políticos experientes com carreiras sólidas até novatos em sua

primeira incursão na vida pública. Com meio milhão de candidatos, é ilusório acreditar que todos começariam a corrida eleitoral em condições iguais, a linha de partida nunca é reta nesse cenário.

Em meio a uma disputa acirrada pela atenção do eleitor, que se vê imerso em um mar de opções, surge a inquietação sobre como selecionar a melhor alternativa. Por outro lado, os candidatos se veem diante do desafio de se destacar entre seus pares numa concorrência cada vez maior. A atividade de marketing emerge como uma ferramenta vital, já que concorrer a uma eleição não se trata apenas de registrar uma candidatura, mas de construir uma narrativa que alcance seu público, uma narrativa eficaz o suficiente para atingir o quociente eleitoral, diferenciando-se em meio ao ruído da multidão.

Antes, a comunicação entre eleitor e candidato estava limitada a mídias tradicionais, como tempo de televisão e rádio, carros de som, outdoors, entre outros. Contudo, a dinâmica do processo eleitoral evoluiu significativamente nos últimos anos. Com a difusão da internet, as barreiras tradicionais do que era considerado público foram rompidas, abrindo caminho para uma transformação radical no formato da comunicação política.

Atualmente, vivenciamos uma era em que a internet desempenha um papel central na interação entre eleitores e candidatos, proporcionando uma comunicação direta e imediata que anteriormente era inimaginável. Redes sociais, blogs e plataformas online tornaram-se canais essenciais para a expressão de ideias e propostas, além de permitirem a construção e reforço da imagem dos políticos. O eleitor agora não apenas é colocado como um sujeito passivo que consome informações, ele torna-se uma agente que contribui ativamente para a dinâmica política.

O ano de 2018 marcou o momento de inflexão na dinâmica entre propaganda tradicional e sociedade, evidenciando o impacto significativo das novas formas de comunicação política. Isso se tornou particularmente

claro ao observar o desempenho surpreendente de candidatos à presidência e a análise dos custos de suas campanhas na razão gasto por voto.

O primeiro exemplo é a campanha de Cabo Daciolo, representante do Patriota. Com um gasto surpreendentemente modesto de R\$808,00, o candidato conquistou uma expressiva base de eleitores, totalizando incríveis 1,3 milhões de votos. O feito é ainda mais notável quando se considera que seu custo por voto foi de apenas R\$ 0,0005². A razão do sucesso? O candidato passou a ser amplamente vinculado a publicações humorísticas online, o que ampliou sua popularidade. O fenômeno combinou estratégias criativas e o uso eficiente dos recursos, não dependendo do gasto com material impresso, utilizando, no lugar, o espaço das mídias sociais para reforço de imagem, desafiando as formas tradicionais da propaganda política.

O segundo grande exemplo da influência das novas formas de comunicação é Jair Bolsonaro, que, inclusive, tornou-se presidente. Apesar de ter apenas 8 segundos de propaganda eleitoral obrigatória no rádio e televisão³, ele conseguiu avançar para o segundo turno com um gasto de R\$1,2 milhão, resultando em um custo de R\$0,02 por voto. A capacidade de otimizar o impacto desses breves momentos na mídia tradicional e, ao mesmo tempo, capitalizar as plataformas digitais foram elementos cruciais para sua ascensão. Sobre a eleição do ex-presidente, é importante pontuar que houve um trabalho maciço de difusão de sua imagem para o grande público ao longo dos anos, o que contribuiu para o êxito de sua estratégia virtual.

O ponto comum entre esses dois candidatos de destaque é a comunicação centrada nas redes sociais, ambos compreenderam a importância de engajar diretamente seus eleitores, construindo uma

2 Famosa frase do médico suíco-alemão Para celso, no século XVI.

3 GULLINO, Daniel. Meirelles gastou R\$ 41 por voto; Daciolo, menos de um centavo. O Globo, [s. l.], Seção Política, 8 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/meirelles-gastou-41-por-voto-daciolo-menos-de-um-centavo-23140330>. Acesso em: 25 fev. 2024.

narrativa envolvente que impactou o mundo offline. O cenário político de 2018 não apenas redefiniu as táticas de campanha, mas também destacou a necessidade de compreender e dominar as ferramentas oferecidas pelas plataformas digitais, provando que o marketing digital não era apenas dirigido a produtos, ele trazia resultados para as imagens pessoais.

Duas eleições após 2018 evidenciaram que a habilidade de se adaptar e inovar no novo cenário de propaganda é a chave para o sucesso de muitos candidatos que almejam cargos de destaque. A eleição de 2020, marcada pela pandemia, tornou indispensável rememorar os ensinamentos obtidos em 2018, impulsionando a busca por estratégias de virtualização, as quais acabaram por transformar a própria cultura eleitoral.

O impacto da pandemia acelerou a digitalização da comunicação política, forçando candidatos a direcionarem esforços para o online. Lives, posts impulsionados e chatbots foram alguns dos recursos mais empregados. O aprendizado constante, a rapidez em respostas às mudanças nas dinâmicas sociais e a capacidade de inovação tornaram-se requisitos essenciais para aqueles que buscavam não apenas manter, mas também ampliar sua relevância no cenário político. Para os novos candidatos, era a chance de aparecer com menos recursos disponibilizados pelos partidos.

Não há política que resista se estiver em oposição à sociedade, por isso as inovações não podem ser silenciadas nas disputas eleitorais. Pode-se pensar o momento presente como uma via de mão dupla, onde a comunicação precisa e a compreensão das expectativas do eleitorado são cruciais para o sucesso do candidato. Em verdade, o que se espera de um político atual não difere dos anseios clássicos, expressos desde Maquiavel: agir de acordo com o seu tempo histórico⁴.

A adaptação não se trata apenas de aceitar a virtualização, mas também de incorporar uma mentalidade voltada para os novos tempos, 4 BOLSONARO terá 8 segundos de tempo de TV; Alckmin, 5 minutos. Veja, [s. l.], Seção Política, 23 ago. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-tera-8-segundos-de-tempo-de-tv-alckmin-5-minutos>. Acesso em: 25 fev. 2024.

entender que não cabe uma oposição direta à evolução natural da vida. Sempre será desafiador aprender a lidar com as novas tecnologias, em especial aquelas que ainda não se conhece plenamente o impacto, contudo todo bom político ou aspirante a político precisa saber se comunicar⁵.

A trajetória pós-2018 reflete não apenas uma mudança nas estratégias eleitorais, mas uma ruptura da barreira entre político e sociedade. Vida privada e pública entram em choque e escolher se candidatar gera impactos maiores que ganhar ou perder um cargo. Contudo, o objeto do presente artigo não é estudar os impactos pessoais de uma candidatura, mas investigar sobre o fenômeno do marketing político.

“A diferença entre o remédio e o veneno é a dose”⁶. A ascensão da política no ambiente virtual é uma tendência que define o futuro do cenário político. Entretanto, há um terreno espinhoso à volta das modernizações, especialmente no que diz respeito à propagação de desinformação, fake news e emprego de propaganda abusiva. O ambiente virtual não pode ser encarado como uma terra sem lei, ele na verdade replica as regras sociais que regem nosso mundo “real”, fazer campanha política online deve seguir a principiologia da política tradicional.

O virtual não é nem nunca será uma negação das conquistas históricas da política, ao contrário, é uma extensão e uma evolução natural, um novo suporte para relações milenares. Dentre os múltiplos desdobra-

5 “Creio ainda que é feliz quem emparelha seu modo de proceder com a qualidade dos tempos e, analogamente, que seja infeliz quem age em desacordo com os tempos. Porque se vê que os homens procedem diversamente nas coisas que os conduzem ao fim que cada um almeja, isto é, glória e riquezas: um com prudência, outro, com ímpeto; um com violência, outro, com astúcia; um com paciência, outro, com o seu contrário — e cada um pode ter êxito por diversos meios”. MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 132.

6 Citando as palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso: “Hoje, para ter chance de sucesso, o político precisa dominar os meios de comunicação de massa. Isso não significa ter poder sobre eles, no sentido de controlar o que fazem. Mas é indispensável saber lidar com eles: estar familiarizado com seu funcionamento, conhecer seus ritmos, respeitar suas práticas, aprender como agem e reagem”. CARDOSO, Fernando Henrique. Cartas a um jovem político. Alfragide: Editora Dom Quixote, 2010. p. 59.

mentos possíveis para o tema do marketing político, foi feita a escolha de orientar o texto para abordar a coleta de dados para segmentação de propaganda política e os possíveis abusos decorrentes de tal conduta.

Tendo um direcionamento teórico, o artigo foi escrito valendo-se de revisão bibliográfica sobre a matéria, utilizando complementarmente o método analítico, permitindo sintetizar os dados coletados a fim de produzir um conhecimento crítico e com viés prático.

2 A REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA NO DIREITO ELEITORAL

A tendência geral é que as eleições se tornem mais competitivas a cada ano, impulsionadas pelo aumento populacional, ampliação do acesso à informação e, sobretudo, pelo desafio representado pela significativa expansão no número de candidaturas. Num país de proporções continentais como o Brasil, que figura como o campeão global de gastos em campanhas eleitorais⁷, é indispensável que sejam instituídos parâmetros regulatórios que impeçam a circulação indiscriminada de recursos financeiros, evitando assim sua utilização em táticas subversivas que maculem o pleito eleitoral. Tal regulamentação também deve ser estendida para as estratégias de marketing político virtual.

A legislação nacional estabelece diretrizes norteadoras para a propaganda política e eleitoral com o propósito de garantir, pelo menos virtualmente, uma igualdade de oportunidades para os candidatos e os esclarecimentos necessários à população. Sobre o tema da propaganda política, as determinações gerais estão positivadas na Carta Magna, sendo

7 BRAGON, Ranier. Com fundo de R\$ 5,7 bilhões, Brasil sobe ao topo mundial do gasto público com campanhas eleitorais. Folha de S. Paulo, São Paulo, Seção Política, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/com-fundo-eleitoral-de-r-57-bi-brasil-sobe-ao-topo-mundial-do-gasto-publico-com-campanhas.shtml>. Acesso em: 1 mar. 2024.

complementadas por instrumentos normativos como a Lei nº 9.504/1997, chamada Lei das Eleições, no Código Eleitoral e nas resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A propaganda tem formato, limite e período próprio, não podendo ser feita indiscriminadamente nas datas anteriores à eleição.

O ano de 2024 é um ano eleitoral e, por isso, antes de 16 de agosto não poderão ser realizadas campanhas oficiais em todo território nacional. Até a data em questão, os candidatos apenas podem se colocar enquanto pré-candidatos a um determinado cargo, fortalecendo sua imagem pessoal nesse período. O dilema colocado pelas novas formas de comunicação é que um período que anteriormente não era tão interessante para a campanha em si, apenas para sua gestão, transmuta-se em um trunfo para quem sabe utilizar as mídias a seu favor⁸.

Tomemos como exemplo um vídeo publicado em 26 de dezembro e que se popularizou nas redes sociais. Usando uma estética similar a de séries de televisão, Ítalo Abati anunciou sua pré-candidatura à prefeitura de Belém pelo Partido Novo⁹. Ítalo, que conta atualmente com 33,6 mil seguidores na rede social Instagram¹⁰, atingiu, só na plataforma em questão, 171 mil visualizações em sua publicação. Dando uma dimensão desse número, a TV Liberal, afiliada da Rede Globo, registrou em 14/12/2023¹¹ a média de 23,6 pontos percentuais de audiência na transmissão do Jornal Nacional, maior telejornal brasileiro. Cada ponto percentual equivale a 7.433 domicílios, transformando a audiência em

8 Divulgação de pré-candidatura à Prefeitura de Belém do Pará. ABATI, Ítalo. Pré-Candidatura à Prefeitura de Belém. [S. l.], 23 dez. 2023. Instagram: @italoabati (Partido Novo, 2024). Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/C1VOI98umVN/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

9 Dados validados em 1 de março de 2024.

10 CONSOLIDADOS de Belém, quinta-feira, 14 dez. 2023. Portal Alta Definição, [s. l.], 20 dez. 2023. Disponível em: <https://portalaltadefinicao.com/consolidados-de-belem-quinta-feira-14-12-2023/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

11 LISTA DE PREÇOS: de 1º de abril de 2016 a 30 de setembro de 2016. Belém: TV Liberal, 2016. Disponível em: https://estaticog1.globo.com/2016/05/11/precos_tvliberal_abr16.pdf. Acesso em: 28 fev. 2024.

questão no número mínimo de 175 mil espectadores. Comparativamente, numa análise falha, poderia ser dito que um vídeo no instagram deu a mesma repercussão que um espaço publicitário no intervalo do Jornal Nacional.

Procurando online, é possível localizar uma planilha de valores, datada de 2016, referente aos custos para realizar anúncios nos intervalos da TV Liberal¹². No documento é dito que trinta segundos no intervalo do Jornal Nacional em Belém correspondem a um anúncio de R\$11.022,00. O vídeo de Ítalo apresenta um minuto e vinte e dois segundos de duração, em linguagem de publicidade tradicional seria uma propaganda bastante dispendiosa.

O grande argumento que desmonta a construção que apresentei até aqui está na suposta impossibilidade em se obter a certeza sobre quem foi realmente o público atingido pela propaganda da rede social. Em tese, a internet permite uma entrega indistinta de conteúdos, viralizar em uma publicação não quer dizer necessariamente que um candidato atingiu seu público, sobretudo em eleições locais. Colocando-me enquanto audiência da peça publicitária supracitada, não resido em Belém ou guardo relações de proximidade com a cidade que justifiquem meu interesse em escolher um prefeito ou vereador para a região. Em bem verdade, quando assisti a propaganda em questão sequer encontrava-me no Brasil, mas isso não me impediu de estar entre seus visualizadores em razão da entrega de conteúdo.

As redes sociais têm números inflados, que mascaram realidades e são capazes de criar comunidades nichadas. Por isso, a propaganda eleitoral nas mídias sociais é traiçoeira quando não é bem desenhada. Há variação dos algoritmos que direcionam o conteúdo para o usuário entre as distintas empresas, alterando um pouco as métricas balizadoras em cada, mas todos esses espaços compartilham a competição pela atenção

¹² A obra utilizada como referência é: BAUDRILLARD, Jean. A sociedade de consumo. Lisboa: Edições 70, 1995.

do usuário final.

Todavia, e se o caminho até o usuário final não for tão incerto? O ponto nevralgico dos possíveis excessos reside na segmentação da propaganda com base em critérios demográficos, geográficos e de interesse, dando uma certeza maior sobre o alcance do verdadeiro público alvo.

A despeito de ser apresentada com uma roupagem contemporânea, a prática da segmentação não é uma novidade. Podemos remontar à lógica clássica de oferta e demanda para compreender esse conceito: aquele que detém um produto para ofertar necessita de um público interessado em consumi-lo. Oferecer laranjas a quem busca bananas, e negligenciar o público efetivamente interessado em laranjas, revela-se uma estratégia ineficiente. O público interessado é importante não só para o comércio, mas nas próprias interações humanas: pessoas com interesses comuns são atraídas mutuamente de forma mais fácil, demandando menor emprego de recursos.

Para teóricos como o sociólogo e filósofo Jean Baudrillard, a sociedade atual e suas relações são regidas pela lógica do consumo¹³. Existe a realidade efetiva e os simulacros de realidade, que podem se sobrepor ao mundo tangível, as relações de consumo transcendem sua utilidade prática, reconstruindo as noções de status e vida. A lógica do consumo favorece a efemeridade, a volatilidade da vida, disseminando sua estrutura para cultura, não restringindo-se a transações econômicas, mas convertendo-se em uma noção de performance social. Na prática, nossas escolhas de consumo fundamentam nossas identidades e buscamos a mudança, a satisfação pessoal e o “produto” mais atrativo até em

13 Sobre campanhas muito genéricas, Vitor Peçanha dirá que: “Já perdi a conta de quantas pessoas já tentaram me convencer de que o ideal é fazer uma estratégia que agrade todo mundo. Toda vez tenho que explicar que, para agradar todo mundo, você precisa ter um conteúdo tão genérico que, no final das contas, não vai se diferenciar nem será interessante para ninguém. Será um conteúdo raso e mediano, e, honestamente, é melhor um conteúdo muito ruim do que um conteúdo mediano. Pelo menos ele despertará algum sentimento no leitor”. PEÇANHA, Vitor. Obrigado pelo marketing. São Paulo: Saraiva Educação, 2017. p. 32.

nossas escolhas políticas. Por isso, a construção de imagens e narrativas dos candidatos por meio de campanhas precisa gerar desejo, interesse, despertar sensações e necessidades.

Os políticos precisam representar figuras cujas identidades são moldadas para além propostas políticas e trabalhos feitos, eles precisam construir em torno de si a aura de desejo que, ao mesmo tempo que lhe humanize, torne-o um artigo de maior valor agregado para consumo, uma boa imagem de representação para a esfera pública. A escolha dos eleitores muitas vezes é influenciada não apenas pelas ideias dos candidatos, mas também por sua imagem, retórica e representação mediática. A hiperrealidade, como concebida por Baudrillard, aplicada à política, sugere que a linha entre a realidade política e sua representação pode tornar-se turva, impactando a tomada de decisão dos eleitores.

A ideia de consumo enquanto um fator de performance social aplica-se ao ato de votar. Os eleitores, ao escolherem um candidato, se engajam em uma forma de expressão identitária, onde suas escolhas políticas não são apenas um exercício de cidadania, mas também uma declaração pública de personalidade, o que inclusive pode ser um dos fatores de justificação do crescente fanatismo político.

A eficácia do desempenho político, em uma estrutura social fundamentada na cultura do consumo, é a habilidade de aproveitar o meio social em seu benefício. A competência em comunicar-se adequadamente com a audiência, adotando a linguagem que ressoa com o público, torna-se critério de sobrevivência. Esta competência não se limita à mera transmissão de ideias políticas, mas estende-se à capacidade de inspirar, de forma individualizada, os anseios distintos de cada eleitor. Trata-se, essencialmente, da habilidade de personalizar questões de alcance mais amplo, apresentando soluções por meio da figura do candidato. Desse modo, o político habilidoso de hoje deve conseguir replicar a satisfação associada ao ato de consumir, estabelecendo um paralelo entre o depósito

de um voto ou o acompanhamento de sua campanha e a gratificação derivada do consumo. A escolha política torna-se não apenas um exercício cívico, mas também um ato simbólico.

A habilidade do político em articular sua mensagem de maneira eficaz, numa sociedade moldada pelo consumo, encontra sua ligação direta com a prática de segmentação de propaganda. Assumindo a comunicação política como um ato de consumo simbólico, a segmentação torna-se uma ferramenta estratégica para compreender as nuances da audiência, a linguagem, os temas e a apresentação podem ser adaptados para atingir diferentes grupos demográficos, apelando às suas realidades.

Assim como os profissionais de marketing buscam personalizar suas mensagens para diferentes grupos de consumidores, os políticos, num cenário de sociedade de consumo, buscam personalizar suas plataformas para atrair eleitores específicos.

Na dinâmica inerente ao marketing digital, à medida que a especificidade de um produto, anúncio ou conteúdo aumenta, ocorre uma redução proporcional em seu alcance, mas um aumento no nível de engajamento que justifica a diminuição do público. Ao se fazer publicidades amplas, pode ser mais difícil obter um público verdadeiramente interessado, há que se conseguir um equilíbrio estratégico entre amplitude e relevância na formulação das campanhas¹⁴.

A prática da segmentação de dados aparece para proporcionar a subdivisão de um conjunto de dados em grupos mais específicos com base em características compartilhadas. No âmbito das eleições e da propaganda política, a segmentação de dados figura como uma ferramenta de grande impacto para a orientação de mensagens direcionadas a grupos demográficos ou de interesse específicos. Para saber como desenvolver

14 BAPTISTA, Rodrigo. Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado. Senado Notícias, Brasília, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 28 fev. 2024.

sua campanha, o político não utiliza apenas o recorte de público-alvo, que se baseia em categorizações genéricas com intervalos demográficos amplos, como, por exemplo, todos os eleitores da cidade na qual se candidatará. Em seu lugar, passa a ser aplicado o conceito de persona, que nada mais é do que uma construção fictícia que personifica o arquétipo do seu público ideal. A construção desta personagem implica no uso de dados que ultrapassagem gênero e idade, interesses, local de residência, nível de instrução e profissão auxiliarão nas escolhas realizadas. A finalidade primordial consiste em direcionar todas as estratégias de marketing para essa representação elaborada, a pessoa mais propícia a eleger aquele político.

A noção de persona assume uma relevância marcante ao delinear a criação de estratégias de comunicação direcionadas a segmentos específicos do eleitorado. Ao atribuir características distintivas a um eleitor ideal, como suas preocupações, valores, aspirações e preferências políticas, os estrategistas políticos podem moldar as mensagens de campanha de maneira a estabelecer uma conexão mais pessoal e impactante: para quem se preocupa com saúde, as propostas mais recorrentes serão dessa área; para pessoas com interesse em economia, haverá uma exploração dessa pauta; quem possui filhos em idade escolar saberá mais sobre educação; entre outros.

O emprego do conceito de persona emerge como uma prática valiosa na busca por eficácia da propaganda eleitoral, promovendo uma abordagem mais precisa e adaptada às necessidades e expectativas específicas de determinados segmentos do eleitorado. Ao enquadrar o internauta/eleitor numa persona, pode-se modular toda sua experiência online, entendendo, inclusive, qual canal online tem sua maior atenção.

Já em 2019, pesquisa do DataSenado indicava que 45% da população admitia que seu voto nas eleições tinha sido influenciado pelas

redes sociais¹⁵. A cada eleição, a tendência é de ampliação, então como impedir que se gere um determinismo eleitoral antes mesmo das campanhas, no qual o eleitor não seja confrontado com ideias diversas das suas?

3 O PERIGO DA SEGMENTAÇÃO DA PROPAGANDA POLÍTICA

É impossível abordar a questão da segmentação de dados no âmbito do marketing político sem considerar a relevância da proteção de dados. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) delineou de forma específica uma série de direitos atribuídos às pessoas que detêm dados pessoais, impondo, por sua vez, obrigações aos agentes que manipulam tais informações. As diretrizes da LGPD em consonância com a legislação eleitoral dispõem sobre diversos aspectos da atividade político-partidária, apresentando interseções significativas com os princípios de proteção de dados pessoais.

A noção de dado pessoal, conforme estabelecido no artigo 5º, I, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), abrange informações relativas a uma pessoa natural identificada ou identificável, sendo considerado pessoal quando possibilita a identificação direta ou indireta daquele sujeito. A identificação direta ocorre normalmente pelo nome completo, enquanto a identificação indireta pode se dar mediante a combinação de outras informações, como filiação e naturalidade.

Os dados pessoais podem ser identificados a partir de outras informações para prever, avaliar e influenciar comportamentos, como na formação de perfis pessoais para anúncios individualizados em redes sociais. No mundo do marketing digital, são os dados pessoais que servem

15 Na redação legal é dito que: “Art. 5º [...] II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;”. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

de bússola para as vendas¹⁶.

Existem, no entanto, diferenças entre os dados pessoais e os chamados dados pessoais sensíveis¹⁷. Os dados pessoais sensíveis precisam

16 Os dados são a forma mais próxima de conhecer um sujeito, delineando seu comportamento de mercado: “Os valores pessoais dos consumidores podem ser utilizados como uma base para a segmentação de mercados, assim como para enriquecer a descrição de segmentos definidos por meio de outros critérios, uma vez que atuam como padrões que guiam as escolhas, crenças, atitudes e ações dos consumidores. Para Kotler e Keller (2006), os valores pessoais são mais profundos que os comportamentos e atitudes, determinando, em um nível básico, as escolhas e desejos a longo prazo”. GIRALDI, Janaina de Moura Engracia; IKEDA, Ana Akemi. Valores pessoais como base para segmentação estratégica: um estudo com profissionais paulistas. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, São Paulo, v. 12, n. 36, jul./set. 2010, p. 326.

17 Já na Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, o TSE delineou determinações sobre a propaganda eleitoral. No dia 27/02/2024, ocorreram alterações pela Resolução nº 23.732/2024, sendo a atual redação: “Art. 31. É vedada às pessoas relacionadas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997 e às pessoas jurídicas de direito privado a utilização, doação ou cessão de dados pessoais de clientes em favor de candidatas, candidatos, partidos políticos, federações ou coligações (Lei nº 9.504/1997, arts. 24 e 57-E, caput ; ADI nº 4.650, DJe 24.2.2016; e Lei nº 13.709/2018, arts. 1º e 5º, I). (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021). § 1º É proibida às pessoas jurídicas e às pessoas naturais a venda de cadastro de endereços eletrônicos e banco de dados pessoais, nos termos do § 1º do art. 57- E da Lei nº 9.504/1997. (Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024) § 1º-A A proibição do § 1º deste artigo abrange a venda de cadastro de números de telefone para finalidade de disparos em massa, nos termos do art. 37, XIX, desta Resolução (artigo 57-B, § 3º, da Lei nº 9.504/1997). (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021) § 1º-B. O cadastro de dados pessoais de contato, detido de forma legítima por pessoa natural, poderá ser cedido gratuitamente a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato, condicionando-se o uso lícito na campanha à obtenção prévia de consentimento expresso e informado das(os) destinatárias(os) no primeiro contato por mensagem ou outro meio. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024) § 2º A violação do disposto neste artigo sujeita a(o) responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, a pessoa beneficiária à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) (Lei nº 9.504/1997, art. 57-E, § 2º) § 3º A violação do disposto neste artigo não afasta a aplicação de outras sanções cíveis ou criminais previstas em lei, observado, ainda, o previsto no art. 41 desta Resolução. § 4º Observadas as vedações deste artigo, o tratamento de dados pessoais, inclusive a utilização, doação ou cessão desses por pessoa jurídica ou por pessoa natural, observará as disposições da Lei nº 13.709/2018 (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J). (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 2024).

de uma proteção mais rigorosa devido à sua relação mais estreita com direitos fundamentais e ao risco elevado associado ao seu uso, sendo a partir desse espectro de informação que se aprimora o direcionamento de conteúdo. A lei impõe regras mais restritivas para o tratamento dessa classe de informações até pela disparidade de forças entre os sujeitos comuns e as agências que as coletam para tratamento.

A grande preocupação com o uso de dados pessoais no contexto das campanhas políticas está no processo automatizado de tratamento deles para arrebatar eleitores. Irregularidades no tratamento de dados podem acarretar impactos adversos na integridade do processo eleitoral e na própria equidade de oportunidades entre os candidatos. A antecipação do conhecimento acerca da filiação ideológica de cada indivíduo, seu passado junto a organizações políticas e dados relativos ao histórico familiar podem exercer uma influência significativa nas intenções de voto e o acesso prévio a essas informações permite não apenas uma segmentação mais precisa do eleitorado, mas também viabiliza a formulação de estratégias com melhores resultados de conversão do voto.

Há uma preocupação inerente a uma utilização ética dos dados sensíveis porque, no ambiente virtual, público e privado se metamorfoseiam numa dimensão nunca antes vista. As leis que regulamentam a proteção de dados são a barreira final para impedir a completa anarquia. Ademais, realizar segmentação não é um processo, via de regra, barato, coletar dados exige seguir procedimentos de esclarecimento sobre a coleta, correta armazenagem e os referidos dados não podem ser cedidos a candidatos¹⁸.

A ideia central de evitar a dispersão dos dados pessoais no contexto eleitoral está intimamente ligada à proteção da privacidade e à preservação dos direitos fundamentais do eleitor no ambiente digital. Os dados pessoais representam as credenciais de um usuário no mundo virtual, 18 KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan; SETIAWAN, Iwan. Marketing 5.0. São Paulo: Leya, 2021.

um reflexo da sua identidade que não pode ser usado de forma indiscriminada ou com finalidades que extrapolem o consentimento original. Quando dados são fornecidos a uma candidatura, há um pacto implícito de confiança, limitado no tempo e no propósito. Portanto, utilizá-los em eleições futuras, como uma "permissão eterna", sem um novo consentimento, representa não apenas um desvio de finalidade, mas também uma violação do princípio da autodeterminação informativa garantido pela LGPD.

A Resolução TSE nº 23.610/2019 surge como um marco na regulamentação da propaganda eleitoral, estabelecendo balizas claras para o uso responsável dos dados no ambiente digital. Ao reconhecer as incertezas e riscos desse espaço virtual, o TSE não apenas regula práticas específicas, como o disparo em massa e a cessão de cadastros, mas também inaugura um debate mais amplo sobre a necessidade de proteção do eleitor enquanto sujeito de direitos, inclusive no meio digital. A resolução é, portanto, um reflexo do compromisso do tribunal com a modernização das campanhas, alinhando-as aos princípios de privacidade, transparência e respeito à vontade dos cidadãos.

Ao proibir a reutilização automática de dados pessoais coletados em campanhas passadas, a resolução reforça a ideia de que a utilização desses dados deve ser temporária e restrita ao contexto específico para o qual foram fornecidos. Além de proteger o eleitor contra práticas abusivas e invasivas, essa limitação evita a formação de grandes bancos de dados partidários, que poderiam ser utilizados de forma descontrolada ou até mesmo manipulados, comprometendo a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Mesmo este já sendo um início importante, era necessário avançar mais.

Por isso, em 27 de fevereiro do corrente ano, o TSE atualizou suas diretrizes sobre dados pessoais de modo a tentar orientar a propagan-

da política realizada. As alterações mais importantes nessa temática foram a introdução dos artigos 33-B, 33-C e 33-D, adicionados à Resolução TSE nº 23.610/2019 pela Resolução TSE nº 23.732/2024.

Destrinchando as novas determinações, o artigo 33-B da Resolução nº 23.732/2024 estabelece obrigações concernentes ao tratamento de dados pessoais para fins de propaganda eleitoral por parte de provedores de aplicação, partidos políticos, federações, coligações, candidatas ou candidatos. Dentre as exigências, destaca-se a garantia de acesso facilitado às informações sobre o tratamento de dados, especialmente em relação ao desenho de perfis de usuárias e usuários para microdirecionamento da propaganda eleitoral. Além disso, são estabelecidos requisitos para o cumprimento de direitos individuais, proteção contra discriminação ilícita, uso restrito dos dados conforme consentimento, implementação de medidas de segurança, notificação em caso de incidentes de segurança, entre outros.

No mesmo artigo, o parágrafo 1º reforça a necessidade de consentimento específico, expresso e destacado do titular para o tratamento de dados pessoais sensíveis na propaganda eleitoral. O parágrafo 2º ressalta que, nos casos em que a candidata ou o candidato tenha acesso pessoal a dados sensíveis em razão de relações familiares e comunitárias, o consentimento específico apenas será exigido para a transferência a terceiros.

O parágrafo 3º atribui aos partidos políticos, federações, coligações, candidatas e candidatos a responsabilidade de exigir e fiscalizar o cumprimento das disposições do artigo por pessoas e empresas contratadas por suas campanhas. O parágrafo 4º estabelece que o descumprimento das normas acarretará a remoção do conteúdo veiculado e a comunicação à Autoridade Nacional da Proteção de Dados.

Na sequência, o artigo 33-C determina que partidos políticos, federações, coligações, candidatas e candidatos devem manter registro das

operações de tratamento de dados pessoais, contendo informações como tipo e origem dos dados, categorias de titulares, descrição do processo e finalidade, fundamento legal, duração prevista, período de armazenamento, fluxo de compartilhamento, instrumentos contratuais e medidas de segurança.

Já o artigo 33-D introduz a possibilidade de a Justiça Eleitoral exigir relatórios de impacto à proteção de dados em eleições para cargos específicos, considerando como de alto risco o tratamento em larga escala envolvendo dados sensíveis ou tecnologias inovadoras. O documento deve conter descrição dos dados, riscos identificados, metodologia de tratamento e segurança, além de medidas para mitigação de riscos. A Resolução determina que os relatórios serão disponibilizados publicamente, e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados mantém sua competência simultânea.

Ao estudar as alterações apresentadas, é evidente a preocupação da Justiça Eleitoral em conter o excesso de segmentação, visando assegurar uma integridade mais robusta nas eleições. Contudo, a eficácia destas medidas permanece incerta, uma vez que a atual problemática relativa ao emprego de dados por entidades privadas para objetivos eleitorais permanece nebulosa, constituindo um terreno propenso a práticas abusivas. A interação entre a regulação eleitoral e as preocupações quanto à segmentação excessiva apontam para um esforço do sistema jurídico em equilibrar a necessidade de proteger a integridade do processo democrático com os desafios inerentes ao uso cada vez mais sofisticado de dados no marketing eleitoral.

Olhando pela lógica do candidato, também é importante o estabelecimento de orientações de modo a lhe permitir montar uma campanha aproveitando as novas tecnologias. Na nossa sociedade atual, há a coexistência de cinco gerações com nuances significativas em atitudes,

preferências e comportamento¹⁹. Com os Baby Boomers e a Geração X ainda exercendo uma predominância marcante em posições de liderança e tomada de decisão, tanto no âmbito político quanto no social, as Gerações Y e Z, caracterizadas por sua forte orientação digital, buscam ativamente espaço e representação para fazerem ouvir suas vozes. A disparidade geracional torna-se mais acentuada, desafiando os políticos a ajustarem suas estratégias para se conectarem eficazmente com cada grupo demográfico. Mesmo quando um candidato é eleito para representar segmentos sociais específicos, é imperativo compreender que seu papel enquanto político deve priorizar o interesse público, exercendo o cargo de maneira a atender de forma mais abrangente às aspirações coletivas, o que, em última análise, significa que ele precisa compreender e entender a composição social do eleitorado.

Os partidos, candidatos e coligações estão dentro do seu direito de adotarem as novas tecnologias nas campanhas, porém devem adotar práticas que garantam a acessibilidade e compreensão por parte do público do que está sendo feito. A lógica da publicidade online e a utilização correlata de dados pessoais são importantes na leitura atual de cidadania, demandando estratégias que simplifiquem o entendimento. Como estou cedendo meus dados, como eles estão sendo utilizados para as propagandas eleitorais, como está sendo feito o direcionamento de conteúdo? Essas são perguntas que devem ser facilmente respondidas aos utilizadores, não por meio de políticas de uso genéricas de adesão.

Na esfera da segmentação de dados, notadamente no contexto político, é imprescindível reconhecer que as informações empregadas nesse processo pertencem ao eleitor, sendo inadmissível sua utilização desprovida de esclarecimentos adequados. Ao diferenciar a segmentação de propaganda eleitoral do formato homogêneo do horário político-eleitoral convencional, onde a mensagem é uniforme para todos, o cidadão

¹⁹ Para fins de contextualização, o presente artigo foi finalizado em 07 de março de 2024.

precisa ser comunicado para mitigar o risco de disseminação de desinformação durante processos eleitorais.

A atenção aos eleitores mais idosos é outro agravante, considerando principalmente que o envelhecimento frequentemente coincide com desafios no uso da tecnologia, o que pode gerar dificuldades adicionais para compreender o tratamento de dados em campanhas políticas segmentadas. A vulnerabilidade digital desses eleitores demanda estratégias educativas específicas para garantir que compreendam plenamente como suas informações são utilizadas em campanhas eleitorais on-line.

O delineamento das estratégias para campanhas eleitorais nos próximos anos permanece em aberto, entretanto, fatores como informação, tecnologia e recursos financeiros persistem como elementos distintivos entre êxito e fracasso eleitoral. A perspectiva virtual emerge como uma possível via para reduzir os custos por voto, como ilustrado pela campanha de Cabo Daciolo, ainda que seja ilusório considerar tal abordagem como norma. À medida que a utilização de meios virtuais se expande, ocorrerá simultaneamente uma profissionalização dessas práticas, demandando uma fiscalização criteriosa.

Antes, era certo que partidos e candidatos sabiam como jogo político funcionava e o valor do dinheiro na campanha. Simonassi, Arraes e Oliveira²⁰ empreenderam um estudo dos determinantes da votação para deputado estadual no Ceará, tomando como referência as eleições de 2010, e perceberam o impacto expressivo de fatores como gênero, nível educacional, experiência política, exposição na mídia e poder econômico. Entre os principais achados, destacou-se que candidatos homens, com ensino superior e experiência política prévia, apresentaram maior probabilidade de sucesso eleitoral. Além disso, as despesas de campanha mos-

20 SIMONASSI, Andrei Gomes; ARRAES, Ronaldo De Albuquerque ; OLIVEIRA, Édipo Henrique Pessoa de. O Poder Do Voto Ou O Voto Do Poder?. In: Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting]. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016.

traram-se diretamente relacionadas à quantidade de votos, indicando que, em média, cada R\$ 100,00 declarados resultavam em três votos. Esse dado ressalta a forte relação clássica entre recursos financeiros e competitividade eleitoral, evidenciando como o poder econômico restringia a igualdade de condições entre candidaturas.

No ambiente digital, essa dinâmica assume novos contornos devido à segmentação de propaganda na internet, que permite o direcionamento de conteúdos com base em dados pessoais, como preferências, localização e perfil socioeconômico. Embora a tecnologia possa ampliar o alcance das campanhas, ela também reforça desigualdades estruturais, já que candidatos com maior poder financeiro conseguem acessar ferramentas avançadas de segmentação. Os dados são uma nova moeda que, de forma geral, tem um custo financeiro para ser obtida.

O uso de dados para campanhas eleitorais na internet não apenas reflete, mas potencializa a influência econômica sobre o processo eleitoral, criando um ciclo de exclusão que limita a competitividade de candidatos de partidos menores ou com menos financiamento.

Este estudo não aborda a temática da inteligência artificial, todavia, ela constitui uma variável adicional relevante nas futuras campanhas eleitorais. O futuro digital permanece incerto, e, diante desse panorama, a atuação do direito deve focar na salvaguarda dos princípios fundamentais e das garantias constitucionais. Esses fundamentos servirão como bússola, permitindo uma avaliação crítica para perceber se os limites da legalidade foram ultrapassados no contexto da segmentação de dados.

No estágio atual, entendo que ainda estamos agindo de acordo com as normas vigentes. Entretanto, a cada eleição, cresce o risco de erosão democrática caso não haja um monitoramento diligente das estratégias empregadas pelos candidatos. A preocupação central reside na possibilidade de que a profissionalização das campanhas virtuais, aliada ao potencial uso indiscriminado de dados, possa comprometer a equida-

de e a integridade dos processos eleitorais, desafiando as próprias bases democráticas.

Estudando os consumidores nas redes sociais, Soares e Leal relataram que o branding sentimentaliza marcas e cria lealdade, ampliando o consumismo²¹. Redes sociais são descritas como ferramentas essenciais para empresas, proporcionando alcance global e moldando o comportamento dos consumidores por meio de influenciadores digitais e estratégias publicitárias. Ao mesmo tempo, as plataformas permitem ao consumidor exercer influência sobre outros usuários e empresas, gerando pressão para melhorias e mudanças de postura ética.

A dinâmica mercantilizada que prevalece em relações comerciais pode ser eficiente para transações econômicas, nas quais o valor é claramente mensurável e os interesses são, em sua essência, individuais. No entanto, ao transpor essa lógica para a política, surgem sérios dilemas éticos e estruturais. A política, diferentemente do comércio, não se destina exclusivamente à satisfação de interesses particulares, mas sim à busca pelo bem coletivo, à mediação de conflitos sociais e à construção de um futuro que contemple as necessidades de diferentes grupos.

Quando a política é tratada de maneira puramente mercantil, desconsiderando os interesses coletivos que deveria representar, corre-se o risco de reduzir o processo democrático a uma mera disputa de mercado, onde prevalecem aqueles com maior poder econômico. Tal visão ignora que a legitimidade política não deriva apenas da capacidade de arrecadar fundos ou de criar campanhas publicitárias impactantes, mas do compromisso com valores democráticos.

A mercantilização da política enfraquece os vínculos entre representantes e representados. O eleitor deixa de ser visto como um cidadão com direitos e deveres para se tornar um "consumidor" de promessas

21 SOARES, Dennis Verbicaro; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Consumidor e Redes Sociais: a nova dimensão do consumismo no espaço virtual. Revista Pensamento Jurídico, 2020.

políticas, muitas vezes embaladas de forma estratégica para atender aos desejos imediatos, sem considerar os impactos de longo prazo. Entender que a lei precisa evoluir nada mais é do que compreender que este novo mundo não anula os compromissos de uma sociedade justa já assumidos.

Caristina reforça que as redes sociais transformaram o consumo, promovendo um hiperindividualismo que termina por incentivar um consumismo exacerbado, onde a individualidade se torna um reflexo do que é promovido publicamente, com pouco espaço para questionamentos ou reflexão crítica sobre os produtos ou ideologias impostas²². Transpor a alienação individualista para a política desencadeia em um processo político cada vez mais voltado para a manipulação e a exclusão de vozes diversas, como se a política devesse ser condicionada a um “eu” e não ao “nós” coletivo. A política não é um produto e não pode ser tratada como se o fosse.

O que se espera é que as salvaguardas legais evoluam em concordância com o dinamismo tecnológico, assegurando que a utilização de dados e ferramentas virtuais permaneça aderente, respeitando a legislação vigente, em especial os direitos fundamentais positivados na Constituição Federal. A manutenção de um equilíbrio entre inovação tecnológica e preservação dos valores democráticos é uma tarefa complexa, mas essencial para o fortalecimento do processo eleitoral e a proteção dos fundamentos democráticos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num universo eleitoral cada vez mais marcado pela ascensão do marketing político e eleitoral digital, a mensuração do impacto total desta transformação requer um estudo amplo e de longo prazo, que contemple

22 CARISTINA, Jean Eduardo Aguiar. As redes sociais e a virtualização do consumo: desafiando a publicidade e o direito. Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo, v. 2, n. 2, p. 80-99, 2016.

alguns pleitos eleitorais. O dinamismo inerente às tecnologias digitais, aliado à adaptação constante do eleitorado a essas mudanças, fazem com que os efeitos dessa transição no processo eleitoral ainda não sejam totalmente conhecidos.

Quando direcionamos nossa atenção às eleições municipais, é obrigatório considerar o intrincado tecido social e econômico que caracteriza as diversas regiões do Brasil, acrescentando uma camada adicional de complexidade à análise dos impactos resultantes da segmentação de propaganda. O país, com suas dimensões continentais, apresenta uma heterogeneidade marcante, com variados níveis de desenvolvimento socioeconômico que influenciam diretamente a dinâmica política local. Fora das grandes capitais, onde o desenvolvimento tecnológico é mais equilibrado, observamos uma ampla gama de realidades, com diferentes graus de modernização entre os municípios, o que confere uma significativa variabilidade de contextos que podem atenuar os efeitos esperados de uma campanha puramente digital.

A diversidade socioeconômica entre as regiões impõe desafios adicionais à eficácia da segmentação de propaganda eleitoral. A implementação de estratégias homogêneas em áreas geograficamente distintas pode resultar em respostas díspares por parte do eleitorado, considerando as variadas demandas, preocupações e prioridades específicas de cada localidade. A disparidade nos níveis de conectividade e acesso à tecnologia entre os municípios brasileiros é uma consideração crucial. Enquanto áreas urbanas densamente povoadas podem se beneficiar mais diretamente de campanhas digitais, municípios menos desenvolvidos podem enfrentar desafios relacionados à infraestrutura tecnológica e à alfabetização digital. Ou seja, a campanha baseada no virtual não é uma realidade única, mas o somatório de milhares de realidades individuais dos municípios e seus resultados próprios.

Contudo, analisando a política brasileira enquanto conjunto, por

mais que se reconheçam as variabilidades de contextos, a perspectiva dos próximos anos não reside na negação da segmentação de dados, haja vista que, historicamente, políticos têm representado e mobilizado grupos de interesse como parte própria dinâmica democrática.

O cerne da questão está na necessidade de mitigar a tendência de direcionar a propaganda eleitoral exclusivamente para segmentos específicos, resultando na formação de bolhas informativas e na estratificação da política em nichos restritos. A potencial distorção derivada desse direcionamento comprometeria de maneira significativa o processo de renovação democrática, elemento vital o sistema político.

O desafio emergente consiste, portanto, na busca por equilíbrio entre a segmentação efetiva, que reconhece a diversidade de interesses dentro da sociedade, e a preservação do caráter inclusivo e abrangente da democracia. É imperativo evitar uma fragmentação excessiva que conduza a uma representação política isolada e desconexa das amplas realidades e demandas da sociedade. Políticas regulatórias e mecanismos de transparência devem ser implementados de maneira a salvaguardar a integridade do processo democrático.

É crucial adotar medidas que assegurem a distribuição equitativa das mensagens políticas, impedindo a cristalização de bolhas informativas que obstaculizam a livre circulação de ideias. A chave está em descobrir o ponto de equilíbrio, que alinhe transparência nas estratégias de marketing político e práticas que promovam a inclusão de diferentes vozes e visões.

Ainda se deseja que o eleitor dê seu voto para o candidato que melhor represente suas aspirações, contudo isso só ocorrerá se ele tiver acesso a outros estímulos, outras vozes. No final do dia, a sociedade brasileira, que já foi marcada por tantas modalidades de voto de cabresto, não pode permitir que a era digital lhe traga mais uma forma de controle. A democracia nunca poderá ser plena enquanto a informação não o for.

REFERÊNCIAS

ABATI, Ítalo. Pré-Candidatura à Prefeitura de Belém. [S. l.], 23 dez. 2023. Instagram: @italoabati (Partido Novo, 2024). Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/C1VOl98umVN/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

BAPTISTA, Rodrigo. Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado. Senado Notícias, Brasília, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BAUDRILLARD, Jean. A sociedade de consumo. Lisboa: Edições 70, 1995.

BOLSONARO terá 8 segundos de tempo de TV; Alckmin, 5 minutos. Veja, [s. l.], Seção Política, 23 ago. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-tera-8-segundos-de-tempo-de-tv-alckmin-5-minutos>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRAGON, Ranier. Com fundo de R\$ 5,7 bilhões, Brasil sobe ao topo mundial do gasto público com campanhas eleitorais. Folha de S. Paulo, São Paulo, Seção Política, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/com-fundo-eleitoral-de-r-57-bi-brasil-sobe-ao-topo-mundial-do-gasto-publico-com-campanhas.shtml>. Acesso em: 1 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out.

1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique. Cartas a um jovem político. Alfragide: Editora Dom Quixote, 2010.

CARISTINA, Jean Eduardo Aguiar. As redes sociais e a virtualização do consumo: desafiando a publicidade e o direito. Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo, v. 2, n. 2, p. 80-99, 2016.

CONSOLIDADOS de Belém, quinta-feira, 14 dez. 2023. Portal Alta Definição, [s. l.], 20 dez. 2023. Disponível em: <https://portalaltadefinicao.com/consolidados-de-belem-quinta-feira-14-12-2023/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

GIRALDI, Janaina de Moura Engracia; IKEDA, Ana Akemi. Valores pessoais como base para segmentação estratégica: um estudo com profissionais paulistas. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, São Paulo, v. 12, n. 36, p. 322-340, jul./set. 2010.

GULLINO, Daniel. Meirelles gastou R\$ 41 por voto; Daciolo, menos de um centavo. O Globo, [s. l.], Seção Política, 8 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/meirelles-gastou-41-por-voto-daciolo-menos-de-um-centavo-23140330>. Acesso em: 25 fev. 2024.

LISTA DE PREÇOS: de 1º de abril de 2016 a 30 de setembro de 2016. Belém: TV Liberal, 2016. Disponível em: https://estaticog1.globo.com/2016/05/11/precos_tvliberal_abr16.pdf. Acesso em: 28 fev. 2024.

KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan; SETIAWAN, Iwan. Marketing 5.0. São Paulo: Leya, 2021.

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

PEÇANHA, Vitor. Obrigado pelo marketing. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

SOARES, Dennis Verbicaro; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Consumidor e Redes Sociais: a nova dimensão do consumismo no espaço virtual. Revista Pensamento Jurídico, 2020.

SIMONASSI, Andrei Gomes; ARRAES, Ronaldo De Albuquerque ; OLIVEIRA, Édipo Henrique Pessoa de. O Poder Do Voto Ou O Voto Do Poder?. In: Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting]. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016.

PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA:

Histórico, panorama e perspectivas

POLITICAL PARTIES AND DEMOCRACY:

History, outlook and perspectives

*José Anselmo Curado Fleury **

RESUMO

O presente artigo busca realizar uma análise do cenário partidário brasileiro do ponto de vista da democracia interna dessas agremiações políticas e o seu papel constitucional no Estado Democrático de Direito. Perpassando os debates doutrinários sobre a importância dos partidos políticos e sua indispensabilidade para o regime democrático, levanta-se o questionamento, ainda que em caráter propedêutico, se os princípios constitucionais que regem o sistema democrático se aplicam ou estão presentes nessas agremiações que são consideradas um dos pilares da democracia nos moldes em que a praticamos.

Palavras-chave: partidos políticos; democracia; princípios; constituição; regulamentação.

* Advogado com atuação na área eleitoral e cível. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2016). Especialista em Direito Político Eleitoral pela Faculdade Atame (2021). Membro do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia” da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia.

ABSTRACT

This article seeks to carry out an analysis of the Brazilian party scenario from the point of view of the internal democracy of these political groups and their constitutional role in the democratic rule of law. Going through the doctrinal debates on the importance of political parties and their indispensability for the democratic regime, the question arises, albeit in a propaedeutic nature, whether the constitutional principles that govern the democratic system apply or are present in these associations that are considered one of the pillars of democracy in the way we practice it.

Keywords: political parties; democracy; principles; constitution; regulation.

1 INTRODUÇÃO E SÍNTESE HISTÓRICA

A origem dos partidos políticos remonta à formação dos primeiros agrupamentos humanos com vistas à união de interesses e objetivos em comum dentro de uma população, em especial para confrontar outro grupo ou associação com objetivos e interesses opostos ou confrontantes.

O debate público, que era feito em âmbito privado entre indivíduos, em que cada um manifestava sua opinião ou posicionamento particular, passou a ser mediado por uma nova instituição, cujo objetivo primordial seria o de congregar interesses similares em âmbito coletivo, fortalecendo o debate e a difusão de bandeiras comuns entre um mesmo agrupamento de pessoas.

Manin², em trabalho a respeito das formas de governo representativo, destaca que a assunção dos partidos políticos resultou em uma modificação do modelo de governo representativo, de modo que o cidadão não mais elegeria seu representante com base nos laços pessoais e locais mas sim pela identidade programática e compartilhamento de pautas em comum com determinado partido político.

2 MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995.

Esse novo modelo de representatividade foi denominado por Manin de “Democracia de Partido” e se caracterizaria pelo fato de que o representante eleito para o parlamento levaria consigo as orientações partidárias que balizariam sua conduta e seu posicionamento nas votações parlamentares, de modo que o âmbito de atuação particular do indivíduo cederia espaço para as pautas coletivas albergadas pelo partido.

O próprio debate público nesse caso se deslocaria do parlamento, onde se desenvolvia anteriormente, para passar a se desenrolar dentro da estrutura partidária:

Na democracia de partido, os representantes não são mais indivíduos livres para votar segundo sua consciência e julgamento: eles estão presos à disciplina partidária e dependem do partido que os elegeu. ‘O deputado social-democrata’, escreveu Kautsky, ‘não é um homem livre, por mais escabroso que isto possa aparecer; ele é um simples delegado do partido..’ O membro da classe operária que tem assento no Parlamento é apenas um porta-voz do partido. Esse princípio se traduz em práticas efetivas que podem ser observadas em todos os países social-democráticos: estrita disciplina de voto no Parlamento e controle dos deputados pela máquina do partido. Hans Kelsen, cujos escritos políticos formulam, de maneira exemplar, os princípios da democracia de partido, propôs diversas medidas destinadas a garantir ao partido um controle eficiente dos seus deputados: os representantes deveriam ser obrigados a renunciar ao mandato se abandonassem o partido e os partidos deveriam ter o direito de destituir o deputado³.

Neste modelo de representatividade, é o partido que realiza o controle da atividade parlamentar, a partir da ingerência e da proeminência que exerce

3 MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995. p. 10.

sobre seus representantes eleitos, que devem respeito e fidelidade à identidade programática preconizada pelo partido.

Jaime Barreiros⁴, em compilação histórica sobre a origem dos partidos, aponta as facções políticas da Baixa Idade Média como uma possível origem histórica, além das ligas e associações da Inglaterra do século XVII.

Nos Estados Unidos, a disputa política no final do século XVII conduziu ao surgimento natural de partidos que mais tarde formariam o atual sistema bipartidário composto pelos partidos Republicano e Democrata⁵. Mas foi somente no século XX, com o surgimento das primeiras constituições democráticas que os partidos foram alçados à condição de guardiões da ordem democrática e instituições indispensáveis à formação da vontade política e ao funcionamento dos parlamentos.

No Brasil, os primeiros partidos políticos remontam ao Primeiro Reinado, com a presença dos partidos Liberal e Conservador, que dominaram o cenário político nacional até a Proclamação da República, ocasião em que despontaram os partidos de caráter regional, com destaque para o PRP (Partido Republicano Paulista) e PRM (Partido Republicano Mineiro).

Após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o Brasil observou um recrudescimento em sua experiência democrática, que culminou com a extinção de todos os partidos políticos, ocorrida em 1937, enfraquecendo a já pobre cultura partidária brasileira.

Somente em 1945, com o fim da segunda guerra mundial e a derrocada dos regimes nazi-fascistas europeus, a ditadura varguista se viu encurralada e foi obrigada a tolerar a reorganização dos partidos, com a assunção de legendas como a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD).

Após mais um breve período de experiência democrática (1945-1964), o Brasil mergulhou novamente em mais um período autoritário que

4 BARREIROS NETO, Jaime. Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária. Salvador: JusPodivm, 2018.

5 BARREIROS NETO, ref. 3, p. 11.

dessa vez duraria longos 21 anos, período no qual as eleições presidenciais e de outros cargos majoritários como governador, prefeito e senador deixaram de ser realizadas, chegando a decretação de medidas ainda mais drásticas como o fechamento do Congresso Nacional.

O Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965 mais uma vez extinguiu os partidos políticos brasileiros, menos de 20 anos após a sua legalização no fim do Estado Novo. Em 1966, o governo ditatorial instalou o bipartidarismo no país, criando dois partidos de fachada para emular um debate democrático no país, com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) exercendo o papel de partido situacionista e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) exercendo uma “oposição” consentida e paliativa.

A Lei Federal nº 6 767, de 20 de dezembro de 1979, restabeleceu o pluripartidarismo no país, criando as bases para o florescimento de diversas legendas que ainda hoje compõe a estrutura do sistema partidário brasileiro.

A Arena, partido da ditadura, deu origem ao Partido Democrático Social; O MDB se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), dando origem também a diversas legendas de caráter mais progressista, cujos militantes se abrigavam sob o guarda-chuva do MDB. São elas: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Ainda na década de 80, outras importantes legendas surgiram, como o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), além da legalização de legenda mais à esquerda como Pc do B, PCB e PSB.

A Constituição de 1988⁶ restabeleceu em plenitude o pluripartidarismo, inserindo o pluralismo político como fundamento da República, evocando-o logo em seu artigo 1º. Além disso, explicitou a posição de centralidade dos partidos políticos ao estabelecer a obrigatoriedade da filiação partidária como

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

condição de elegibilidade, assegurou uma ampla liberdade de criação, fusão e extinção dos partidos políticos, bem como autonomia interna para seu funcionamento e atuação na sociedade.

Atualmente, existe um total de 29 legendas registradas perante o Tribunal Superior Eleitoral⁷, sendo que, entre mudanças de nome, fusões e dissidências, uma boa parte desses partidos possui algum tipo de ligação histórica e/ou ideológica com o cenário partidário formado durante o período de redemocratização.

Há algumas décadas, o país debate a necessidade de uma reforma política ampla que seja capaz de diminuir o atual grande número de legendas, como forma de se fortalecer o caráter orgânico dos partidos e prestigiar a governabilidade, que encontra grandes obstáculos diante da profusão de grupos partidários. Algumas importantes reformas já foram feitas, como a criação de cláusula de barreira e de requisitos para recebimento de recursos públicos, mas ainda não foi alcançada a tão sonhada estabilidade do sistema partidário brasileiro.

2 PANORAMA ATUAL DA REGULAMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 conferiu uma ampla liberdade de organização e administração partidária, adotando como preceitos de observância obrigatória o seu caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos de entidade ou governo estrangeiro e a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A Lei nº 9.096/95⁸, que veio regulamentar o artigo 17 da Constituição Federal, dispondo sobre os partidos políticos, estabeleceu como destinação dos

⁷ Ver em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 2 fev. 2024.

⁸ BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regula os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

partidos “[...] assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Também manteve o elevado grau de autonomia partidária, proclamando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, com a necessidade de respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Por fim, assegurou ampla autonomia para definição das estruturas internas, organização e funcionamento, cominando aos estatutos partidários essa competência, com a observância de algumas simples regras procedimentais.

A Emenda Constitucional 97/2017 alterou a redação do parágrafo 1º do artigo 17 para reforçar ainda mais a autonomia partidária, passando a incluir como prerrogativa partidária a definição sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias.

Em junho de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 23.571/2018⁹, cujo artigo 39 fixava que as anotações referentes aos órgãos provisórios teriam validade de 180 (cento e oitenta) dias.

Em contraponto à Resolução supracitada, os parlamentares do Congresso Nacional, diretamente interessados na matéria, votaram e aprovaram a Lei 13.831/2019¹⁰, que alterava a Lei dos Partidos Políticos com o fim declarado de “[...] assegurar autonomia aos partidos políticos para definir

9 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 116, p. 49-66, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 2 fev. 2024.

10 BRASIL. Lei 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, D. F.: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13831.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios”.

A lei em questão incluía os parágrafos 2º e 3º ao artigo 3º daquela lei, para assegurar aos partidos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, bem como estabelecer o período de até 8 anos como prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos.

Após, a Procuradoria Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei 13.831/2019 (ADI 6230), apresentando, entre outros, os seguintes argumentos:

Ademais, embora as agremiações partidárias tenham personalidade jurídica de direito privado, sendo-lhes assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, não se pode perder de vista que se tratam de entidades vocacionadas à realização da democracia representativa. E o princípio democrático é uno. Tanto se aplica a toda a sociedade política, quanto a apenas uma parcela dela como os partidos políticos. Não se desconhece que a Constituição (Emenda Constitucional nº 97 de 2017), assegurou aos partidos políticos autonomia para estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. Mas, o § 1º do art. 17 foi inscrito de modo subordinado a um caput em que se afirma a liberdade dos partidos políticos resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

[...]

Igualmente, cabe-lhes fixar a duração do funcionamento de órgãos permanentes, mas com respeito aos princípios republicano e democrático. Partidos que constitucionalmente devem observar o regime democrático em uma república constitucional não podem se organizar, por exemplo, em formato

monárquico ou imperial com vitaliciedade e hereditariedade nos postos de governo do partido político¹¹.

A ADI 6230 foi julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, § 3º, da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, ao fixar o prazo de duração de até 8 (oito) anos das comissões provisórias.

Foi ainda conferida interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes, desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável.

Dentre os fundamentos da decisão proferida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destaca-se o seguinte trecho:

A periodicidade dos mandatos reforça e garante o princípio republicano, o qual configura ‘o núcleo essencial da Constituição’, a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna. VIII - Concessão de interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável¹².

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. *Diário da Justiça*: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

Nessa ação de controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a duração dos mandatos dos dirigentes dos partidos políticos deve respeitar o princípio republicano da alternância de poder, sendo necessário fixar um prazo razoável de duração dos mandatos. Entretanto o STF não adentrou no mérito de qual seria esse prazo, respeitando a competência dos estatutos partidários para fixarem essa duração, desde que evitem situação de perpetuação de comando.

Quanto à forma de escolha dos candidatos do partido aos cargos em disputa nos pleitos eleitorais, também vigora uma ampla liberdade de definição por parte dos partidos, cujos estatutos devem regular a forma e o método de escolha de seus candidatos, bem como decidir sobre eventual participação em coligações. Sobre este ponto, é necessário ressaltar o poder conferido ao diretório nacional do partido pelo artigo 7º, §2º da Lei 9.504/97¹³, que permite a anulação das deliberações de convenção partidária de nível inferior caso este órgão contrarie as diretrizes fixadas pelo diretório nacional.

Quanto às finanças partidárias, a Lei nº 9.096/95 impõe que os partidos políticos devem manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas. Outra importante obrigação trazida pela Lei é a necessidade de envio anual à Justiça Eleitoral do balanço contábil de cada exercício, que deve ser encaminhado à Justiça Eleitoral até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Além das contas partidárias ordinárias, a Justiça Eleitoral também possui competência para fiscalizar e julgar as contas partidárias durante as campanhas eleitorais, devendo analisar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nos pleitos eleitorais.

13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

13 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

Ressalte-se que os partidos que atendam os critérios legais receberão recurso do fundo partidário, que são recursos financeiros oriundos do Tesouro Nacional, com dotação orçamentária própria e que uma vez distribuídos aos partidos não estão sujeitos ao regime de licitação, tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas.

O artigo 44 da Lei 9.096 elenca o rol de despesas que estão autorizadas a serem pagas com recursos do Fundo Partidário, estabelecendo ainda a obrigatoriedade de aplicação do mínimo de 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e o mínimo e vinte por cento do total na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

3 ANÁLISE DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

A conjuntura partidária brasileira conjuga dois fatores que foram descritos nos tópicos anteriores: o primeiro deles é a debilidade da cultura partidária brasileira, decorrente da nossa história política, marcada por diversas rupturas institucionais que impediram a continuidade das experiências partidárias, entremeadas por períodos de proibição da existência de partidos ou de partidos biônicos, desprovidos de organicidade; soma-se a isso a ampla autonomia e liberdade conferida pela Constituição Federal de 1988 às instituições partidárias, sendo submetidas à uma regulação mínima quando comparados a outras entidades de caráter privado como empresas, associações e sindicatos.

O que se percebeu no período logo após a promulgação da Constituição de 1988 até o julgamento da ADI 6230 foi a profusão das comissões partidárias provisórias, com a perpetuação no comando partidário de determinados líderes a nível regional, situação que também se refletiu a nível nacional, chegando à gerar verdadeira confusão entre a figura do partido e a de seu dirigente, levando parte da população a nutrir a percepção de que os partidos teriam “donos”¹⁴.

¹⁴ Ver reportagem em: [https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-qua-](https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-qua-Revista Populus | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024)

Sobre este ponto, avulta-se a atualidade de artigo de Miguel Reale, publicado em 1997, que demonstra a persistência do problema ao longo da história política brasileira:

Quanto à independência dos partidos, igual drama se verifica, visto como existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, à qual, no entanto, a lei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública. Ao lado disso e acima disso, existe a força do dinheiro, da corrupção desenfreada, explicável pelo crescente desinteresse demonstrado pelo povo nas eleições, quer para o Senado, quer para a Câmara dos Deputados¹⁵.

O termo “autocracia”, mencionado por Reale, foi utilizado também pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião de seu voto na já mencionada ADI 6230. O Ministro, em citação à obra de Robert Michels¹⁶, relembra os fenômenos de profissionalização dos quadros partidários, somada à excessiva burocratização das agremiações e ao poder financeiro dos chefes partidários, que acaba por desvirtuar a finalidade principal dessa agremiação política, gerando em seu lugar uma “aristocracia partidária”.

Deixando de lado as razões históricas e sociológicas criadoras

tro-partidos-do-pais-tem-mais-da-metade-da-estrutura-formada-por-comissoes-provisorias. ghtml. Acesso em: 23 jan. 2024.

15 REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

16 MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Trad. Arthur Chaudon. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 1982.

do quadro atual, é necessário reconhecer que a excessiva permissividade constitucional e legal para com os partidos políticos gerou um vácuo regulamentar que facilita a assunção e manutenção de grupos oligárquicos nas cúpulas partidárias.

Os recursos públicos na seara da execução financeira e orçamentária da administração pública estão sujeitos à uma miríade de regras para a realização de despesas, tais como a Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/64, além da necessidade de prestações de contas aos Tribunais de Contas, controle parlamentar, judicial e também social, por meio das ouvidorias e portais de transparência.

Mesmo as organizações de direito privado, tais como as entidades do terceiro setor, associações e coletivos culturais estão submetidas às rígidas de regras de controle de gastos e prestação de contas, quando recebem ou administram dinheiro ou valores públicos.

Todo esse extenso arcabouço normativo desaparece abruptamente quando se trata da aplicação dos recursos públicos oriundos do fundo partidário. O simples elenco de despesas autorizadas estabelecido pelo rol do artigo 44 da Lei 9.096 e a mera prestação contábil formal de contas é absolutamente insuficiente para evitar severas e graves distorções na aplicação desses recursos.

Atualmente, as únicas obrigações existentes sobre os gastos dos recursos do fundo partidário são as já mencionadas aplicações de 5% para a participação feminina e 20% para a manutenção de instituto e fundação. Um montante de 75% desses recursos permanecem sob total discricionariade do dirigente partidário, que poderá estabelecer seus próprios critérios de distribuição, tendo na autonomia partidária a garantia de que passará ao largo de qualquer tipo de controle sobre essa distribuição, bastando ao final realizar a burocrática prestação de contas das despesas realizadas.

Um simples confrontação da atual regulamentação partidária com os princípios e regras constitucionais é suficiente para se atestar a distância que separa a vida partidária brasileira do conceito democrático presente na Consituição Federal de 1988.

Embora o artigo 3º da Constituição elenque como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, não existe nenhum critério definido para a distribuição de recursos do fundo partidária que leve em consideração as diferenças regionais e sociais entre os candidatos.

Na prática, isso traz distorções que se verificam no valor multimilionário investido em diretórios e campanhas nos grandes centros nacionais, ao passo que os candidatos e diretórios dos rincões do país, que necessitariam prioritariamente desses recursos, se vêem desprovidos de qualquer apoio financeiro para manutenção de estrutura partidária e difusão da atividade política naquele local.

Ainda tratando sobre os objetivos fundamentais da República, o inciso IV do artigo 3º impõe a missão de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Com raríssimas exceções, os partidos brasileiros permaneceram décadas completamente inertes diante da tarefa de promover a inclusão partidária de parcelas excluídas da população, o que repercute diretamente na atual configuração dos parlamentos e cargos executivos no país, majoritariamente ocupados por homens de cor branca.

Somente em 2009 a Lei dos Partidos Políticos incorporou em seu texto, através da Lei 12.034/2009, a previsão de promoção e difusão da participação política feminina, ainda que em termos paliativos, com a fixação do mínimo de 10% de participação nas propagandas e inserções partidárias e da aplicação mínima de recursos na promoção da participação feminina.

Em 2022, 34 anos após a promulgação da Constituição de 1988, foram eleitas 91 mulheres de um total de 513 vagas para a Câmara dos Deputados, o que representa apenas 17,7% das cadeiras da casa, número esse que ainda assim representa um crescimento em relação à média histórica¹⁷.

17 Ver em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

Com relação a diversidade racial, o desafio é ainda maior. Segundo a Câmara dos Deputados, a composição atual da casa possui 134 parlamentares que se autodeclararam pretos ou pardos, o que representa um aumento de apenas 8,94% e ainda longe de refletir o percentual de pretos e pardos presentes na população brasileira.

No que se refere aos métodos de escolha de candidatos que concorrerão aos cargos em disputa no pleito eleitoral, percebe-se que a ampla autonomia concedida aos partidos para definirem em seus estatutos as formas e sistemas de escolha pode resultar em mais controle e centralização do poder nas mãos dos seus dirigentes, afastando e por vezes inviabilizando a candidatura de cidadãos que não sejam próximos do grupo que detém o poder.

A Justiça Eleitoral, representada por seu órgão máximo, o Tribunal Superior Eleitoral, atualmente entende que “as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante”¹⁸.

Apesar disso, o TSE deixa claro que os atos intra-partidários, principalmente no ponto em que violarem o processo democrático e as normas constitucionais, não estão imunes à intervenção do Judiciário. A competência da Justiça Eleitoral para análise dos atos internos prevalece sempre que deles resultarem reflexos no processo eleitoral.

Entretanto o que se vê na prática é que a intervenção da Justiça se dá naqueles casos em que ocorre violação das normas estatutárias definidas pelo próprio Partido, como no caso de inobservância dos prazos estatutários, ausência de publicação de edital de convocação ou ato administrativo sem previsão estatutária¹⁹.

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso especial eleitoral nº 112-28.2016.6.14.0060 – Classe 32 – Bannach – Pará*. Eleições 2016. Demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP). Coligação formada pela primeira convenção partidária municipal. Constituição de nova comissão provisória que realizou nova convenção partidária em data posterior. Recorrentes: Antonio Salu da Silva e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 4 de outubro de 2016. Brasília, D. F., 4 out. 2016. Publicado em sessão.

19 Nesse sentido: ELEIÇÕES 2022. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR DO PRESIDENTE DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PARTIDO PROGRESSIS-Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

Uma crítica que pode ser feita à atual baliza de intervenção judicial estabelecida pelo TSE: e se a violação ao processo democrático ou às disposições constitucionais não decorrer de um ato específico da cúpula partidária mas de uma omissão do próprio estatuto ou das chamadas diretrizes partidárias?

Não se trata de uma questão de simples resolução, uma vez que foi a Constituição Federal que optou pelo silêncio normativo, elevando a máxima potência a autonomia e liberdade intra-partidária.

Todavia, certo é que o nosso sistema constitucional não permite a interpretação individualizada de normas constitucionais, de modo que toda a Constituição deve ser interpretada como um todo coeso e harmônico e o conflito aparente entre normas deve ser solucionado com o devido equilíbrio, de modo que a concretização de um valor constitucional não signifique a extinção de outro.

TA – PP. ANULAÇÃO PARCIAL DA CONVENÇÃO REALIZADA PELO DIRETÓRIO ESTADUAL DO PP NO ESTADO DO CEARÁ, QUANTO À DECISÃO QUE FIRMOU COLIGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO, NO ESTATUTO PARTIDÁRIO, QUANTO À QUESTÃO. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. FIM DO PRAZO PARA A ESCOLHA DOS CANDIDATOS EM CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. CARÁTER DE URGÊNCIA. DEFERIMENTO DA LIMINAR. 1. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República. Precedentes. 2. O ato tido por ilegal foi proferido em 2/8/2022 por Claudio Cajado, Presidente em exercício da Comissão Executiva Nacional do Partido Progressistas – PP, consubstanciado na anulação da convenção realizada em 30/7/2022 pelo diretório estadual do partido, na parte em que se formalizou coligação em apoio à candidatura majoritária, Federação Brasil da Esperança – Fé Brasil, integrada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Verde – PV. 3. Não se identifica, no estatuto partidário, nenhum dispositivo restringindo o órgão de direção estadual a coligar-se, dentro da respectiva circunscrição, com outro partido, o que demonstra a plausibilidade do direito invocado pelos impetrantes. 4. Caráter de urgência da medida, tendo em vista o prazo final para que as agremiações realizem as convenções partidárias para a escolha dos candidatos. 5. Medida liminar referendada, para suspender os efeitos da decisão proferida no Processo Administrativo de Anulação de Convenção nº 1/2022. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança Cível nº 0600664-07.2022.6.00.0000 – Fortaleza-Ceará. Eleições 2022. Mandado de segurança. Ato coator do presidente da comissão executiva nacional do Partido Progressista – PP. Anulação parcial da convenção realizada pelo diretório estadual do PP no estado do Ceará, quanto à decisão que firmou coligação. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2022. Diário de Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., n. 160, p. 3-11, 22 ago. 2022).

A Lei nº 9.096/95, bem como a Resolução TSE 23.571/2018, que disciplinam a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, estabelecem alguns requisitos para o registro de estatutos partidários, entre eles a previsão de que os estatutos devem observar as disposições constitucionais e legais, os direitos e garantias fundamentais, o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Adotada uma perspectiva de concretização das normas constitucionais²⁰, deve-se reconhecer que o legislador infraconstitucional foi acanhado ao estabelecer os requisitos obrigatórios para registro de estatuto dispostos no artigo 15 da Lei 9.096/95²¹.

Quase todos os incisos do referido artigo trazem exigências de cláusulas meramente formais e procedimentais, tais como modo de organização, definição de estrutura, apuração de infrações, aplicação de penalidades e finanças e contabilidade. A mera formalidade dos requisitos exigidos aproxima o registro do partido político do procedimento de constituição de uma simples associação civil, olvidando-se da importância e da essencialidade dos partidos políticos para a construção e funcionamento do sistema democrático.

20 A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar a sua pretensão de eficácia. (HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição: Die Normative Kraft der Verfassung. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991).

21 Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despendar com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto; X - prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024).

Uma honrosa exceção à formalidade dos requisitos foi inserida no rol do artigo 15 pela Lei nº 14.192/2021, que passou a exigir dos partidos a edição de normas em seus estatutos sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher, sendo até o momento o único requisito com viés de concretização das normas constitucionais.

No que se refere às finanças partidárias, a legislação apenas determina que os partidos estabeleçam “critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido”, sem adentrar a respeito de um patamar mínimo de recursos para regiões e candidaturas social e economicamente vulneráveis.

Também a forma e condições de escolha de candidatos a cargos eletivos é colocada sob total discricionariedade das instâncias partidárias, com exceção do critério legal de reserva de gênero, que garante o mínimo de 30% de candidatos para cada gênero.

Quanto à atuação do Poder Judiciário, sobressai o caso que envolveu o Partido Liberal, ocorrido nas eleições presidenciais de 2022, em que diante do uso de recursos partidários para a propositura de ação temerária, com objetivo de criar descrédito a respeito da Justiça Eleitoral e do sistema de votação, condenando o partido ao pagamento de multa por litigância de má-fé no valor de R\$ 22.991.544,60 (vinte e dois milhões, novecentos e noventa e um mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e sessenta centavos).

Os fundamentos da decisão, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, evidenciam que os partidos políticos, em sua atuação e militância, não podem descambar para a prática de atos inconstitucionais e atentatórios ao Estado de Direito:

Os Partidos Políticos, financiados basicamente por recursos públicos, são autônomos e instrumentos da Democracia, sendo inconcebível e inconstitucional que sejam utilizados para satisfação de interesses pessoais antidemocráticos e atentatórios ao Estado de Direito, à Justiça Eleitoral e a soberana

vontade popular de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze)²².

A decisão de Moraes, exarada em um contexto de ebulição político-eleitoral, com manifestações de questionamento ao resultado eleitoral, fechamento de rodovias e acampamentos em frente a quartéis (em meio a um levante de caráter anti-democrático que culminaria no lamentável episódio de 08 de janeiro de 2023), serviu para relançar luz sobre uma esquecida missão do partido político: ser uma célula de construção e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Se a Constituição Federal prestigiou as instituições democráticas com amplas e importantes garantias, por consequência lógica, grande é o dever dessas entidades para com a concretização dos princípios e objetivos constitucionais, afinal a razão de tamanha deferência concedida aos partidos é justamente para que estejam preparados para cumprir a missão constitucional de salvaguarda do regime democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão apresentada neste artigo demonstra que, embora alçados à condição de entes basilares do sistema democrático, os partidos políticos ainda são falhos em promover a democracia internamente, tanto no processo de escolha da direção partidária como na definição das chapas que concorrerão nos pleitos eleitorais.

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição Cível nº 0601958-94.2022.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Recurso. Processo administrativo. Verificação extraordinária. Art. 51 da RES.-TSE 23.673/2021. Inépcia da petição inicial. Litigância de má-fé. Desprovemento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/+++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/voto-alexandre-de-moraes/@@download/file/PetCiv%200601958-94DF%20%282%29.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

Outra deficiência importante é a inexistência de critério ou limitação na definição dos gastos eleitorais e partidários, que ocorrem com inobservância dos princípios constitucionais, notadamente dos objetivos fundamentais de redução das desigualdades sociais e regionais e promoção da igualdade racial e de gênero.

A análise da legislação infra-constitucional revela que a atual regulamentação, sob o pretexto de prestigiar a autonomia partidária, incorreu em omissão ao não impor aos entes partidários o dever de concretização dos valores constitucionais sensíveis, cedendo espaço para uma interpretação equivocadamente isolada da autonomia partidária, sem consideração a função constitucional do partidos enquanto entidades defensoras da democracia e promotoras dos valores constitucionais da liberdade, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos²³.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária. Salvador: JusPodivm, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

²³ Valores referidos no preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Brasília, D. F.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, D. F.: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113831.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança Cível nº 0600664-07.2022.6.00.0000 – Fortaleza-Ceará. Eleições 2022. Mandado de segurança. Ato coator do presidente da comissão executiva nacional do Partido Progressista – PP. Anulação parcial da convenção realizada pelo diretório estadual do PP no estado do Ceará, quanto à decisão que firmou coligação. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2022. Diário

de Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., n. 160, p. 3-11, 22 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição Cível nº 0601958-94.2022.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Recurso. Processo administrativo. Verificação extraordinária. Art. 51 da RES.-TSE 23.673/2021. Inépcia da petição inicial. Litigância de má-fé. Desprovimento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/voto-alexandre-de-moraes/@@download/file/PetCiv%200601958-94DF%20%28%29.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 112-28.2016.6.14.0060 – Classe 32 – Bannach – Pará. Eleições 2016. Demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP). Coligação formada pela primeira convenção partidária municipal. Constituição de nova comissão provisória que realizou nova convenção partidária em data posterior. Recorrentes: Antonio Salu da Silva e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 4 de outubro de 2016. Brasília, D. F., 4 out. 2016. Publicado em sessão.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 116, p. 49-66, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 2 fev. 2024.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição: Die Normative Kraft der Verfassung. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Trad. Arthur Chaudon. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 1982.

REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

¿CÓMO SE FINANCIAN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN ESPAÑA? UN ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS CARACTERÍSTICOS DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE FINANCIACIÓN ELECTORAL

HOW ARE ELECTION CAMPAIGNS FINANCED IN SPAIN? AN ANALYSIS OF THE MAIN CHARACTERISTIC ASPECTS OF ELECTION FINANCING REGULATIONS

COMO SE FINANCIAM AS CAMPANHAS ELEITORAIS EM ESPANHA? UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS CARACTERÍSTICOS DA REGULAÇÃO EM MATÉRIA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

*José Luis Mateos Crespo **

RESUMEN

La financiación es un elemento clave para entender cómo funciona la fase electoral de los sistemas representativos democráticos y, en particular, cómo obtienen y gestionan los partidos políticos los recursos para financiar los gastos en este tipo de procesos. Este trabajo analiza las características del sistema de financiación electoral en España, señalando sus principales aspectos y algunas posibilidades de mejora. Sin embargo, no es posible realizar un análisis de la financiación electoral sin señalar la importancia de los partidos

* Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universidad de Salamanca. E-mail: joseluismateos@usal.es
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

políticos en el sistema de representación, por sus funciones constitucionales y por ser un elemento clave de los Estados democráticos hoy en día. También se realiza una aproximación a la regulación de la financiación de las elecciones en el ordenamiento jurídico español, identificando las fuentes privadas y públicas de los ingresos que pueden obtener los partidos políticos para sufragar los gastos electorales, dedicando un apartado específico a cómo la legislación española clasifica los gastos que las candidaturas pueden realizar durante el periodo electoral. Por último, se aportan algunas propuestas para mejorar la transparencia y la confianza en el sistema político, muy afectado por los casos de corrupción asociados a la financiación de las campañas electorales.

ABSTRACT

Electoral funding is key to understand how electoral phase of democratic representative systems works and how political parties obtain and manage the resources to finance expenses in this type of process. This paper analyses the characteristics of Spanish electoral funding system, pointing out its main aspects and some possibilities for improvement. However, it is not possible to carry out an analysis of electoral funding without pointing out the importance of political parties in representative system, due to their constitutional functions and because they are a key element in today's democratic states. An approach is also made to the regulation of election funding in Spanish legal system, identifying private and public sources of income that political parties can obtain to cover election expenses, devoting a specific section to how Spanish legislation classifies the expenses that candidates can incur during electoral period. Finally, some proposals are made to improve transparency and trust in political system, which has been greatly affected by cases of corruption associated with funding of election campaigns.

RESUMO

O financiamento é um elemento chave para compreender como funciona o processo eleitoral nos sistemas representativos democráticos e, em particular, como os partidos políticos obtêm e gerem os recursos para financiar

despesas. Este trabalho analisa as características do sistema de financiamento eleitoral na Espanha, apontando seus principais aspectos e algumas possibilidades de melhoria. No entanto, não é possível realizar uma análise do financiamento eleitoral sem apontar a importância dos partidos políticos no sistema de representação, pelas suas funções constitucionais e porque são hoje um elemento-chave dos Estados democráticos. É também feita uma abordagem à regulamentação do financiamento das eleições no ordenamento jurídico espanhol, identificando as fontes de receitas privadas e públicas que os partidos políticos podem obter para cobrir as despesas eleitorais, dedicando uma secção específica à forma como a legislação espanhola classifica as despesas que os candidatos podem fazer durante o período eleitoral. Por último, são apresentadas algumas propostas para melhorar a transparência e a confiança no sistema político, fortemente afetado por casos de corrupção associados ao financiamento de campanhas eleitorais.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación electoral es una cuestión de gran relevancia en todos los sistemas representativos por su incidencia en el funcionamiento de las democracias: las elecciones; y, más en concreto, en uno de los momentos claves previo a la votación como es la campaña electoral. Esta importancia implica, además, una complejidad que obliga a hacer un análisis profundo, lo que ha sido abordado por distintos autores en trabajos publicados en la última década cuya lectura es obligada para conocer cómo se financian las campañas electorales en España². Sin obviar, por supuesto, que la financiación de las elecciones ha sido objeto de debates no sólo académicos, sino también en el ámbito político, social y en medios de comunicación, sobre todo cuando

2 Entre otros, destacan los trabajos de DEL CASTILLO VERA, P.: La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. CIS, Madrid, 1985; PAJARES MONTOLÍO, E.: La financiación de las elecciones, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; HOLGADO GONZÁLEZ, M.: La financiación de los partidos políticos en España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; SANTANO, A.C.: La financiación de los partidos políticos en España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016; MATEOS CRESPO, J.L.: La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuesta de reforma, Aranzadi, Navarra, 2023.

arreciaban los problemas asociados a sus déficits y excesos. Por ello, no es extraño comprobar que la financiación electoral, así como la de las formaciones políticas en general, es una de las cuestiones sobre las que más se debate en los sistemas democráticos como el español o similares³.

No sorprende el interés que suscita la cuestión de la financiación electoral, sino lo difícil que resulta comprender las dinámicas que explican cómo se ha ido configurando, con el paso del tiempo, un sistema en el que son los representantes de los partidos políticos quienes determinan el marco regulatorio. Es el carácter de normas de autorregulación lo que más identifica el derecho de los partidos, esto es, dicho de forma algo imprecisa pero muy reveladora: los impulsores de las normas son sus propios destinatarios. Ahora bien, veremos en este artículo cómo las reformas de la financiación electoral y de partidos está muy condicionada por las corrientes de opinión que imperan en cada momento, como si ante un problema relacionado con el sistema de partidos se resolviera de modo automático reformando las normas que les afectan. Aunque los partidos políticos tienen también otros problemas que no han sido capaces de resolver ni a través de múltiples reformas de la normativa aplicable porque su dañada credibilidad parece no encontrar solución factible.

La evolución en la configuración del sistema de partidos ha sido un elemento determinante que ha condicionado, de forma directa, el modelo de financiación electoral. Desde el predominio de los partidos de masas hasta el actual partido cártel, los recursos que han requerido las formaciones políticas para desarrollar sus funciones han variado cualitativa y cuantitativamente; con un mayor grado de dependencia -casi en exclusiva- de los recursos públicos para garantizar su supervivencia y escasa capacidad para obtener recursos a través de la financiación privada. La profesionalización de muchas de las tareas que antes se realizaban por simpatizantes voluntarios de las formaciones políticas dispara los gastos y también provoca una menor implicación del entorno social de los partidos en este tipo de acciones, lo que supone también

3 SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 177.

menor capacidad de movilización no sólo para participar en actos públicos durante la campaña, sino también para aportar fondos que permitan sostener las actividades del partido.

Este trabajo pretende contribuir a señalar las principales características del modelo de financiación electoral en España, a sabiendas de que el espacio no permitirá abordar todas las cuestiones en torno al mismo y con la profundidad deseada. Se realiza con el ánimo de permitir al lector interesado en la materia tener una visión aproximada acerca de cómo se configura la financiación de las elecciones en España a través de las normas que la regulan, en concreto, lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, una legislación que, en sus casi cuatro décadas de vigencia, ha sido reformada en más de cuarenta ocasiones, aunque la esencia del texto original sigue muy presente, sobre todo en la materia de la financiación de las elecciones. Así, a través de esta visión aproximada del modelo de financiación electoral español, además de las reflexiones aportadas, también se persigue el incentivo del debate en torno a la cuestión que, lejos de agotarse en sí misma, seguirá generando posturas diversas y controversias para enriquecer el objeto de estudio con el ánimo, eso sí, de encontrar en un futuro -confío en que no sea demasiado lejano- un modelo que permita pulir todos los fallos del actual.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO VERDADEROS PROTAGONISTAS DE LA COMPETICIÓN ELECTORAL

Los partidos políticos han adquirido un nivel de protagonismo en los sistemas representativos de hoy en día, sobre todo en las democracias europeas como la española, que hablamos de una “democracia de partidos” o “Estado de partidos”. De algún modo, el hecho de que las estructuras partidarias tengan mayor peso en la contienda electoral que los propios candidatos también se ha trasladado a la relación de representación entre representantes y representados, de modo que nos encontramos, en cierto modo, ante una “democracia

confusa”⁴, donde la relación representativa original se ha diluido en favor de la que ahora se establece entre partidos políticos y electores. Esta variación en el peso específico adquirido por la relación representativa donde los partidos políticos son los que adquieren el mayor peso, también ha derivado en que todos los problemas surgidos, sobre todo en contextos de crisis económica, se hayan atribuido a los partidos⁵.

En la práctica, en el sistema electoral español son los partidos quienes seleccionan a sus candidatos y los ofrecen a los electores como si fuera un menú cerrado sobre el que poco tienen que decir, más allá de aceptar las condiciones previamente establecidas por la organización política⁶; puesto que las candidaturas en la mayor parte de los procesos electorales son cerradas y bloqueadas, sin que el elector pueda señalar preferencias entre candidatos, ya sean de la misma o distintas formaciones políticas⁷. Si bien ha habido planteamientos académicos solventes que han planteado si el desbloqueo de las listas electorales podría ser una buena medida y solución de parte de los problemas que afectan a nuestro sistema representativo⁸ y que también afecta a la financiación de las elecciones.

Frente a los recelos que suscita la posición preponderante de los partidos políticos en la competición electoral, también debemos señalar las fortalezas y ventajas que ofrecen las estructuras organizativas de los partidos.

4 SARTORI, G.: *Teoría de la Democracia*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pág.: 25.

5 SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”, en CASCAJO CASTRO, J.L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 345-364.

6 ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, 2020, pp. 113-138.

7 CARRASCO DURÁN, M.: “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado”, *Revista chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 5 y ss.

8 Entre otros, FERNÁNDEZ ESQUER, C.: “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Vol. 18, núm. 61, 2019, pp. 135-169; ALMAGRO CASTRO, D.: “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad en la democracia española?”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 112, 2018, pp. 115-143.

Éstos han demostrado ser útiles por contar con unas estructuras sólidas que ofrecen “su capacidad para articular una pluralidad de recursos personales y materiales para la consecución de unos objetivos: por un lado, la satisfacción de ciertas demandas u orientaciones latentes o potenciales del electorado, que pueden quedarse sin representación o representación disminuida si no existe una organización capaz de actualizarlas; por otro lado, que los programas o las orientaciones por las que ha votado el electorado puedan tener la posibilidad de realizarse en proporción a los resultados electorales, que no podría satisfacer ningún partido sin una adecuada capacidad organizativa”; de modo que “la existencia de partidos sólidamente organizados es condición para realizar en la mayor medida posible las tendencias de sus electores y para cumplir con las exigencias y requisitos de la democracia de la época de masas”⁹.

El hecho de que los partidos sean centrales en el sistema representativo, habiendo desplazado a otros actores fundamentales como son los propios candidatos en el terreno electoral, lleva a incorporar el término de “Estado de partidos” en tanto que “sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las demandas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los correspondientes programas de acción política, como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales”; y, además, ofrecen “la posibilidad de que los outputs del sistema estatal, es decir, sus decisiones y acciones manifestadas con distintos contenidos y formas, constituyan una expresión de los criterios e intereses, sea de la mayoría de la población, sea de lo que eventualmente pudiera ser considerado como promedio de la voluntad nacional, en uno y otro caso con referencia a un periodo electoral dado”, de modo que “sólo la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal puede proporcionar a éste una legitimidad y funcionalidad democráticas”¹⁰. Hemos de asumir, por tanto, que, a pesar del funcionamiento

9 GARCÍA PELAYO, M.: El Estado de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 82.

10 Ibídem, pp. 85 y 86.

más que mejorable y las estructuras oligárquicas de los partidos¹¹, son piezas imprescindibles del engranaje representativo y de la dinámica electoral en España y resto de democracias avanzadas. Entre otras razones, como también señaló García Pelayo, ahondando en lo anterior, porque “sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y la totalidad sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas”¹².

El protagonismo señalado y adquirido por los partidos políticos en España está en sintonía con el reflejado también en otros sistemas representativos de nuestro entorno más inmediato, en territorio europeo, en países como Alemania, Italia o Portugal, por citar algunos. Ello tiene reflejo en los textos constitucionales de estos países, donde los partidos son mencionados expresamente y, como en el caso español, se le atribuyen una serie de funciones constitucionales y define como “instrumentos fundamentales de participación política”. Este reconocimiento constitucional es la constatación de su papel fundamental en la construcción de la democracia en estos países, de modo que “la democracia moderna es impensable sin los partidos (...). La mejor forma de dar cuenta de la distinción más importante en la filosofía política moderna, la distinción entre democracia y dictadura es en términos de la política de partidos. Los partidos no son meros apéndices del gobierno moderno; son un elemento central de éste y juegan un papel determinante y creativo”¹³. Los partidos políticos son, en definitiva, elementos identificables con la democracia y su presencia en el sistema representativo previa elección de representantes en la competición electoral resulta, además, un signo propio del pluralismo político, enemigo a batir por las dictaduras. El reconocimiento constitucional de los partidos es, por tanto, consecuencia de su papel en la construcción de las democracias europeas tras experiencias dictatoriales, pero también es una declaración de la base sobre la que se sustenta el modelo democrático que

11 BLANCO VALDÉS, R.L.: Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad. Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 32 y ss.

12 GARCÍA PELAYO, M.: El Estado de partidos, op. cit., pág. 35.

13 SCHATTSCHNEIDER, E.E.: Party Government: American Government in action. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2004.

fundan los textos constitucionales, como sucede en el caso español.

Así, la Constitución española de 1978¹⁴ reconoce a los partidos políticos principal instrumento para la participación política, aunque no exclusivo¹⁵ ni excluyente de otras formas participativas. La constitucionalización de los partidos políticos en España¹⁶, al ser incorporados expresamente en el artículo 6 CE¹⁷ -artículo aprobado unánimemente en la Ponencia constituyente¹⁸-, los convierte en piedra angular¹⁹ para el sistema representativo²⁰, en “protagonistas

14 La constitucionalización de los partidos debe interpretarse como un reconocimiento jurídico en el texto constitucional a algo preexistente en la práctica política, tanto que las propias constituciones, como es el caso de la española, “deben su existencia a los partidos con representación en las Cámaras constituyentes o con funciones constituyentes”, en GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 47 y ss.

15 RAMÍREZ JIMENEZ, M.: “Los partidos políticos en la Constitución española de 1978”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 13, 1980, pág. 55.

16 El objetivo del constituyente fue fortalecer a los partidos políticos en los inicios de la democracia española, algo que era motivo de preocupación tanto a izquierda como a derecha, al considerarse que la Transición y la consolidación de la democracia no serían posibles “sin partidos estables que condujeran aquel difícil proceso histórico a través del campo minado de la España de los últimos setenta años”, BLANCO VALDÉS, R.L.: “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 151 y ss. El cambio político hacia la democracia hizo que se privilegiara el cauce partidista por “la tradicional debilidad asociativa de los españoles y la necesidad de articular urgentemente unos canales de participación en los inicios del sistema democrático (...). Los partidos han gozado de un indudable protagonismo en todo ese conjunto de decisiones, delimitadoras del espacio político, que comienzan en la reforma pactada, prosiguen con la redacción consensual de la Constitución y acaban en la fase de concertación”, MONTERO GIBERT, J.R.: “Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa final de la Transición española”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 25, 1981, pp. 34 y ss.

17 Los partidos pueden considerarse como “unidades de un órgano constitucional complejo, formado por todos los partidos políticos existentes en un momento dado o al menos por los que gozan de representación parlamentaria”, en GUERRERO GARCÍA, J.L.: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 70, 1990, pág.: 147. Si bien ésta es una opinión minoritaria entre la doctrina y que tampoco podemos compartir, puesto que los partidos políticos son asociaciones de relevancia constitucional, tal y como ha reconocido el propio TC en su STC 3/1981 entre otras, pero no adquieren la condición de órganos constitucionales, y mucho menos se puede establecer esta categoría para los partidos en función de si tienen representación o no. Esta categorización, a estas alturas, no entraría dentro ni siquiera de lo opinable desde el rigor jurídico-constitucional.

18 TORRES DEL MORAL, A.: “El Estado español de partidos”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, 1991, Pág. 124.

19 NAVARRO MÉNDEZ, J.I.: *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pág. 201.

20 H. Kelsen afirmó: “Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la demo-
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

colectivos de nuestra vida comunitaria”²¹ y, por extensión, también lo es su financiación²² que garantiza su supervivencia²³.

La posición constitucional de los partidos políticos en España, por tanto, atribuye a estas organizaciones singulares un estatus en cuyo contenido “se incluye el derecho a ciertas prestaciones del Estado y particularmente la ayuda a la financiación de los gastos electorales y, eventualmente, los de organización, así como a utilizar los medios públicos de comunicación” -el denominado derecho de antena-, encontrando justificación estas prestaciones en el cumplimiento de funciones públicas “sin las cuales sería imposible la existencia y actualización del Estado pluralista y, en general, del orden constitucional”²⁴. Si bien es cierto que el reconocimiento constitucional de los partidos es, en sí mismo, una protección adicional de garantía institucional, su contenido no se agota únicamente en la regulación recogida en el propio texto constitucional, sino que resulta necesario su desarrollo a través de la legislación ordinaria²⁵.

La importancia de la constitucionalización de los partidos no es sólo derivada de su reconocimiento formal en el texto constitucional, sino por las funciones atribuidas²⁶. Así, las funciones constitucionales de los partidos

cracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos”, en Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona, 1977, pág. 37. 21 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pág. 121.

22 “La financiación de los partidos políticos se ha convertido en un punto decisivo en el orden interno democrático, como consecuencia de la extensión del trabajo de partido, de los elevados costes de las modernas técnicas de propaganda, especialmente en los periodos electorales, y de las prácticas de financiación introducidas a partir de la Segunda Guerra Mundial”, en LENK, K. y NEUMANN, F.: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 42.

23 WEBER, M.: *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica (Segunda reimpresión en España), Madrid, 2002, pág.: 230, donde el autor hace constar que la idea sobre la importancia de la financiación de los partidos: “el financiamiento del partido es una cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia”.

24 GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, op. cit., pp. 65 y 66.

25 *Ibidem*, pág. 51.

26 “El artículo 6 se refiere a los partidos en términos a la vez descriptivos (al definirlos como expresión del pluralismo político), programáticos (al asignarles la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos fundamentales para

políticos son (art. 6 CE): expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, así como ser instrumento fundamental para la participación política. Para desarrollar tales funciones es necesario contar con recursos económicos con distintos orígenes, aunque la Constitución española de 1978 no cierra un concreto modelo constitucional para la financiación de los partidos teniendo, por tanto, el legislador un amplio margen para configurarlo²⁷; aunque no podemos concluir que cualquier modelo de financiación de partidos tiene encaje constitucional²⁸.

III. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA EN LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL (LOREG): CARACTERÍSTICAS GENERALES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante) guarda relación en su contenido con de la legislación previa en torno a la financiación de las elecciones y de los partidos políticos, destacando especialmente el Real Decreto-Ley 20/1977 de Normas Electorales que, a pesar de su carácter provisional, tuvo un periodo de vigencia de ocho años, y cuya vigencia quedó derogada precisamente por la entrega en vigor de la LOREG. Esta normativa electoral, la de la LOREG, ha pervivido durante casi cuatro décadas y constituye la norma reguladora de las elecciones y todos lo referido a su procedimiento con más vigencia en la historia española. Debe destacarse, además, que como legislación electoral es norma primaria de un Estado democrático ya que “constituye el marco jurídico garantizador de la participación política y prescriptivos (al imponerles la obligación de respetar la Constitución y la ley y el deber de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos)”, en PRADERA, J., Corrupción y política. Los costes de la democracia, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014, pág. 134.

27 SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos”: la necesidad de un cambio de modelo, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 104, 2015, pág. 74.

28 SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, 2013, pág. 163.

la libre competencia por el poder entre las fuerzas políticas en presencia, cuya articulación procedimental es la elección como método especial de selección de los dirigentes y por ende de creación de los órganos representativos”²⁹.

Las características generales³⁰ de la LOREG, tanto desde un punto de vista formal como material, sin ánimo de ser especialmente exhaustivos ni profundizar en la cuestión de la caracterización general de la norma, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. La elaboración de la Ley se desarrolló en el marco de un consenso entre los principales partidos políticos con representación parlamentaria, los mayoritarios, pero además contó con el apoyo en las votaciones del texto por parte de más partidos representados en el Congreso. En la primera votación de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de los 243 votos emitidos, 239 fueron a favor, 2 en contra y 2 abstenciones.

2. Es una norma continuista del modelo anterior fijado en las normas de carácter provisional de las primeras elecciones de la actual etapa democrática³¹, pero también se produjeron mejoras en torno a cuestiones de índole organizativa entre las que se encuentran nuevas disposiciones en torno a la campaña y criterios para atribuir competencias en materia electoral a las comunidades autónomas junto con las del Estado. Esta Ley electoral no suponía reformar sustancialmente las normas que regulaban hasta entonces el proceso electoral en España, sino que vino a “sistematizar, ordenar e introducir mejoras técnicas y correcciones” a la regulación anterior

29 ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M., Código Electoral (9ª ed.), Wolters Kluwer España, Madrid, 2019, pág. 11.

30 PAJARES MONTOLÍO, E.: La financiación de las elecciones, op. cit., pp. 54 y ss.

31 GAVARA DE CARA, J. C.: “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 22-23, 2004, pág. 57, que lo expresaba así: “nuestro sistema electoral se caracteriza por la continuidad de sus principales elementos y una prueba de ello fue que la LOREG no supuso ningún cambio significativo salvo en aspectos procedimentales y técnicos en relación con el régimen previsto en el Real Decreto-ley 20/1977”.

que estaba dispersa³².

3. Es un verdadero código electoral por la forma en que el legislador sistematizó los aspectos que aborda a través de la LOREG, así como por la estructura y el nivel de agregación de la normativa antes dispersa. La concentración de la normativa electoral en una única ley nos permite ubicar en ella el grueso de las normas electorales, aunque, en sentido estricto, no es un verdadero código integrador de todas las normas electorales porque también debe considerarse la legislación electoral autonómica.

Además, y en relación con la cuestión de la financiación de campañas electorales, la aprobación de la LOREG supuso la articulación de un modelo basado en cuatro grandes principios “por razones de equidad y para prevenir la corrupción que pudiera generar la dependencia de los partidos del dinero procedente de intereses privados”³³:

1) Compensación parcial del coste de las elecciones por el Estado: se establecen criterios para compensar con fondos públicos a los partidos políticos, al menos parcialmente, de los gastos en que hubieran incurrido durante la campaña electoral. Sabemos que la compensación que se establece está en función de criterios que toman como referencia el binomio votos-representación.

2) Imposición de límites para el gasto electoral: la búsqueda de la igualdad de oportunidades en la competición electoral entre formaciones políticas, el legislador es consciente de la necesidad de imponer un límite a los gastos electorales para intentar compensar los desequilibrios de recursos existentes y, de algún modo, promover

32 BARQUÍN ÁLVAREZ, M.: “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 56, 1986, pp. 595 y 596. En el mismo sentido, ARNALDO ALCUBILLA, E.: “Las reformas posibles del Régimen Electoral Español”, Cuadernos de Derecho Judicial, núm. 11, 2001, pp. 45 y ss.

33 ARTÉS CASELLES, J. y GARCÍA VIÑUELA, E., «La economía política de las reformas de la financiación electoral», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 15, 2006, pág. 49.

la pretendida igualdad entre opciones políticas.

3) Limitación de las contribuciones privadas: la introducción de restricciones de donaciones y otros mecanismos de aportación de fondos de naturaleza privado a las formaciones políticas ha sido una constante en nuestra legislación de financiación de partidos, tanto ordinaria como electoral, porque se percibe en estas aportaciones un interés privado con contrapartida desde los poderes públicos, desvirtuando el proceso electoral primero y el de toma de decisiones después.

4) Fiscalización y publicidad de la contabilidad de los partidos políticos receptores de subvenciones públicas: la ausencia de controles efectivos en las primeras elecciones de 1979 en torno a la financiación se corrigió con un sistema de fiscalización y control de la contabilidad de los partidos políticos que poco a poco ha ido reforzándose, aunque todavía está lejos del ideal.

Hemos señalado, por tanto, la relevancia que ha tenido y sigue teniendo, en tanto normativa en vigor, la LOREG para la regulación de la financiación electoral en España. Pero, más allá de las características generales y los principios que han inspirado la norma, es necesario ahondar en cómo configura esta especie de código electoral al concreto modelo de financiación electoral, esto es, las fuentes de financiación y los posibles gastos que permite a las candidaturas realizar en periodo electoral, cuestiones se abordarán en el siguiente apartado.

IV. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA

Para comprender la configuración de cualquier modelo de financiación electoral, es necesario identificar las posibles fuentes a través de las cuales se

pueden obtener los recursos necesarios para financiar los gastos asociados a las campañas, esto es, qué origen tienen o pueden tener los ingresos y son susceptibles de ser captados por las candidaturas para financiar la competición electoral. En este sentido, para facilitar la comprensión de la cuestión, diferenciamos las fuentes de financiación electoral entre: naturaleza privada y naturaleza pública. Dentro de cada tipología de fuente de financiación que clasificamos teniendo en cuenta la naturaleza del origen de los fondos, esto es, público o privado, se identificarán distintas vías.

4.1. Fuentes privadas de financiación electoral:

Los ingresos de naturaleza privada que pueden obtener los partidos políticos, ya sea para financiar sus actividades ordinarias o las electorales, han estado en el origen de muchos de los casos de financiación irregular, aunque no debemos partir de la idea que todo recurso privado recaudado por una formación política es producto o fruto de un caso de corrupción. No obstante, partimos de una realidad fácilmente observable en la práctica electoral: la cantidad de recursos económicos a disposición de los partidos condicionan el desarrollo de su campaña electoral y, en cierta medida, también es un factor que incide en los resultados electorales; por lo que debe realizarse un control específico y reforzado sobre los ingresos privados obtenidos por los partidos. La importancia de estos recursos, además de por su posible relación con casos de financiación electoral irregular, también se identifica por su particular efecto en la competición electoral: a mayores ingresos, los partidos estarán en mejores condiciones para competir en las elecciones en comparación con otros menos beneficiados por estas aportaciones³⁴. Por tanto, el debate en torno a este tipo de ingresos se concentra en las respuestas que se den a las siguientes grandes cuestiones: si deben o no permitirse aportaciones de naturaleza privada, si deben o no establecerse límites en torno a cuánto y quiénes pueden

³⁴ HOLGADO GONZÁLEZ, M., La financiación de los partidos políticos en España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pág. 36.

realizar aportaciones privadas y, por último, si deben establecerse condiciones o restricciones adicionales para que un determinado partido político reciba aportaciones privadas para sufragar los gastos en que incurran en el periodo electoral.

4.1.1.-Las aportaciones de los afiliados de los partidos políticos:

Los afiliados de los partidos políticos son las personas que más identificados están con el proyecto político que representa la formación política, son quienes tienen un nivel de vinculación mayor que, por ejemplo, los simpatizantes o los electores, estos últimos únicamente guardan relación con los partidos el día de las elecciones, momento en el que declaran su preferencia a través del voto. Con carácter general, la pertenencia a un partido político como afiliado conlleva el pago de una cuota, esto es, una pequeña cuantía de carácter periódico con la que se contribuye al sostenimiento de los gastos para mantener la estructura organizativa del partido. Además de esta contribución en forma de cuota que opera como suscripción y, en caso de impago, provoca la pérdida de vinculación como afiliado al partido; los afiliados también pueden hacer otro tipo de aportaciones como, por ejemplo, a través de donaciones, ya sea de carácter puntual o con cierta periodicidad.

Los partidos políticos en España no cuentan con muchos afiliados que aporten recursos a sus finanzas, sino que son, más bien, “partidos de electores”, sobre todo porque el grueso de la financiación que reciben las formaciones políticas depende de los votos obtenidos. Por ello, el principal interés de los partidos políticos se centra en la realización de actividades para captar votantes, no para conseguir afiliados que sustenten los gastos. Las aportaciones realizadas por los afiliados a través del pago de cuotas periódicas son de escasa cuantía individual, que, sumado al bajo número de afiliados, tampoco ofrece una cifra global de recaudación relevante en la contabilidad de los partidos. A ello debe apuntarse que, en no pocas ocasiones, el cobro de las

cuotas no es reclamado dentro de las estructuras de los partidos políticos, con un objetivo claro: hacer ver que hay más afiliados de los reales, trasladando a la opinión pública que cuentan con más miembros de los que en realidad están al corriente de pago y, por tanto, hacer ver que tienen más músculo frente a otras formaciones políticas.

El escaso peso relativo que supone esta vía de financiación sorprende a pesar de los incentivos fiscales porque las cuotas de afiliación y las aportaciones a las formaciones políticas sin devolución, es decir, las cantidades aportadas por concepto distinto al de préstamo, tienen un tratamiento fiscal favorable para las personas físicas que aportan recursos a las formaciones políticas, con la finalidad de “persuadir al ciudadano para que contribuya al sostenimiento económico del partido político con el que se sienta más identificado”³⁵. Desde hace casi una década, los contribuyentes pueden deducirse de la cuota íntegra en un 20% con un límite máximo anual de la deducción de 600€, que estará constituida por las cuotas de afiliación y aportaciones previstas en la letra a) del apartado Dos del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos³⁶. La legislación vigente con anterioridad al año 2015 establecía que las cuotas de afiliación y las aportaciones a partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores podrían ser objeto de reducción de la base imponible del IRPF con un límite máximo anual de 600 euros³⁷. Las diferencias en la modificación del tratamiento fiscal son significativas, siendo más favorable en la actualidad: antes de 2014 se hablaba de reducción de la base imponible con un máximo de 600 euros anuales,

35 CORTÉS, P., «Últimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», Teoría y Realidad Constitucional, núm. 6, 2000, pág. 205.

36 Artículo 68.3.c) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, introducido por el artículo 1.46 de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

37 La Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/2007 de Financiación de Partidos introdujo el artículo 61 bis de la Ley 35/2006, que fue suprimido por el artículo 1.38 de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

mientras que en la actualidad se trata de una deducción de la cuota íntegra en un porcentaje máximo del 20% de las aportaciones realizadas en concepto de cuotas al partido político y con un límite de 600 euros anuales de deducción. La deducción sobre la cuota íntegra se aplica en un 50% a la cuota íntegra estatal y en un 50% a la cuota íntegra autonómica que, aplicándose junto al resto de deducciones previstas legalmente, conformarán como resultado la cuota líquida del IRPF. El efecto fiscal, en todo caso, no compensa en su totalidad el desembolso realizado por el afiliado, luego no se trata de una compensación absoluta sino únicamente un incentivo para favorecer la participación política activa de la ciudadanía en los partidos.

Con carácter general, el peso de las aportaciones de los afiliados a los partidos suele ser escaso en relación con el conjunto de los ingresos. Ahora bien, es necesario indicar que buena parte de los ingresos que los partidos políticos españoles declaran como aportaciones a través de las cuotas o donaciones de sus afiliados, en realidad, buena parte de ellas son realizadas por los cargos públicos que, eso sí, a su vez, son afiliados de la formación política. Estas aportaciones, no obstante, se realizan habitualmente bajo la modalidad de donaciones de carácter privado.

4.1.2.-Las donaciones:

Las aportaciones recibidas por los partidos políticos en forma de donaciones, de acuerdo con la legislación, tienen un tratamiento diferenciado en función de si se trata de donaciones realizadas fuera o dentro del periodo electoral. La distinta regulación de las donaciones a través de dos regímenes jurídicos distintos, uno en la Ley Orgánica 8/2007 de Financiación de Partidos Políticos LOFPP para las donaciones realizadas en periodo no electoral y otro en la LOREG para el periodo electoral, carece de sentido y crea confusión, pudiendo perjudicar el efectivo control del origen del dinero y su destino, por lo que deberían haberse aprovechado las modificaciones legislativas en materia

de financiación de partidos para su unificación³⁸, regulándose preferentemente en la ley reguladora de la financiación de los partidos para cualquier periodo, sin que se especifique en ninguna otra normativa un régimen diferenciado para las campañas electorales³⁹.

Las cantidades recibidas por las formaciones políticas durante el periodo electoral como donaciones deben ingresarse en cuentas bancarias habilitadas para recaudar fondos bajo la responsabilidad de los administradores generales y de las candidaturas, cuya apertura deben comunicar a la Junta Electoral Central y a las Juntas Provinciales. La apertura de las cuentas puede realizarse en cualquier momento desde la fecha del nombramiento de los administradores electorales en cualquier entidad bancaria o caja de ahorros (artículo 124.1 y 2 de la LOREG). La regularidad de los fondos, tanto en su recaudación como en su aplicación a los gastos electorales, queda bajo supervisión y responsabilidad de los administradores de las formaciones políticas que, en caso de no cumplir con los límites establecidos, asumirán las consecuencias. En relación con estos límites que establece la normativa electoral, diferenciamos entre límites cualitativos y límites cuantitativos.

4.1.2.1.-Límites cualitativos a las donaciones:

En cuanto a los límites de carácter cualitativo, la LOREG prohíbe la aportación de fondos que provengan de cualquier Administración Pública o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público de titularidad del Estado, de las comunidades autónomas, de las provincias o de los municipios y de las empresas de economía mixta. Así mismo, se prohíbe la realización de donaciones por parte de las

38 SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la comunicación», en AA.VV., El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Electoral, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2009, pág. 637, apuesta por la unificación en un único régimen con las disposiciones en vigor de la Ley Orgánica 8/2007, derogando las de la LOREG.

39 PAJARES MONTOLÍO, E., La financiación de las elecciones, op. cit., pp. 292 y 293.

empresas que con contrato en vigor presten servicios o realicen suministros u obras para cualquier administración pública (artículo 128.1 LOREG). Además, se prohíbe la aportación a las cuentas de campaña de fondos que provengan de entidades o personas extranjeras, salvo aquellos fondos que se reciban de órganos de la Unión Europea para financiar las elecciones al Parlamento Europeo y para las elecciones municipales, conforme al artículo 13.2 CE, quienes por tratado de reciprocidad puedan participar en las elecciones municipales (artículo 128 de la LOREG).

Tampoco está permitida la recepción de donaciones de personas jurídicas y ello se identifica como la respuesta del legislador ante los casos de corrupción que en el pasado implicaban el uso de personas jurídicas en el entramado del intercambio de favores⁴⁰, así como una apuesta del legislador para considerar la financiación electoral como parte del derecho de participación ciudadana en el sistema político, lo que encuentra perfecto encaje constitucional sin que ello suponga una limitación del derecho de libertad de expresión de las propias personas jurídicas ni del derecho de libertad de empresa⁴¹. Esta prohibición contrasta con lo que sucede en otros países como, por ejemplo, EE.UU., donde la práctica de donaciones por parte de personas jurídicas a los candidatos para financiar sus gastos electorales es una seña de identidad de su modelo de financiación electoral.

Por último, en relación con los límites cualitativos de las donaciones, la legislación española también prohíbe las donaciones anónimas, finalistas o revocables para la financiación general de los partidos⁴², lo que también resulta de aplicación para el periodo electoral. Esta prohibición tiene la finalidad de evitar el anonimato en las aportaciones que reciben las formaciones políticas o, lo que es lo mismo, obligando a que el origen del dinero sea conocido sin posibilidad de anonimato, permitiendo controlar de dónde procede el dinero

40 HOLGADO GONZÁLEZ, M., La financiación de los partidos políticos en España, op. cit., pp. 167 y 168, que indica con acierto la ausencia de altruismo en las contribuciones que pudieran realizar las personas jurídicas, en particular las empresas, puesto que buscarán rentabilizar la inversión que realizan a través de la aportación económica a los partidos políticos.

41 SÁNCHEZ MUÑOZ, O., La igualdad de oportunidades..., op. cit., pp. 205 y 206.

42 Artículo 5.1.a) de la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de partidos políticos.

recibido, así como que las cantidades aportadas no sean como consecuencia de una determinada contraprestación a realizar por la formación política o sus representantes electos tras la jornada electoral.

4.1.2.2.-Límites cuantitativos a las donaciones:

El legislador español, en una opción que consideramos coherente y acertada, introduce límites a las cuantías que pueden aportar las personas físicas, toda vez que las jurídicas tienen prohibido realizar aportaciones a los partidos políticos. Así, en periodo electoral, únicamente las personas físicas pueden aportar cantidades económicas hasta un límite máximo de 10.000 euros y que se ingresará, con identificación del aportante, en las cuentas habilitadas al efecto para la financiación de los gastos electorales (artículo 129 de la LOREG). El régimen de las donaciones privadas a los partidos fuera del periodo electoral se regula en el artículo 4.1 de la LO 8/2007 sobre financiación de partidos políticos. El límite cuantitativo de las donaciones en periodo electoral es inferior al que pueden recibir las formaciones políticas en periodos distintos del electoral, establecido por la LOFPP en 50.000€ al año de una misma persona física, aunque también es posible recibir donaciones en especie por este límite o con valor económico superior si se entrega con mención expresa a su carácter irrevocable. Las donaciones superiores a 25.000€ y todas las donaciones de bienes inmuebles deberán notificarse al Tribunal de Cuentas por el partido político receptor en un plazo máximo de tres meses desde su aceptación⁴³.

4.1.3.-Los microcréditos o financiación electoral participativa:

La LOREG no hace referencia en ninguno de sus preceptos a las fórmulas de financiación participativa como métodos para la obtención de

⁴³ Artículo 5.2 de la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de partidos políticos.
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

fondos por los partidos políticos, si bien se puede asumir al mismo tiempo que no existe una prohibición para su utilización durante el periodo electoral, pudiéndose aplicar el régimen de las aportaciones privadas respetando los límites antes expuestos. No obstante, la legislación reguladora de la financiación ordinaria de los partidos políticos incorporó en el año 2015, a través de la LO 3/2015, una novedad en torno a las posibilidades para obtener donaciones privadas por los partidos políticos: por medio de “mecanismos de financiación participativa”⁴⁴, dando cobertura legal a lo que ya en la práctica era una realidad. Estas prácticas se han asociado al término crowdfunding como método para obtener financiación a través de internet de forma directa y sin intermediarios financieros; en el caso de los partidos políticos, se trata del uso de sus propias páginas web para recaudar fondos, ya sea como microcréditos -esto es, con devolución de lo prestado más una remuneración en concepto de intereses- o como aportaciones de escasa cuantía como donación -sin devolución-.

Lo difícil que resulta identificar a las personas que aportan el dinero es uno de los aspectos que más incertidumbre provoca este método de financiación electoral, más aún si tenemos en cuenta que las donaciones anónimas están prohibidas. En ocasiones, con el ánimo de facilitar la realización de aportaciones a través de plataformas digitales se han relajado los requisitos de identificación de quienes hacen la donación⁴⁵, lo que no resulta admisible en el caso de la financiación de las formaciones políticas no sólo por la prohibición expresa en la legislación sino porque la extensión del anonimato para las donaciones a través del sistema del crowdfunding desvirtuaría el régimen general de las donaciones y, además, provocaría un agujero en la transparencia sobre el

44 Artículo 4.Dos h) de la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de partidos políticos.

45 SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 104, 2015, pág. 59. Este autor hace mención a las observaciones del Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización de las cuentas electorales del partido Podemos en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, donde se constatan algunas deficiencias e incoherencias en relación con la identidad de donantes particulares porque, según la formación política, la cuenta de Paypal utilizada para recibir los ingresos por esta vía no requería los mismos datos que los exigidos por el Tribunal de Cuentas, por lo que quedaron sin determinar adecuadamente la identidad de donantes que aportaron en torno a 50.000€ para esta campaña a través del crowdfunding.

origen de los ingresos de los partidos políticos dificultando su fiscalización. Para asegurar que la identidad de los aportantes queda acreditada en el mismo momento de la donación por medio del crowdfunding, además de ser necesario aportar datos básicos del donante como el nombre y apellidos, número de DNI, dirección postal, etc., también sería conveniente exigir la realización de los trámites requeridos bien con el uso del certificado digital o DNI electrónico, o bien aportando una imagen escaneada del anverso y el reverso del DNI de la persona física que realiza la aportación, solicitando además datos suficientes para que la cuantía aportada pueda reintegrarse en caso de detectarse errores en la comunicación de los datos. Este modo de acreditar la identidad del donante es similar al que se produce en el ámbito de las relaciones mercantiles con transacciones por internet, por lo que parece una cuestión de fácil solución; cuestión distinta al carácter anónimo de las donaciones es la publicidad de la identidad de los donantes, que no sería conveniente por la utilización con finalidades espurias de estos datos⁴⁶, puesto que podría inferirse el voto o la preferencia política del donante⁴⁷.

4.1.4.-Créditos y préstamos bancarios:

La legislación electoral española no menciona los créditos y los préstamos bancarios como vía de financiación de las actividades propias del periodo electoral, pero tampoco lo prohíbe. Pero, además, lo da por supuesto en varios artículos de la LOREG, mencionando los intereses como gasto electoral⁴⁸, lo que supone un síntoma más de la deficiente técnica legislativa. Más aún, tampoco se establecen límites al endeudamiento de los partidos políticos, lo que explica la “escandalosa dependencia de los partidos respecto

46 SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, 2013j, pp. 191 y 192.

47 DEL CASTILLO VERA, P., “La financiación de los partidos políticos: 1977-1997”, Revista de las Cortes Generales, núm. 41, 1997, pág. 165.

48 MURILLO DE LA CUEVA, P., “La financiación de los partidos políticos y de las elecciones. La legislación interminable”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 37, 1993, pág. 32.

de las entidades financieras”⁴⁹. La relativa facilidad con que los partidos han logrado recursos por esta vía ha provocado, a su vez, un efecto perverso: gastar más dinero de lo que se podían permitir por los recursos obtenidos de sus simpatizantes o en subvenciones percibidas y, en múltiples ocasiones, el destino de los recursos eran gastos que, de no haber contado con el acceso fácil a la financiación extra de los bancos, no se hubieran producido o lo hubieran hecho en menor cuantía. Las entidades financieras no aprecian apenas riesgo en facilitar el acceso a la financiación porque la garantía⁵⁰ para la devolución es la percepción de subvenciones públicas tras los procesos electorales⁵¹ que, en el caso de las formaciones políticas más grandes y con más representación, es un seguro cierto para la devolución del capital prestado más los intereses devengados.

4.2. Fuentes públicas de financiación electoral:

La financiación electoral con fondos públicos admite una doble clasificación, esto es, como directa e indirecta. En primer término, entre las fuentes de financiación directa se incluyen las citadas subvenciones a los partidos para sufragar los gastos electorales; mientras que la financiación indirecta se materializa a través de otras prestaciones que la legislación electoral atribuye a las formaciones políticas y las candidaturas para el desarrollo de sus actividades durante el periodo electoral.

4.2.1.-Financiación electoral pública directa:

La financiación electoral pública directa está “constituida por

49 SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 104, 2015, pág. 62.

50 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., Introducción a los partidos políticos, Ariel, Barcelona, 1996, pág. 72.

51 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «La financiación de los partidos políticos: ensayo de aproximación», Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núms. 11-12, 1995, pág. 19.

aquellas subvenciones que el Estado concede a los partidos políticos para sufragar los gastos de la campaña electoral”, siendo el criterio seguido por la LOREG para el reparto de estos recursos la fijación de una cantidad a percibir por cada voto y otra por cada escaño obtenidos por las formaciones políticas concurrentes a las elecciones, cantidades que varían en función de si se trata de comicios generales, municipales o europeas⁵². Los criterios empleados para determinar las cuantías que perciben las formaciones políticas en concepto de subvenciones por gastos electorales son dos: la representación -esto es, los escaños- y los votos obtenidos.

Las subvenciones electorales no pueden superar la cifra de gastos electorales declarados y justificados por el Tribunal de Cuentas, órgano fiscalizador de la financiación electoral (art. 127.1 de la LOREG). La percepción de las subvenciones queda condicionada a justificar la adquisición por los electos de la condición plena como cargo electo y de su ejercicio efectivo y por cuya elección se haya devengado las subvenciones (art. 127.2 de la LOREG). Además, se contemplan situaciones en las que es posible no realizar el pago de las subvenciones por gastos electorales: a las formaciones que con su actividad incurran en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de partidos políticos del artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002 aunque no se lleve a cabo el procedimiento de ilegalización (art. 127.3 de la LOREG), así como en el caso de formaciones políticas en cuyos órganos de dirección, grupos parlamentarios o políticos, o en las listas electorales, incluyan o mantengan a personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o delitos graves contra las instituciones del Estado conforme a la legislación penal, salvo que hubieran rechazado públicamente los fines y medios utilizados (art. 127.4 de la LOREG)⁵³.

52 HOLGADO GONZÁLEZ, M., La financiación de los partidos políticos en España, op. cit., pág. 63.

53 Los apartados 3 y 4 del artículo 127 de la LOREG se incorporaron tras la reforma introducida por el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales.

4.2.2.-Financiación electoral pública indirecta:

La financiación electoral pública indirecta es el conjunto de medios facilitados por los poderes públicos para el desarrollo de las actividades electorales por las candidaturas sin mediar una transacción económica, sino una prestación sin precio aparente, aunque sí con valor o susceptible de valorarse económicamente⁵⁴, que sin duda “suponen un ahorro o ventaja económica para las formaciones políticas que se benefician de las mismas”⁵⁵, con una relevancia económica que en modo alguno debe minusvalorarse⁵⁶. Es una compensación económica adicional para cubrir posibles carencias dinerarias de las candidaturas no cubiertas con las subvenciones electorales⁵⁷, lo que no parece razonable porque a través de la financiación indirecta no se persigue aportar más recursos a quienes ya los perciben por sus resultados electorales, sino corregir los desequilibrios provocados por un sistema de financiación basado en la representatividad que impide a otras formaciones políticas el acceso a recursos públicos, sin que la financiación indirecta elimine estas diferencias entre partidos.

En la LOREG se contemplan las distintas prestaciones de la financiación indirecta durante la campaña electoral, en concreto, en la Sección V del Capítulo VI del Título I de la LOREG, sección dedicada a la “propaganda y actos de campaña electoral”, asociadas a las principales actividades realizadas por las formaciones políticas durante el periodo de la campaña:

1) Cesión gratuita de espacios públicos para la celebración de actos de campaña como reuniones, encuentros o mítines (arts.

54 DEL CASTILLO VERA, P., *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pág. 190.

55 HOLLADO GONZÁLEZ, M., *La financiación de los partidos políticos en España*, op. cit., pág. 81.

56 ÁLVAREZ CONDE, E., «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en AA.VV., *La financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y debates, núm. 47, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 21.

57 RUIZ-NAVARRO, J.L., «Comentario al artículo 59», en CAZORLA PRIETO, L.M. (Ed.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 552.

54.3 y 57 LOREG).

2) Cesión gratuita de espacios habilitados para la colocación de propaganda electoral exterior tales como pancartas, carteles colgados en postes o en farolas -banderolas- (arts. 55.1 y 56 LOREG).

3) Cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública (radio y televisión) para la inserción de mensajes de las formaciones políticas durante la campaña (arts. 60 a 67 LOREG).

En relación con las prestaciones de financiación indirecta, por razones de espacio y para evitar que el artículo pierda fluidez, únicamente se analizará en las siguientes líneas la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública; si bien este tipo de prestación ha dejado de tener su relevancia por el menor consumo televisivo y el mayor protagonismo que en la comunicación -en particular, la política- han adquirido las redes sociales y el uso de Internet. No obstante, y a pesar del menor impacto que tiene la inserción de mensajes por las candidaturas durante la campaña, se mantiene en la legislación electoral. Para entender cómo se configura este régimen de acceso a espacios en medios de comunicación públicos, es necesario acudir a su regulación en la LOREG. Como premisa, el artículo 60.1 de la LOREG, prohíbe expresamente la contratación de publicidad electoral en medios de comunicación públicos y en emisoras de televisión privada. Además, la distribución de los espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública responde a un criterio común al resto de prestaciones de las que disponen las candidaturas: se realiza atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (art. 61 LOREG).

Para la distribución de los espacios de publicidad electoral en medios públicos se utiliza una serie de reglas para el caso de coincidencia de elecciones

a distintos niveles territoriales, establecidas en el artículo 63 de la LOREG. En relación con los tiempos, el artículo 64 de la LOREG determina lo siguiente:

“1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes.

b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62.

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo b).

d) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el párrafo b).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Para las elecciones municipales se estará a lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley.

3. Los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de candidaturas establecido en el apartado anterior tienen, sin embargo, derecho a quince minutos de emisión

en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y coaliciones a que se refiere el apartado 1.d) de este artículo. En tal caso la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad. Este derecho no es acumulable al que prevé el apartado anterior.

4. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el apartado 2 de este artículo”.

La competencia para la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral a través de los medios de comunicación públicos corresponde a la Junta Electoral Central (JEC), a propuesta de la Comisión de Radio y Televisión que realiza una propuesta sobre la distribución. La citada Comisión es designada por la JEC y está integrada por un representante de cada formación política que concurra a las elecciones y cuente con representación en el Congreso, estos miembros tendrán voto ponderado en función de la representación en la Cámara. La JEC puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan también el carácter de públicos. Por último, si sólo se celebran elecciones a una Asamblea legislativa autonómica, sólo los medios públicos estatales de ese ámbito territorial están condicionados por la distribución de espacios en periodo electoral y las funciones para tal distribución se realizarán por la Junta Electoral autonómica o, si no estuviera constituida, por la Junta Electoral provincial cuya capital ostente la de la Comunidad (art. 65 de la LOREG).

V. LOS GASTOS ELECTORALES:

Después de analizar las distintas fuentes de ingresos de las formaciones políticas, es el momento de detallar los conceptos de los gastos a los que pueden destinar tales recursos disponibles. Para ello, debemos acudir nuevamente a lo establecido en la LOREG, en este caso, en el artículo 130, que delimita el concepto de gasto electoral como “los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos” y recoge, a su vez, un catálogo de conceptos que analizaremos a continuación:

- La confección de sobres y papeletas electorales: además de que este tipo de material está disponible en los colegios electorales en la jornada de votación, las formaciones políticas también pueden destinar una parte de su presupuesto electoral para confeccionar papeletas y sobres, eso sí, siempre que se ajusten a los modelos oficiales aprobados por la Administración electoral porque, de no usar estos modelos oficiales, podrían dar lugar a votos nulos.

- Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a las candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice: hace referencia a cualquier tipo de gasto, bien en medios de comunicación -prensa o radio-, en las redes sociales o a través de la impresión de folletos para que sean distribuidos físicamente en las calles, así como colocación de banderolas, pancartas o carteles.

- Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral: a pesar de que las formaciones políticas pueden contar con espacios gratis cedidos por los poderes públicos como parte de las prestaciones de financiación pública indirecta que hemos señalado anteriormente, también pueden destinar una parte del presupuesto electoral para alquiler de otro tipo de espacios con el fin de realizar en ellos actos de campaña.

- Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas: este tipo de gasto no suele ser elevado porque, de manera un tanto heterodoxa, las formaciones políticas suelen utilizar para labores de campaña electoral al personal contratado con carácter permanente y que está integrado en su estructura.

- Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura: las formaciones políticas suelen alquilar furgonetas, coches, microbuses o autocares para el traslado de candidatos y del personal del partido movilizado durante la campaña, sobre todo cuando se trata de campañas en las que se desarrollan actividades en diferentes puntos para los que se precisa de medios de transporte específicos, bien propios o fletados para la ocasión. También estos mismos medios de transporte son utilizados para el traslado de simpatizantes o militantes de los partidos que no son candidatos ni dirigentes para acudir como público a actos de campaña.

- Correspondencia y franqueo: las candidaturas tienen derecho a tarifas especiales para realizar envíos a los electores, lo que también supone un gasto específico en sus cuentas electorales.

- Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente: como se abordó con anterioridad en este trabajo, las formaciones políticas recurren a financiación bancaria para sufragar los gastos electorales, entre los que también tienen tal naturaleza los intereses devengados por la financiación obtenida.

- Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones: opera como un cajón de sastre donde se clasifican el resto de los gastos que no se incorporan en otro concepto de los

anteriormente señalados.

En relación con los gastos, es necesario también señalar los límites que marca la legislación electoral con la finalidad de evitar que las formaciones políticas con mayor capacidad de ingresos tengan una ventaja desmedida sobre otras formaciones políticas; de esta forma, con tal limitación en los gastos electorales, se persigue el fomento de la igualdad de oportunidades en la competición electoral. Así, como límites de carácter absoluto, en el caso de las elecciones a Cortes Generales, el artículo 175.2 LOREG establece un gasto máximo de 0'37€ por habitante. En las elecciones municipales, el artículo 193.2 LOREG determina como un límite de 0'11€ por habitante en cada circunscripción donde la formación política presente candidatura, aunque permite sumar otros 150.301,11€ adicionales por provincia, siempre que presente candidaturas en al menos el 50% de los municipios de la misma. En las elecciones a los cabildos insulares, el límite es de 0'16€ por habitante de la población de derecho de cada isla donde la formación política presente candidatura, tal y como establece el artículo 201.10 LOREG. En las elecciones al Parlamento Europeo, el límite que el legislador ha establecido es de 0'19€ por habitante de la población de derecho en las secciones donde se solicite la difusión de las papeletas (art. 227.2 LOREG). Para el supuesto en que coincidan dos o más elecciones por sufragio universal directo, el límite de gasto electoral se podrá ver incrementado en un 25%, tomando como referencia el establecido para las elecciones a Cortes Generales (art. 131.2 LOREG).

Por último, señalamos el establecimiento de límites de carácter relativo⁵⁸, es decir, un porcentaje que no debe superarse en relación con la cuantía total de gastos electorales en los que incurra la formación política. Así, los gastos en publicidad realizados por las formaciones políticas en periodo electoral, esto es, la cuantía que destinan las formaciones políticas para pagar publicidad en carteles, banderolas o pancartas, así como en los espacios

58 HOLGADO GONZÁLEZ, M., La financiación de los partidos políticos en España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, Pp.: 59 y ss.

comerciales autorizados, están limitados al 20 por ciento de los gastos totales; y, además, otro límite también del 20 por ciento de gastos para la publicidad insertada en prensa periódica y en emisoras de radio de titularidad privada. Por tanto, el límite máximo conjunto de estos gastos será del 40 por ciento sobre el límite total.

VI. CONCLUSIONES:

La financiación electoral es una pieza fundamental del sistema representativo y, por supuesto, determina el modelo de campaña que se configura por el legislador cuando establece las vías de obtención de ingresos y también los conceptos de gastos que las formaciones políticas pueden destinar los recursos disponibles durante un periodo muy sensible para las democracias como es el periodo electoral. En España, al igual que en la mayor parte de los países europeos, la legislación reguladora de la financiación electoral y sus recientes cambios responden a los casos de corrupción vinculados a la financiación de los partidos políticos y, a la vez, a las habituales pulsiones del sistema de partidos que, en definitiva, a través de sus representantes, son los que elaboran y aprueban las normas. La incapacidad de los partidos políticos para lograr los recursos privados necesarios para financiar sus estructuras y sus gastos en las elecciones explica que el modelo de financiación electoral español esté basado sobre todo en aportaciones públicas.

Resulta evidente que el tránsito de un sistema de financiación electoral en el que predominan los recursos públicos a otro en el que se priorice la recaudación de fondos privados no es sencillo y, en ocasiones, puede no resultar deseable porque la captación y aportación de fondos privados puede conllevar ciertas distorsiones en relación con las decisiones políticas. Ahora bien, es necesario regular y profundizar en los nuevos métodos de financiación participativa como son los microcréditos con un nuevo marco regulatorio sobre todo con el objetivo de reforzar el control sobre el origen de los fondos,

evitando que estas nuevas fórmulas se utilicen para eludir restricciones en las aportaciones a los partidos políticos como son, entre otras, la prohibición de las donaciones anónimas o la percepción de fondos de personas extranjeras.

Además, la participación de terceros en las campañas electorales es uno de los aspectos más preocupante por la influencia que pueden ejercer en el desarrollo del proceso electoral; más aún con la incorporación de herramientas de Inteligencia Artificial en todo tipo de procesos de comunicación a través de Internet y, en particular, por medio de redes sociales digitales, con el impacto que éstas tienen en el debate público en momentos sensibles como son, de hecho, los procesos electorales. Por ello, cualquier participación en la campaña de personas físicas o jurídicas ajenas a los partidos y las candidaturas debe acompañarse de medidas de transparencia y limitaciones sobre los fondos que destinen a este fin. Ello debe unirse a mejorar el control no sólo de los fondos que terceros destinan para influir en las campañas, sino también y, sobre todo, los recursos que se destinan las propias formaciones políticas y las candidaturas que concurren a las elecciones a la publicidad en redes sociales directa o indirectamente.

Es necesario articular herramientas que faciliten el control ciudadano de los gastos electorales para conocer en qué gastan el dinero las candidaturas y formaciones políticas durante la campaña. Con este fin, es imprescindible establecer obligaciones en materia de transparencia para saber en qué gastan el dinero que tienen disponible, con el mayor detalle posible. Esto no sólo contribuirá a reforzar la transparencia en torno a cómo las formaciones políticas financian las campañas electorales, sino sobre todo a reforzar la confianza de la ciudadanía en el sistema representativo protagonizado por los partidos políticos. Es más difícil, además, que se extiendan mensajes contrarios a la democracia si la ciudadanía puede contrastar fácilmente cómo funciona y, en este caso, ampliar la información sobre cómo se desarrollan los procesos electorales desde el punto de vista de la financiación puede neutralizar este tipo de mensajes contrarios a la democracia y, a la vez, aumentar las cifras de confianza hacia los sistemas democráticos.

Por último, también resulta claramente imprescindible reforzar los mecanismos de fiscalización y control, esto es, el papel que desempeñan los órganos de control de la financiación electoral, como es el Tribunal de Cuentas en España. Así como dotar de muchos más medios a la Administración electoral para el control y la naturaleza de los gastos realizados en periodo electoral. Además del control ciudadano, se precisa de órganos dotados con los medios y recursos necesarios para llevar a cabo esta labor de control y fiscalización desde un punto de vista técnico y profesional, ofreciendo también los resultados de los informes de control y fiscalización en un lenguaje inteligible para la población. Sólo así se asegura un correcto funcionamiento del sistema electoral y, más en particular, en torno a las garantías relacionadas con la financiación de las elecciones.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALMAGRO CASTRO, D.: “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad en la democracia española?”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 112, 2018, pp. 115-143.

ÁLVAREZ CONDE, E., «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en AA.VV., *La financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y debates, núm. 47, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.

ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, 2020, pp. 113-138.

ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ed. del Foro, Madrid, 1978.

ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M., *Código Electoral (9ª ed.)*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2019.

ARTÉS CASELLES, J. y GARCÍA VIÑUELA, E., “La economía política de las reformas de la financiación electoral”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 15, 2006.

BLANCO VALDÉS, R.L.: “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

BLANCO VALDÉS, R.L.: *Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad*. Alianza Editorial, Madrid, 2001.

CARRASCO DURÁN, M.: “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado”, *Revista chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 4-44.

CORTÉS, P., “Últimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000.

DEL CASTILLO VERA, P., “La financiación de los partidos políticos: 1977-1997”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997.

DEL CASTILLO VERA, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. CIS, Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ ESQUER, C.: “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Vol. 18, núm. 61, 2019, pp. 135-169.

GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

GUERRERO GARCÍA, J.L.: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 70, 1990.

HOLGADO GONZÁLEZ, M., *La financiación de los partidos políticos en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona, 1977.

LENK, K. y NEUMANN, F.: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1980.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “La financiación de los partidos políticos: ensayo de aproximación”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11-12, 1995.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.

MATEOS CRESPO, J.L.: *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuesta de reforma*, Aranzadi, Navarra, 2023.

MONTERO GIBERT, J.R.: “Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa final de la Transición española”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 25, 198.

MURILLO DE LA CUEVA, P., “La financiación de los partidos políticos y de las elecciones. La legislación interminable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993.

NAVARRO MÉNDEZ, J.I.: *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

PRADERA, J., *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014.

RAMÍREZ JIMENEZ, M.: “Los partidos políticos en la Constitución española de 1978”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 13, 1980.

RUIZ-NAVARRO, J.L., «Comentario al artículo 59», en CAZORLA PRIETO, L.M. (Ed.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la comunicación”, en AA.VV., *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2009.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos”: la necesidad de un cambio de modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”, en CASCAJO CASTRO, J.L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 345-364.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

SANTANO, A.C.: *La financiación de los partidos políticos en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

SARTORI, G.: *Teoría de la Democracia*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

SCHATTSCHNEIDER, E.E.: *Party Government: American Government in action*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2004.

TORRES DEL MORAL, A.: “El Estado español de partidos”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, 1991.

WEBER, M.: *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica (Segunda reimpresión en España), Madrid, 2002.

INTERFACE ENTRE O PROJETO DE LEI DE FAKE NEWS E A PROTEÇÃO GERAL DE DADOS NO WHATSAPP

INTERFACE BETWEEN THE PROJECT OF FAKE NEWS LAW AND GENERAL DATA PROTECTION ON WHATSAPP

*Lázaro Alves Borges **

RESUMO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 2630/2020, que foi apresentado no Senado Federal com a finalidade de estabelecer as diretrizes normativas relativamente à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores pelo combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet. A referida proposta legislativa considera o direito à liberdade de expressão como um mercado de ideias em que se deve basear a partir da perspectiva procedimentalista, presente no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14) e do devido processo legal, para aferição da verdade. Objetiva-se cotejar o projeto de lei com outras fontes normativas como a Lei das Eleições e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/18). Dessa forma, apresenta a proteção de dados na LGPD como forma de diminuir a segmentação voluntária e da formação de “filtros-bolha” no Whatsapp e, por conseguinte, a disseminação de notícias falsas. Como metodologia, será utilizada revisão bibliográfica.

Palavras-chave: eficácia horizontal dos direitos fundamentais; liberdade de expressão; campanhas de desinformação; segmentação voluntária; lei geral de proteção de dados.

* Mestre pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador Federal.
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

ABSTRACT

This is an analysis of Bill No. 2630/2020, which was presented to the Federal Senate in order to establish normative guidelines regarding the transparency of social networks and private messaging services, especially with regard to the responsibility of providers for combating misinformation and increased transparency on the internet. The referred legislative proposal considers the right to freedom of expression as a market of ideas on which it should be based from the procedural perspective, present in the Marco Civil da Internet (Law nº 12.965/14) and due legal process, for the verification of the truth. The aim is to compare the bill with other normative sources such as the Law on Elections and the General Data Protection Law (Law nº 13.709/18). Thus, it presents data protection in the LGPD as a way to reduce voluntary segmentation and the formation of “bubble filters” on Whatsapp and, consequently, the dissemination of false news. As a methodology, a literature review will be used.

Keywords: horizontal effectiveness of fundamental rights; freedom of expression; disinformation campaigns; voluntary targeting; general data protection law.

1 INTRODUÇÃO

A polarização eleitoral extremada, as *fake news* e a violência política são fenômenos atuais interligados em que há um descrédito da cultura política democrática. Nesse sentido, as campanhas de desinformação ou *fake news* não se traduzem em meras mentiras políticas com intuítos eleitorais, mas transcendem para desinformações deliberadas das quais o intuito é dissuadir os principais elementos do debate público e das formas de estabelecimento de políticas públicas. Nesse sentido, o elemento democrático perde a conexão, a veracidade e facticidade, tornando-se num majoritarismo irracional nas urnas, sem ligação com sua dimensão deliberativa e argumentativa trabalhada no consentimento esclarecido de Anthony Downs².

2 DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. 1. ed. São Paulo: Editora da

Ademais, as informações falsas polarizam um debate que outrora não existia ou sem representatividade na esfera pública (como, por exemplo, questionar a ida do homem à lua) ou retomando em premissas amplamente superadas (vacinas como imunizantes ineficazes, o que contraria o consenso científico desde as descobertas de Edward Jenner no século XVII), o que dificulta a existência de argumentos comuns para diálogo.

A tradicional forma de verificação de colisões entre direitos fundamentais, utilizado pelos operadores do Direito na resolução de conflitos indica, no caso concreto, na dimensão da processualidade entre os bens e interesses jurídicos envolvidos, inclusive delegando o procedimento e julgamento a privados. Todavia, no caso de polarização, o método de resolução de conflitos se mostra, de certo modo, ineficaz e diferido, o que implica impactos eleitorais irreversíveis.

O presente artigo objetiva (a) revisar a forma em que o direito soluciona os problemas relacionados à verificação de colisões de direitos fundamentais, especialmente quanto à incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas, considerando a relação usuário das redes sociais e a plataforma; (b) observar como as campanhas de desinformação possuem uma dimensão eleitoral e verificar como o Projeto de Lei nº 2630/2020, apresentado pelo senador Alexandre Vieira (Cidadania/SE, à época da propositura do projeto), pretende solucioná-las a partir de uma dimensão tradicional de análise da colisão dos direitos fundamentais; (c) avaliar algumas conexões da Lei Geral de Proteção de Dados como forma de auxiliar na diminuição da difusão de notícias falsas e de polarização do eleitorado.

A pesquisa tem caráter documental, baseando-se em estudos já produzidos no âmbito do direito eleitoral, da comunicação e política e do Direito.

No primeiro capítulo do estudo, pretende-se realizar uma revisão bibliográfica acerca da liberdade de expressão e da procedimentalidade na descoberta da verdade. Posteriormente, haverá uma análise do que são as

campanhas de desinformação e análise do Projeto de Lei (PL 2630/2020), com as contribuições da legística e do impacto normativo. Por fim, será analisado como as dimensões tradicionais do Direito não são meios aptos a sanar a informações falsas e de que modo a Lei Geral de Proteção de Dados auxilia na diminuição das bolhas de relacionamento entre os usuários das plataformas digitais.

2 EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Os direitos fundamentais, como garantias da codificação das cartas políticas, por vezes, entram em coalisão entre os seus âmbitos normativos, haja vista visam resguardar interesses distintos. Se, por um lado, o direito à informação busca o amplo acesso ao conhecimento de fatos de interesse público, o próprio dado pode ser escondido da opinião pública por visar o direito à intimidade, que se traduz ao direito de estar só³.

As formas tradicionais de análise de colisão dos direitos fundamentais de expressão são tributadas à verificação da natureza dos bens e interesses envolvidos. Nesse sentido, a natureza principiológica da liberdade da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação do art. 5, IV, da Constituição Federal, considera a possibilidade de que haja, no caso concreto, titulares de direitos distintos, com direitos, bens e interesses colidentes⁴.

O Direito confia na dimensão discursiva e deliberativa⁵ como forma de resolução de demandas, no intuito de reduzir a complexidade da realidade e discutir os principais pontos deliberativos. A síntese argumentativa de autor e

3 BORGES, Roxanna Brasileiro. *Direitos de personalidade e autonomia privada*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 87.

4 Os titulares de direitos fundamentais podem possuir um ou mais direitos em disputa ou até mesmo um único titular deter direitos cotejantes entre si. Todavia, Alexy esclarece que não há conflito entre princípios fundamentais, porquanto o próprio ordenamento jurídico já indica qual será o que prevalecerá à luz do caso concreto. Nesse sentido, ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 54.

5 A dimensão habbermasiana é amiúde citada como forma de atingir a verdade processual.

rêu, em sua demanda judicial, o conjunto de argumentos dos legisladores para resultar numa política pública legislativa, a processualidade do Direito para estabelecimento de normativas e julgamentos são enfoques comuns no Direito na construção da pacificação dos conflitos sociais.

A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas⁶ é um tema bastante citado na visão dos profissionais jurídicos sobre o tema da liberdade de expressão. Isso porque tradicionalmente se refere ao caso Luth do Tribunal Constitucional Alemão, em que Viet Harlan, cinista do filme nazista “Jud Süß” lançou no pós-guerra “Amada Imortal” (1951), sendo alvo das críticas de Eric Lüth, notadamente pela relação do produtor com o nazismo. Após o filme ser um fracasso, o produtor entrou na justiça contra o comentarista, com o julgamento do caso pelo Tribunal Constitucional Alemão, o qual decidiu que as garantias previstas na Constituição obrigam o Estado e os particulares de forma indistinta. Assim, os particulares detêm um complexo de direitos e obrigações constitucionais recíprocos, ainda que não previstos em lei ou nos acordos formais.

Dessa decisão constitucional puderam ser elencadas duas orientações: (1) “uma ordem objetiva de valores” e eficácia horizontal dos direitos fundamentais, perspectiva adotada na Alemanha e na influência do direito romano-germânico; (2) liberdade de expressão relativa, não podendo ofender os direitos fundamentais alheios.

De tal modo que, distintamente da abordagem norte-americana, em que vigora a vinculação dos direitos fundamentais apenas ao Estado, por conta da ampla magnitude da liberdade (“state action doctrine”), a orientação germânica se fortaleceu em diversas partes do globo, propiciando um ambiente de combate ao discurso de ódio, perspectiva adotada no Brasil. Isso explica o tratamento das campanhas de desinformação a partir da criação de *Network Enforcement Act* (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG*)⁷ de regulação e

6 Sobre o tema SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

7 BRANDT, João *et al.* *Regulação de combate à desinformação: estudo de oito casos* in- Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

de uma dinâmica processual para aferição da verdade, o que explica o apoio poder face a liberdade irrestrita pretendida.

A visão procedimental da construção da verdade, no mínimo, processual⁸ no âmbito das redes sociais encontra-se presente nos primórdios das discussões sobre acessibilidade na internet, como, por exemplo, nas diretrizes do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14) por ser o primeiro modelo típico do direito positivo. Desde aquela época já apontavam os juristas como Fredie Didier Jr. e Paula Sarno que a incidência da processualidade no âmbito privado⁹ possibilitam que os provedores de internet fossem responsabilizados pelos acessos efetuados nos casos de abuso de direito¹⁰. Neste mesmo sentido, o projeto de lei nº 2630/2020 observa-se a construção de mecanismo para que se denuncie as notícias falsas e de recurso da decisão acerca do tema¹¹.

Todavia, essa lógica processual se mostra ineficiente face às campanhas de desinformação e à polarização extremada do eleitorado, com a formação de grupos que inviabilizam o debate público por as propostas serem inviáveis, acientíficas ou reacionárias¹². Isso porque as posições acerca do debate público

ternacionais e recomendações para uma abordagem democrática. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil, 2021. (Coleção Democracia e direitos humanos). Acesso em 10 de novembro de 2024.

8 A dimensão da verdade encontra vertentes (a) objetiva e subjetiva; (b) procedimentalista e substancialista. A verdade objetiva é aquela que se baseia unicamente nos fatos, inacessível na experiência humana, uma vez que os indivíduos apenas têm acesso à dimensão através de suas cosmovisões e vieses. Para a construção da verdade, é possível buscar os fatos à luz de sua dimensão material ou substancialista ou na construção formal, reconstituída a partir dos relatos parciais, com a formação de consensos.

9 DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno. Aspectos processuais da Lei do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) e o novo CPC. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (org.). Direito e justiça: estudos em homenagem a Gilberto Giacoia. Curitiba: Mona, 2016. p. 266.

10 Art. 13 da Lei nº 12.965/14. Na provisão de conexão à internet, cabe ao administrador de sistema autônomo respectivo o dever de manter os registros de conexão, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do regulamento. Como se verá posteriormente, a Lei das Fake News imitou essa tentativa, passível de críticas.

11 Como exemplo, o Art. 12 do Projeto de Lei: Os provedores de aplicação devem fornecer um mecanismo acessível e em destaque, disponível por no mínimo três meses após a decisão, para que o usuário criador ou compartilhador do conteúdo, bem como o usuário autor de eventual denúncia possa recorrer da decisão.

12 O termo conservador, no espectro político, tem origem no debate Edmund Burke e Thomas

surgem de fontes de conhecimento distintos e tendem a ser inflexíveis entre si. Corroborando para o fenômeno a construção da “verdade quanto aos fatos”¹³, que desmonta a democracia, por oposições inexistentes¹⁴.

Em outras áreas científicas, o debate síntese/antítese/tese não se mostra capaz de ser idôneo na construção de uma resposta. Um exemplo é nas pesquisas científicas na área da saúde, na consolidação dos estudos farmacêuticos. Não se espera que os pesquisadores apresentem pólos distintos acerca de igual medicamento, mas análises a partir de metodologias distintas, tendo em vista os critérios e os objetivos da pesquisa. Em ambiente polarizados, medicamentos passam a ser estudados a partir de pontos e contrapontos, invertendo a lógica científica de métodos e resultados¹⁵.

3 CAMPANHAS DE DESINFORMAÇÃO, DIMENSÃO ELEITORAL E O PROJETO DE LEI ORIGINAL DAS *FAKE NEWS*

A mentira na política sempre existiu. Desde Maquiavel¹⁶ até os trabalhos de Harold D. Lasswell¹⁷, as técnicas de manipulação da opinião pública são utilizadas pelos políticos. Todavia, hodiernamente há criação de aparatos estruturados para conduzir ao erro (“*disinformation*”) em detrimento

Paine acerca das revoluções liberais na Idade Moderna. BURKE, Edmund. Reflexões sobre a Revolução na França. Campinas: Vide Editorial, 2017. De igual modo, SCRUTON, Roger. O que é conservadorismo. São Paulo: É Realizações, 2015.

13 Foi utilizada aspas por compreender a existência da verdade factual, mas a fuga de grupos para discursos paralelos. BUCCI, Eugênio. Existe Democracia Sem Verdade Factual? São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2019.

14 Sobre o tema da tolerância com a disseminação de notícias falsas, ver Barreiros Neto, Jaime. (2024). Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. Caderno CRH, 37, e024009. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.57249>

15 Um exemplo atual é a cloroquina em que a Organização Mundial de Saúde desaconselha o uso contra o coronavírus. Ver em: <https://noticias.r7.com/internacional/oms-desaconselha-o-uso-da-cloroquina-para-prevenir-a-covid-19-29062022/>. Todavia, politicamente são utilizados posicionamentos contrários de grupos em que fabricam estudos no tema, sob o argumento do contraponto.

16 MAQUIAVEL. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Primeira publicação em 1513. p. 188.

17 LASSWELL, H.; BLUMMSENSTOCK, D. World Revolutionary Propaganda: a Chicago study. New York: Knopf, 1962. p. 23.

da verdade, movimento iniciado nas eleições estadunidenses de 2016 com sites que simulavam a informação para ganhar cliques, em que produziam propaganda hiperdirecionadas, com operações psicológicas.

De forma paradigmática, as campanhas de desinformação mobilizam a influência e o subjetivismo das eleições, uma vez que as redes sociais implicam uma arquitetura de confirmação¹⁸ pela forma de o algoritmo potencializar as visualizações e o engajamento do usuário nas plataformas, em que as redes sociais aumentam os vieses de confirmação. No Brasil, assim como na Índia, o termo *fake News* tem se aproximado a boatos, expandindo-se a conclusões indevidas, quando os próprios propagadores de notícias falsas são levados a erro quanto à veracidade das informações que disseminam.

Dois conceitos fundamentais acerca do tema são a racionalidade de baixa cognição e a segmentação voluntária. A racionalidade de baixa cognição é uma das conclusões a partir da teoria desenvolvida por Samuel Popkin¹⁹, com influência das teorias interacionistas da cognição da universidade de Columbia, perspectiva econômica da democracia de Anthony Downs e psicologia cognitiva de Amon Tvers e Daniel Kahnemann²⁰. Traduz-se por uma análise pragmática de que o indivíduo se informa a partir da socialização intermediada de seus pares, tendo uma exposição seletiva a assuntos. Ademais, avalia que o cidadão tem um baixo impacto no jogo democrático pelo voto e que está permeado de heurísticas e vieses comportamentais. A análise crítica acerca de um tema necessita de uma reflexão prolongada e aprofundada, com pontuais manifestações durante o dia.

Já a segmentação voluntária, desenvolvida a partir dos estudos de Marcus Prior²¹, analisa a transição da televisão em canais fechados para

18 A arquitetura de confirmação pode ser conceituada como forma em que é planejado um determinado sistema, a fim de que os próprios conceitos e ideais sejam sempre vistas como verdadeiras, sem qualquer espaço para controvérsias.

19 POPKIN, Samuel. *The Reasoning Voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

20 Percepção cognitiva de que indivíduos sem expertise em um tema acreditam em conclusões indevidos em detrimento de especialistas.

21 PRIOR, Markus. *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

abertos, o que distancia o repertório comum entre os indivíduos e a exposição seletiva a temas. Os indivíduos escolhem quais temas terão a sua especialização formativa e os que serão desprezados, legados ao senso comum. A criação de nichos nas mídias a partir de predileções em comum amplia o desnível entre os indivíduos sobre todos os temas da vida pública, havendo uma cisão crescente e voluntária. A internet reproduz a realidade existente em outros canais de comunicação e da própria sociedade, possibilitando a existência de filtros bolhas²².

No Brasil, o projeto original de Lei das *Fake News* busca especificamente o combate às notícias falsas nas redes sociais.

Um dos problemas de legislações acerca das campanhas de desinformação é que, em que pese regulem companhias locais, as grandes corporações se situam fora das fronteiras nacionais, especialmente nos Estados Unidos, país de aceitação da liberdade de expressão com teor quase que absoluto ao revés dos demais países. Isso torna os parâmetros utilizados pelas plataformas, na ausência de regulação local, propícios a manipulação da informação. A ideia liberal de que os idiotas devem se manifestar para serem identificados constante no “*market place of ideas*” contradiz o estado civilizatório atual de diversos Estados-nação e propicia a disseminação das *fake News*.

Nesse sentido, há uma convergência de diplomas no direito comparado de *civil law* para mitigar os efeitos das campanhas de desinformação, criando instâncias decisórias públicas como na Singapura ou privadas como na Alemanha e no Reino Unido. Por outro lado, retorna-se o debate da prevalência do censor da verdade, mediando o debate público.

Outro aspecto que deve ser elencado é a excepcionalidade da lei face à liberdade dos privados, típica do direito privado (princípio da ingerência mínima). Assim, um questionamento jurídico se traduziria se, havendo os termos de uso da plataforma, o Estado poderia criar um diploma legal cogente

22 BRUNS, Axel. Filter bubble. *Internet Policy Review*, Berlin, v. 8, n. 4, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2019.4.1426>. Acesso em 10 de novembro de 2024.

que restringiria a autonomia da vontade.

A incidência publicista no Direito Privado, no mais das vezes, decorre de questões de ordem social, política ou econômica, como se observa nas campanhas de desinformação. Ademais, como visto anteriormente, a exceção estadunidense, a liberdade de expressão e o diálogo democrático é de interesse público, podendo ocorrer a sobreposição entre a lei e os contratos privados da plataforma, no que não for contrário àquela. Ademais, conforme indicado anteriormente, o Brasil, como diversos países de tradição romano-germânica, estabelece a eficácia dos direitos fundamentais em relações privadas.

A despeito das experiências internacionais acerca do tema e dos termos de uso, a partir das eleições de 2018, em que a classe política passou a ser alvo das campanhas de desinformação de modo mais frequente²³. Assim, a urgência da iniciativa legislativa para regulação das *fake news* implicou projetos desconexos com as demais áreas do conhecimento e até mesmo outros diplomas normativos.

No Brasil, uma primeira crítica que pode ser feita ao projeto de lei é a pluralidade de princípios (art. 3), muitos deles específicos à lei, o que torna um microssistema específico e com ausência de diálogo com outros já estabelecidos como os enumerados no Marco Civil da Internet²⁴.

Além disso, o direcionamento para uma plataforma específica do projeto de lei constitui uma ineficácia da medida, uma postura discriminatória e, de certo modo, anticoncorrencial. Isso porque, em análise dos dispositivos

23 KAROLCZAK, R. M.; SALVADOR, J. P. F.; GALATI, L. F. A. *Eleições, Fake News e os Tribunais*: desinformação online nas eleições de 2018. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <http://fgv.academia.edu/fgvcepi>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

24 Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal; II - proteção da privacidade; III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei; IV - preservação e garantia da neutralidade de rede; V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas; VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei; VII - preservação da natureza participativa da rede; VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

do Projeto de Lei nº 2630/2020, percebe um direcionamento visível ao *Whatsapp*, em predileção a outras plataformas digitais. Se por um lado há um sistema multiplataforma, em que os padrões de engajamento e remuneração são distintos, por outro a perspectiva de criação de diplomas legais com termos específicos a apenas um sistema violaria a isonomia e criaria uma assimetria concorrencial desproporcional, com impactos não esperados pelo legislador. Desse modo, o vernáculo da plataforma²⁵, o qual depende da gramática (regra de comportamento) e do padrão de comportamento da plataforma (conteúdo) são constantemente modelados.

Desse modo, a construção de um diploma mais genérico, de cunho principiológico e com aspectos comuns entre as plataformas pode contribuir para uma maior compreensão dos limites e possibilidades. Ficaria no âmbito do Poder Judiciário a análise casuística da existência de *fake News*. Contudo, outro problema se desencadearia: os profissionais do Direito não estão preparados para as interfaces da Comunicação e da Engenharia de Softwares pela sua especificidade.

Ademais, em um ambiente polarizado, juízes com determinada conotação política²⁶ podem se apropriar de um diploma principiológico para torná-lo inefetivo sob o manto do livre convencimento motivado. Nesse sentido, Jaime Barreiros Neto aponta que a discussão de notícias falsas tem disseminado à escolha da verdade pelo julgador, com a sugestão de que medidas preventivas sejam utilizadas para o combate à desinformação²⁷. Contudo, o risco de apreciação judicial mostra-se mais tolerável do que a ausência de expertise técnica por (a) procedimentalismo na formação das decisões; (b) duplo grau de

25 Vernáculo da plataforma é conceituado como a forma em que um aplicativo é desenhado para promover o engajamento.

26 A exemplo da manifestação ocorrida no Judiciário de Pernambuco, liderada pela juíza Andrea Rose Borges Cartaxo, assinado também por outros 33 colegas, contra temas raciais no Novembro Negro. OAB-PE responde 34 juízes de Pernambuco que fizeram manifesto contra pauta antirracista, ver em: <https://odia.ig.com.br/brasil/2020/11/6033966-oab-pe-responde-34-juizes-de-pernambuco-que-fizeram-manifesto-contrapauta-antirracista.html>. Acesso em: 6 jun. 2021.

27 Barreiros Neto, Jaime. (2024). Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. Caderno CRH, 37, e024009. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.57249>.

jurisdição; (c) capacidade de os profissionais jurídicos conhecerem as técnicas e as manejarem no curso do processo²⁸. Retorna-se a uma velha discussão na edição normativa: regras específicas cuja hermenêutica clássica proíbe a sua analogia contrária à liberdade que geram a ausência de previsão em novas situações ou o principalismo que propicia sua aplicação em casos análogos, porém detém conteúdo voluntarista.

No que tange ao dever de transparência, elencado no art. 6 do PL 2630/2020, com informações sobre os perfis removidos pelas *fake News*, tipo de postagem, com comparação a outros países, trata-se de cadastro de pesquisa instigante, porém punitivista. Manter na opinião pública o cadastro propicia, em temas técnicos, a possibilidade de perseguição em temas eleitorais e investigações por eficiência. Em comparação analógica, seria como fosse criado um cadastro público e atualizado de combate ao crime, com alimentação semanal, o que levaria a perseguição *per si*. Uma sugestão seria possibilitar um cadastro positivo daqueles perfis com alta confiabilidade, como estímulo à produção de informações sempre verdadeiras.

A preocupação de disseminação de notícias falsas se acirra na divulgação semanal desses dados em período eleitoral, quando as acusações de notícias falsas são evidentes. A plataforma teria um impacto político imensurável, com possibilidade de interferência política, ainda mais sem divulgação do algoritmo. A ausência de técnica legística é observada na menção de um diploma legal que outros também deveria ser observado, como pode ser visto no artigo 21 em que “propagandas políticas e eleitorais devem respeitar a legislação vigente, inclusive a Lei das Eleições”, o que parece uma obviedade se considerar o direito como sistema jurídico, com diversas normas incidentes sob um mesmo fenômeno, sempre observável na discussão de situações concretas.

28 Nesse sentido, foi editada pelo Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação, 2021 a qual inclui como disciplina obrigatória na graduação em Direito a disciplina de Digital. Anteriormente ministrada como optativa, a componente curricular tradicionalmente fomenta discussões sobre fact cheking, direito probatório na Internet e regulamentação das plataformas.

4 LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: COMO A REGULAÇÃO DE DADOS PODE AJUDAR NAS CAMPANHAS DE DESINFORMAÇÃO NO *WHATSAPP*

A despeito do debate sobre o regime jurídico das empresas de mídias sociais²⁹, o Projeto de Lei Original as disciplinou no diploma normativo. O debate sobre as normas deve considerar normas já existentes a fim de não causar uma inflação de normas acerca de idênticos aspectos. Anteriormente, foi aprovada a Lei Geral de Proteção de Dados ao tratamento de dados pessoais por pessoa natural ou por pessoa jurídica.

A formação de microssistemas jurídicos é fomentada em diversas áreas, podendo ser pensado a tutela jurisdicional da internet em que comporta a Lei das Eleições no que tange à propaganda na Internet (art. 57-A a 57-J), o Marco Civil da Internet, a Lei Geral da Proteção de Dados e, se aprovada, a Lei de Combate às Campanhas de Desinformação, para além dos dispositivos presentes nos termos de uso de cada serviço. Ademais, com a virtualização da vida, novos diplomas normativos passam a compor essas intervenções legislativas e a aumentar a complexidade da vida *online*.

Um dos exemplos da atuação do microssistema é que, antes da LGPD, já vigorava no ordenamento jurídico pátrio a proibição de emissão de cadastro e a comercialização da catalogação dos endereços eletrônicos por várias entidades elencados no artigo 24 da Lei das Eleições, conforme o artigo 57-E da Lei das Eleições³⁰. Além disso, no art. 57-J, havia a possibilidade do

29 NAPOLI, Phillip; CAPLAN, Robyn. Por que las empresas de medios insisten en que no son empresas de medios, por qué estan equivocadas y por qué es importante. Hipertextos, Buenos Aires, v. 7, n. 12, Julio/Diciembre 2019. Acesso em 10 de novembro de 2024.

30 Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas

Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

poder regulamentar da Justiça Eleitoral no intuito de edição de boas práticas no que tange às campanhas na Internet.

No rol estabelecido, em seara eleitoral, a inovação da lei geral de proteção de dados ocorreu na ampliação com inclusão da proibição às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito privado como constituída na forma societária, vedando a transmissibilidade dos dados. Além disso, outros dados distintos dos e-mails foram abarcados, trazendo incerteza de como será aplicada nos sufrágios vindouros³¹.

A disciplina dos dados por parte dos agentes de tratamento - controladores e operadores - propicia a barragem de transmissão das informações a grupos políticos a fim de evitar a microsegmentação e a difusão de conteúdo falso. A construção de transmissão organizada no WhatsApp, a partir de grupos já existentes³², torna-se obstacularizada com a ausência de dados involuntários para reunião de pessoas de diferentes setores sociais. Desse modo, torna-se uma política de prevenção da ocorrência de perspectivas difamatórias ou falsas, a fim de mitigar o feito por limitação de alcance ou persuasão³³.

Grupos tradicionais em que há heterogeneidade, com debate livre de ideias, tendem a propiciar soluções democráticas para a construção da política pública, rompendo com o tribalismo e compreensão unívoca. A estratégia

que recebam recursos públicos; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público. Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações. § 1º É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

31 Pelo princípio da anualidade eleitoral (artigo 16 da Constituição Federal), os impactos da aplicação da LGPD foram observados em sua integralidade nas eleições de 2022, porém o diploma jurídico foi pouco explorado nas discussões de alto relêvo.

32 SANTOS, João Guilherme Bastos dos et al. WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. C&S, São Bernardo do Campo, v. 41, n. 2, p. 307-334. maio/ago. 2019.

33 SILVA, Alexandre Pacheco da; FEFERBAUM, Marina. A construção do conceito jurídico do discurso de ódio no Brasil. 2020. Relatório Unificado de Pesquisa (Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação) – FGV Direito SP, São Paulo, 2020. p. 186.

utilizada no *WhatsApp* para disseminação das notícias falsas impescinde o acesso aos dados oriundos de empresas e de outras plataformas.

Nesse sentido, a LGPD estabelece que o usuário é proprietário de seus dados, não havendo a transmissibilidade sem seu consentimento e a portabilidade mediante requerimento como uma das hipóteses de tratamento. Tem-se como prognóstico que, nas eleições vindouras, menos grupos organizados sejam confeccionados nas redes de mensagem privada pela existência da autorização do usuário e pela viabilidade de portabilidade mediante requerimento.

Em estudo publicado na Internetlab³⁴, foi observada a incidência da Lei Geral de Proteção de Dados em período de campanha eleitoral. No intuito de garantir a isonomia entre os candidatos, além da normalidade e legitimidade do sufrágio, a proteção de dados, considerado em acepção ampla como “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (art. 14, I do Decreto n. 8771/16). A lei também estabelece como dados sensíveis sobre “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, à saúde ou à vida sexual e de dados genéticos ou biométricos”.

Uma das diretrizes de boa governança da LGPD é a adoção do princípio da finalidade, ou seja, a correlação da construção de cadastros e dos objetivos que se quer alcançar com a confecção das listas. Como demonstrado nas redes de *Whatsapp*, esse princípio deve ser examinado de forma minuciosa por combater a disseminação de notícias falsas conforme visto no exame das correntes de serviços de mensagens instantânea³⁵. Isso porque, em não havendo um banco de dados, não será possível o uso indiscriminado por partidos ou grupos políticos no intuito de difundir ideias, salvo nos consentimentos manifestados pelos usuários.

34 MASSARO, Heloisa (coord.). *Proteção de dados nas eleições*: democracia e privacidade. [S. l.]: InternetLab: Data Privacy Brasil: Instituto Liberdade Digital, set. 2020. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições. Acesso em 10 de novembro de 2024.

35 SANTOS, João Guilherme Bastos dos et al. *WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018*. C&S, São Bernardo do Campo, v. 41, n. 2, maio/ago. 2019. P. 307.

As *fake news*, por seu caráter segmentado e decorrente da clusterização de dados³⁶, baseiam-se nos dados sensíveis de cada usuário da Internet. A proteção pessoal dos dados, proibindo sua comercialização, propicia barreiras ao acesso ao usuário mais vulnerável a acreditar em determinada informação falsa.

A responsabilidade pelo vazamento dos dados apontada pela LGPD (art. 42), inclusive solidária³⁷, e a possibilidade expressa da inversão do ônus da prova ao usuário, embora já previstas nas normas civis e processuais civis, auxiliam ao magistrado na solução das controvérsias envolvendo as redes sociais.

No que tange às sanções e à gradação da penalidade aplicada, o PL de *Fake News* poderia se inspirar na expertise diplomas anteriores, modificando o seu destinatário ao difusor e, subsidiariamente, da plataforma. A Lei Geral de Proteção de Dados transcende o rol do esboço do projeto n. 2630/2020, considerando ainda o grau do dano, a cooperação do infrator, as medidas corretivas, dentre outros³⁸.

Todavia, alguns entraves à difusão de notícias falsas permanecem. O primeiro a se ponderar é que a LGPD não veda a fornecimento de dados com consentimento específico. Poder-se-ia, numa análise açodada, ponderar a disponibilidade dos dados pelo usuário, mas em diversas áreas há uma vulnerabilidade exacerbada em face do comprador. É o caso, por exemplo, dos significativos descontos sob a condicionante de informação de dados (caráter comercial dos dados) e possível transferência a empresas de comunicação,

36 Clusterização de dados constitui no grupamento dos dados de forma automatizada em que se consideram as semelhanças através de aprendizado não supervisionado da tecnologia.

37 Art. 42 § 1º A fim de assegurar a efetiva indenização ao titular dos dados: I - o operador responde solidariamente pelos danos causados pelo tratamento quando descumprir as obrigações da legislação de proteção de dados ou quando não tiver seguido as instruções lícitas do controlador, hipótese em que o operador equipara-se ao controlador, salvo nos casos de exclusão previstos no art. 43 desta Lei; II - os controladores que estiverem diretamente envolvidos no tratamento do qual decorreram danos ao titular dos dados respondem solidariamente, salvo nos casos de exclusão previstos no art. 43 desta Lei.

38 Nesse particular, caso não seja incorporado ao diploma, será possível que o intérprete utilize o dispositivo da lei geral de forma direta ou supletiva.

como forma de acréscimo de renda pelo controlador. Deve-se entender que, nesses casos, que o consentimento não é livre.

Além disso, há hipóteses de uma discussão jurídica que envolve bens e interesses de alta relevância que é a decisão do próprio usuário em fornecer seus dados com o intuito de integrar grupos de socialização com ideias afins, pois entram em conflito os direitos de liberdade de associação e o direito de informação no seu âmbito com relação à esfera pública. No passado recente, não havia dúvidas de que uma pessoa capaz poderia integrar um clube recreativo que comungasse de preceitos comuns, sem qualquer discussão sobre os ideias partilhados. Todavia, com a segmentação voluntária e a formação de bolhas de informação entre os indivíduos, há impactos em bens e direitos coletivos, como ocorre no caso da desinformação contra a vacinação. Ainda que deva ser defendido que o indivíduo possa ter valores individuais contra qualquer ideia, a propagação em massa de um conceito mal concebido resulta na violação dos direitos dos demais, especialmente porque a liberdade de informar detém um caráter intrínseco de veracidade quanto à mensagem veiculada, sob pena de macular a própria confiança das relações humanas.

Por fim, embora possa ser aplicada, resta claro que a LGPD não combate às *fake news* em todas as plataformas digitais por a atuação dos grupos organizados ser diferentes. Podem ser apontadas como limitação de aplicação no WhatsApp a existência dos grupos anonimizados pela própria plataforma. Cabe uma cooperação da própria plataforma para identificar o transmissor original da mensagem a fim de responsabilizá-lo. O anonimato é vedado no tocante à liberdade de expressão por própria disposição constitucional, mas o citado serviço de mensagens instantâneas ainda não se adequa ao ordenamento pátrio. De igual modo, o projeto de lei n. 2630/2020 não resolve a dificuldade de identificação no emissor no WhatsApp.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As campanhas de desinformação constituem-se em estratégias políticas de combate à democracia por desconsiderar a verdade factual, desviando o debate acerca das políticas públicas adotadas. A colonização de discussões para pautas ineficazes impede que o debate público avance nos meios juspolíticos e científicos para consenso e deliberação. A criação de filtros bolha, a partir da segmentação voluntária, criam entraves para a democracia, em razão da disseminação de ideias falsas, que desviam o debate sobre políticas públicas.

O Direito desenvolveu estratégias procedimentais a fim do reconhecimento da verdade, através do modelo de oposição aristotélica para uma síntese. Esse modelo foi difundido em diversos campos da sociedade de oportunizar “ouvir o outro lado”, porém, no que tange à verdade científica, o debate amiúde se encontra acerca dos meios e procedimentos, com atuação de *experts*, do que uma oportunidade em que todos podem opinar dialeticamente. Desse modo, posições produzidas sob a luz do contraditório devem prevalecer na discussão pública.

O Projeto de Lei das *Fake News* estabelece uma procedimentalização, com base em instâncias de checagem de fatos, podendo ser um dos meios de combate da desinformação. Todavia, em sociedade hipersegmentada e baseada nos dados, o bloqueio prévio às informações dos usuários constitui meio de interferência ilegítima no debate público. Por outro lado, a interferência judicial, à luz de um diploma mais principalista, possibilita subjetivismos e perseguições eleitorais.

O projeto de lei n. 2630/2020 se faz relevante para construção de um arcabouço normativo que respeite os direitos fundamentais quanto à imagem, à informação e à privacidade e combata as informações falsas. Todavia, não se verifica um diálogo com outras fontes normativas, como a Lei Geral de Proteção de Dados, de forma direta. Verifica-se que a LGPD pode auxiliar em diversas discussões jurígenas para o aprimoramento do projeto apresentado pelo senador Alexandre Vieira.

Em questões de política pública e disciplina eleitoral, nas quais as propostas devem ser amplamente difundidas e os fatos serem de relevância pública, o direito de ser informado do cidadão prevalece em relação ao de informar indiscriminadamente, especialmente quando há dolo na conduta de violação da opinião pública.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Barreiros Neto, Jaime. (2024). Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. *Caderno CRH*, 37, e024009. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.57249>

BORGES, Roxanna Cardo Brasileiro. Direitos de personalidade e autonomia privada. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANDT, João *et al.* *Regulação de combate à desinformação: estudo de oito casos internacionais e recomendações para uma abordagem democrática*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil, 2021. (Coleção Democracia e direitos humanos).

BRUNS, Axel. Filter bubble. *Internet Policy Review*, Berlin, v. 8, n. 4, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2019.4.1426>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

BUCCI, Eugênio. *Existe Democracia Sem Verdade Factual?* São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2019.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução na França*. Campinas: Vide Editorial, 2017.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno. Aspectos processuais da Lei do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) e o novo CPC. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (org.). *Direito e justiça: estudos em*

homenagem a Gilberto Giacoia. Curitiba: Mona, 2016.

KAROLCZAK, R. M.; SALVADOR, J. P. F.; GALATI, L. F. A. *Eleições, Fake News e os Tribunais*: desinformação online nas eleições de 2018. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <http://fgv.academia.edu/fgvcepi>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

LASSWELL, H.; BLUMMSENSTOCK, D. *World Revolutionary Propaganda*: a Chicago study. New York: Knopf, 1962.

MAQUIAVEL. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Primeira publicação em 1513.

MASSARO, Heloisa (coord.). *Proteção de dados nas eleições*: democracia e privacidade. [S. l.]: InternetLab: Data Privacy Brasil: Instituto Liberdade Digital, set. 2020. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições.

MCDERMOTT, Rose. Emotional Manipulation of Political Identity. In: LE CHEMINANT, Wayne; PARRISH, John M. (org.). *Manipulating Democracy*: Democratic Theory, Political Psychology, and Mass Media. Abingdon, UK: Routledge, 2010.

NAPOLI, Phillip; CAPLAN, Robyn. Por que las empresas de médios insisten em que no son empresas de médios, por qué estan equivocadas y por qué es importante. *Hipertextos*, Buenos Aires, v. 7, n. 12, Julio/Diciembre 2019.

OAB-PE responde 34 juízes de Pernambuco que fizeram manifesto contra pauta antirracista In <https://odia.ig.com.br/brasil/2020/11/6033966-oab-pe-responde-34-juizes-de-pernambuco-que-fizeram-manifesto-contr-pauta-antirracista.html>. Acesso em 6 jun 2021.

POPKIN, Samuel. *The Reasoning Voter*: communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

PRIOR, Markus. *Post-Broadcast Democracy*: How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SANTOS, João Guilherme Bastos dos *et al.* WhatsApp, política mobile e

desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. *C&S*, São Bernardo do Campo, v. 41, n. 2, p. 307-334. maio/ago. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCRUTON, Roger. O que é conservadorismo. São Paulo: É Realizações, 2015.

SILVA, Alexandre Pacheco da; FEFERBAUM, Marina. *A construção do conceito jurídico do discurso de ódio no Brasil*. 2020. Relatório Unificado de Pesquisa (Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação) – FGV Direito SP, São Paulo, 2020.

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONSELHOS GESTORES: uma análise sob o prisma da participação da sociedade civil

DEMOCRACY, POLITICAL REPRESENTATION AND MANAGEMENT COUNCILS: an analysis from the perspective of civil society participation

Polianna Pereira dos Santos *

Sergio Rossi Ribeiro **

RESUMO

O artigo explora as concepções de ondas democráticas, a compreensão de um período de recessão atual e os desafios enfrentados pela governança democrática, enfatizando o papel dos Conselhos de Saúde no Brasil. Esses conselhos, implantados há mais de 25 anos, representam uma forma alternativa de participação política, contribuindo para a pluralização da representação democrática e ampliando o espaço de atuação da sociedade civil dentro do Estado. Analisados inicialmente como uma oposição à democracia liberal, os Conselhos de Saúde são atualmente estudados como instâncias formais de representação que buscam equilibrar participação e cogestão em políticas públicas. Contudo, práticas clientelistas e a resistência de executivos locais

*Doutoranda em Direito (UnB). Mestre em Direitos Políticos (UFMG). Especialista em Ciências Penais (IEC PUC Minas). Professora de Pós-graduação em Direito Eleitoral (PUC Minas e IDP). Diretora Editorial da Associação Visibilidade Feminina. Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP.

**Doutor em Psicologia Social (UFMG). Doutorando em Saúde Coletiva (Fiocruz Minas). Pesquisador no Grupo de Pesquisa: Saúde, Educação e Cidadania do Instituto René Rachou – Fiocruz Minas.

em compartilhar decisões minam a efetividade desses espaços, reduzindo seu potencial democratizante. O artigo discute essas tensões, destacando a importância de fortalecer esses conselhos para aprimorar a governança e a qualidade da democracia.

Palavras-chave: participação política; conselhos de saúde; representação da sociedade civil.

ABSTRACT

The article explores the conceptions of democratic waves, the understanding of a current period of recession and the challenges faced by democratic governance, emphasizing the role of the Health Councils in Brazil. These councils, set up over 25 years ago, represent an alternative form of political participation, contributing to the pluralization of democratic representation and expanding the space for civil society to act within the state. Initially analyzed as an opposition to liberal democracy, the Health Councils are currently studied as formal instances of representation that seek to balance participation and co-management in public policies. However, clientelist practices and the resistance of local executives to sharing decisions undermine the effectiveness of these spaces, reducing their democratizing potential. The article discusses these tensions, highlighting the importance of strengthening these councils in order to improve governance and the quality of democracy.

Keywords: political participation; health councils; civil society representation.

1 INTRODUÇÃO

A expansão da democracia no pós-Segunda Guerra Mundial foi considerada um dos fenômenos políticos mais relevantes do século XX, impulsionada pela transformação histórica ocorrida após o conflito³. Este período trouxe consigo uma nova percepção sobre o papel do indivíduo como sujeito de dignidade, promovendo o reconhecimento dos direitos humanos e a

3 MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ampliação das demandas por liberdade e autogoverno⁴.

Huntington⁵, em análise sobre o processo de democratização, identificou três ondas democráticas globais: 1828-1926; 1943-1962; e 1974-1991, sendo esta última concomitante à época de lançamento de sua obra de referência, *“The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”*. As primeiras ondas podem ser relacionadas a períodos históricos: no primeiro caso, à Revolução Liberal Americana e à Revolução Francesa e, no segundo, à Segunda Guerra Mundial⁶. A terceira onda poderia estar relacionada à consolidação do regime, ou mesmo aparecer como elemento de continuação, associada, por exemplo, à emergência de diversos países após a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética⁷.

Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán, analisando especificamente o fenômeno da terceira onda democrática na América Latina, trabalham com uma definição própria de ondas democráticas, que seriam uma “faixa contínua de tempo durante a qual há um declínio sustentado no número de regimes autoritários”⁸, podendo ser avaliada em termos de “magnitude (diferença na quantidade de democracias e semidemocracias no ano inicial e no final) e de sua duração (a extensão do período conforme determinado pela regra de extinção acima)”⁹.

Frances Hagopian e Scott P. Mainwaring propuseram, em 2005, 4 SÁ, M. D. F. F.; NAVES, B. T. D. O. *Manual de Biodireito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 52-56.

5 Segundo Huntington, “uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos que ocorrem dentro de um período específico de tempo e que excedem significativamente as transições no sentido oposto” (HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. p. 15, tradução nossa). No original: “a wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction”.

6 HUNTINGTON, ref. 3, p. 12.

7 MOISÉS, ref. 1, p. 12-13

8 MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 18.

9 MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, ref. 6, p. 19.

uma classificação dos regimes políticos na América Latina entre 1945 e 2003, segundo a qual o Brasil teria passado por dois períodos de regimes autoritários: 1945 e entre 1964 e 1984. Nos períodos compreendidos entre 1946 e 1963 e entre 1985 e 2003, o país estaria sob um regime democrático¹⁰. Segundo os autores, o “Brasil tem mantido o regime democrático desde 1985, e a democracia tem se tornado mais estável nos anos recentes”¹¹.

Da análise proposta por Frances Hagopian e Scott P. Mainwaring até hoje, ou seja, nas últimas duas décadas, muita coisa mudou no Brasil e no mundo. Se naquela época o foco era analisar a expansão da democracia, acompanhada da discussão sobre sua definição, qualidade¹² e a necessidade da extensão de seus benefícios de forma mais igualitária, hoje o tema passa a ser outro. Em importante artigo publicado em 2015, “Facing Up to the Democratic recession”, Larry Diamond afirma que o “mundo está em uma recessão democrática leve, mas prolongada, desde 2006”¹³.

O autor ressalta a importância e a durabilidade da transformação histórica havida na terceira onda democrática, pontuando que o número de

10 MAINWARING, S. P.; HAGOPIAN, F. Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 3.

11 Nesta obra, “The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks”, os autores analisam as ondas democráticas considerando, sobretudo, as transições democráticas e eventuais colapsos (breakdowns). A referência é utilizada para fins de contextualizar a identificação do Brasil enquanto país democrático – ao menos no recorte temporal analisado no estudo publicado em 2005. MAINWARING; HAGOPIAN, ref. 8, p. 10.

12 Determinar a qualidade da democracia, segundo Hans-Joachim Lauth, implica em esclarecer como ela deve ser mensurada. LAUTH, H.-J. Critérios básicos para a democracia: É a responsabilidade parte de seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/31998/24043>. Acesso em: 17 nov. 2024. p. 116. Dois dos pressupostos básicos para a abordagem da qualidade da democracia são o reconhecimento de que é uma obra aberta, supondo-se a possibilidade de expansão, bem como a finalidade de tornar o regime efetivo no cumprimento de suas promessas – por exemplo, a igualdade e a participação. MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/zL4LbDrCFSPXhN9ndtwrvtr/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

13 DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015. p. 144.

“democracias se manteve estável ou aumentou todos os anos de 1975 a 2007”¹⁴, mas mostra que a partir de 2006 deixa de haver “expansão líquida no número de democracias eleitorais” e “o nível médio de liberdade no mundo deteriorou ligeiramente”¹⁵.

Diamond não identifica uma “terceira onda reversa”, sobretudo por não ter havido erosão significativa no apoio público à democracia, mas alerta para os riscos e para a importância de consolidar as democracias. Bobbio, antes disso, já analisava as promessas não cumpridas pela democracia e os obstáculos não previstos, concluindo, à época, que não bastaram para transformar regimes democráticos em autoritários¹⁶.

Ao questionar a razão pela qual a liberdade e a democracia estão regredindo em muitos países Diamond identificou a má governança como causa principal, diretamente relacionadas a problemas ou insuficiência do estado de direito e da transparência, incluindo o tema da corrupção¹⁷.

A partir desse contexto, o presente artigo se propõe a analisar outros formatos de participação e representação política que possam ser considerados tanto para a melhoria da governança democrática quanto para o fortalecimento do apoio público à democracia, e os problemas decorrentes a partir da experiência dos Conselhos de Saúde no Brasil.

2 DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 representa verdadeira conquista, mediante a garantia jurídica de uma sociedade que se pretende verdadeiramente livre, justa e solidária, possível somente após arrostar, com superação, a base escravagista, desigual e desumana.

Embora formalmente democrática, a sociedade brasileira precisa

14 DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015. p. 141.

15 DIAMOND, ref. 12, p. 142.

16 BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 46-52.

17 DIAMOND, ref. 12, p. 148.

ainda superar alguns obstáculos para que a democracia alcance, em perspectiva material, todos os cidadãos. Iris Marion Young problematiza, nesse influxo, a pretensão de “teorizar a democracia como um processo de comunicação que visa chegar a decisões” que não seria condizente com a “necessidade de conceitualizar a democracia descentralizada das grandes sociedades de massa”

18.

Somente as concepções de democracia que sejam viáveis em sociedades complexas como as contemporâneas podem capturar a dimensão dos problemas que temos de enfrentar. É justamente para evidenciar essa compreensão que Young se vale da teoria democrática de Robert Dahl, para quem a democracia é um vir a ser em constante construção, um ideal. O autor emprega, inclusive, o vocábulo “poliarquia” para se referir ao modelo mais próximo possível do ideal democrático¹⁹.

Ao assinalar as razões para a democracia ser o regime preferível, Dahl aponta a igualdade política, lembrando que nesse modelo os indivíduos são capazes de definir o que é bom para si, e isso é o que os qualifica para tomar decisões políticas. Assim, e em complementação, demonstra que a democracia tende a capacitar as pessoas para, em havendo condições de liberdade, participação e igualdade, explorar suas capacidades e fazer suas escolhas. Dahl reivindica que os participantes do sistema político assumam a parcela correspondente de responsabilidade que lhes cabe, cenário que somente será possível de alcançar pela via da participação política e cidadã²⁰.

O princípio da igualdade política é o alicerce central que sustenta a escolha da democracia em relação a outros regimes. Esse princípio garante não

18 YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 140.

19 Dahl sugere que democracia seja tratada como um sistema hipotético, e aponta três condições mínimas e fundamentais, embora não suficientes, para a existência da democracia, entre as quais, “receber por parte do governo igualdade de trato: é dizer, o governo não deve fazer discriminação alguma por causa do conteúdo ou da origem de tais preferências” DAHL, R. A. La Poliarquia: participación y oposición. Madri: Technos, 1989. p. 14.; DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001. p. 83-94.

20 DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001. p. 83-94.

apenas o direito de escolher representantes, mas também de ser escolhido e de participar diretamente das decisões que impactam tanto os indivíduos quanto a coletividade.

O grau de *inclusividade* do sistema político, nesses termos, é uma condição fundamental de consolidação desse mesmo sistema político. Em outras palavras, é a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos, sem exceção, que assegura a capacidade de inclusão do sistema. Uma sociedade verdadeiramente democrática, plural e diversa garante acesso aos direitos fundamentais e participação nas instituições públicas. Tais garantias são meios especialmente efetivos de influenciar as regras eleitorais e as políticas públicas do Estado, de modo que parece inegável que a participação equitativa das pessoas seja uma condição mínima para a eficácia das instituições democráticas e da própria democracia representativa.

O acesso aos direitos políticos, “prerrogativas inerentes à cidadania, que disciplinam as diversas manifestações da soberania popular”²¹, é o primeiro passo para a promoção do exercício igualitário da cidadania. Viabilizar a aquisição dos direitos políticos e seu exercício de forma não discriminatória, bem como o respeito às existências plurais que compõem a sociedade consubstanciam, portanto, deveres fundamentais das instituições democráticas.

A adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e verticalização das instituições democráticas é também essencial. Isso que pode ocorrer a partir da adoção de “experimentos participativos e deliberativos”, que possuem “o potencial de ativar a competição política, a responsividade e a igualdade – dimensões essenciais a qualquer avaliação da qualidade da democracia”²².

21 GRESTA, R. M.; SANTOS, P. P. D. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, n. 22, p. 317-334, 2016. p. 321.

22 POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017113>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 16.

Nesse contexto, deve-se compreender a responsividade como “a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado”²³. A responsividade, portanto, mede-se “com base em medidas atitudinais de satisfação dos cidadãos com a democracia e de sua confiança nas instituições representativas”²⁴. É exatamente essa a razão pela qual a adoção de mecanismos participativos tem repercussão direta sobre a medida da responsividade e impacto na qualidade da democracia²⁵.

Pode-se citar como exemplo de mecanismo de responsividade a adoção de processos de escuta ativa, em suas mais variadas formas. Tais ferramentas, com efeito, têm potencial de impactar positivamente tanto o acesso como o exercício de direitos fundamentais. Ao longo do presente estudo explanaremos esses impactos a partir do caso dos conselhos gestores e das conferências temáticas, que se constituíram como uma importante inovação institucional no País, possibilitando a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Estão presentes, atualmente, num extenso leque de programas e políticas setoriais como educação, saúde, assistência social, habitação, meio ambiente, cultura, etc.

A emergência dos conselhos, inseridos em uma estrutura nacional, estabelecidos legalmente como instâncias de formulação, proposição e controle das políticas em cada esfera de governo²⁶, tem influência preponderante da área da Saúde, uma vez que, desde o final da década de 1970, já se desenhava, nessa área, a institucionalização da participação como uma das propostas de reforma do sistema de saúde.

Presente desde a inserção da participação comunitária como diretriz de programas e ações de saúde, a proposta de participação em saúde se

23 MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 15, p. 27-40, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n35/v18n35a03.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 34.

24 POGREBINSCHI; VENTURA, ref. 20, p. 15.

25 POGREBINSCHI; VENTURA, ref. 20.

26 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

desenvolveu e se transformou ao longo dos anos em virtude das conjunturas políticas e contextos históricos da política de saúde no país. Fundamentou a criação dos conselhos de saúde, foi inscrita como um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e figura hoje como diretriz obrigatória de qualquer política ou programa de saúde.

O debate sobre os conselhos gestores têm se acentuado cada vez mais nos últimos anos. Se em décadas anteriores os estudos sobre Orçamento Participativo chamavam mais atenção nas agendas de pesquisa, de forma mais recente os conselhos gestores vêm ocupando certo destaque no debate acadêmico²⁷, que tem sido acompanhado por uma mudança no enfoque analítico até então empregado nos estudos sobre essas instâncias.

Vistos como novos canais de participação do cidadão, ou novas oportunidades de participação direta, de forma mais recente, esses espaços têm sido analisados sob a ótica de uma literatura que tem interpretado os Conselhos como espaços formais de representação política da sociedade civil. Essa perspectiva tem gerado novas interpretações e questionamentos sobre a atuação da sociedade civil, que a partir da institucionalização de sua participação nesses espaços, atua junto ao Estado na formulação de políticas públicas que afetam um público mais amplo²⁸.

3 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SAÚDE

Analisados inicialmente como novas formas de participação do cidadão em oposição à democracia liberal, os conselhos passaram a ser

27 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

28 ALMEIDA, D. C. R. D. Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

estudados, de forma mais recente, sob a ótica de uma literatura que tem discutido formas alternativas de representação política (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2011; ALMEIDA, 2012; LÜCHMANN, 2009; BORBA e LÜCHMANN, 2010; LÜCHMANN, 2011). Nesse sentido, os Conselhos de Saúde se inserem num contexto de pluralização das formas de representação política²⁹ em que o “Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil”³⁰.

O campo de estudos sobre formas alternativas ao modelo eleitoral de representação política apresenta um horizonte amplo e oferece contribuições de diversos autores que têm empenhado esforços teóricos e analíticos sobre essas novas formas de representação. Aqui destacamos as contribuições de autores como Iris Young³¹ e a sua noção de representação de perspectivas sociais para a inclusão de grupos e minorias sistematicamente excluídos das esferas políticas, segundo a qual a desigualdade socioeconômica estrutural produz e reproduz a desigualdade e exclusão política. Dessa forma, a exclusão e marginalização de grupos e indivíduos “frustra as promessas de igualdade política e de oportunidades que estão na base dos princípios democráticos”³².

Assim, a noção de perspectivas sociais, entendidas como “ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que nele ocupam”³³, permitiria a defesa de uma representação descritiva, uma vez que “atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa

29 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>. Acesso em: 12 nov. 2024.

30 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 22.

31 YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

32 YOUNG, ref. 29, p. 170.

33 YOUNG, ref. 29, p. 164.

de um interesse específico”³⁴. Dessa forma, a partir de uma perspectiva social, “um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de experiência, retoma uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem”³⁵, o que significa, segundo a autora, promover pontos de partida para a discussão e quase nunca inferir uma conclusão sobre resultados.

Por sua vez, Dryzek e Niemeyer³⁶ trazem uma proposta de representação discursiva, em que dada a pluralidade e complexidade social e a impossibilidade de representar indivíduos em sua totalidade a representação de discursos permitiria a inclusão de um maior número de demandas e impediria a predominância de um único discurso na esfera pública

Lavalle, Houtzager e Castello³⁷, por outro lado, apresentam a noção de representação presuntiva ou virtual, em que os autores vão lançar mão do pensamento de Edmund Burke para repensar o conceito de representação, e resgatar uma dimensão subjetiva da representação através da existência de um compromisso genuíno de representação. Segundo os autores, a existência desse compromisso seria o melhor dispositivo “para garantir a autenticidade da representação”³⁸, ou seja, sua representatividade. Tal comprometimento, porém, não efetiva a representação. São necessários dispositivos institucionais normativos para que essa representação se efetue. Todavia, “as regras e desenhos institucionais tornam-se impotentes quando os representantes não são animados ou comovidos por um sentimento de representação”³⁹.

34 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 13.

35 YOUNG, ref. 29, p. 167.

36 DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

37 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024.

38 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 35, p. 89.

39 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. ref. 36.

De um modo geral, esses autores apresentam concepções próximas da análise de Hanna Pitkin⁴⁰ sobre o conceito de representação política, entendida como uma relação que conecta representante e representado, e o sentido que a autora dá à ideia de representação, compreendida como tornar presente o ausente.

Esses autores, além de corroborar a tese de que o modelo tradicional de representação política eleitoral – mandato representativo autorizado mediante eleições – apresenta grandes limitações quanto a inclusão política dada a pluralidade complexidade social, também se contrapõem à ideia de que participação e representação sejam fenômenos contrapostos, uma vez que a representação política “é um processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais”⁴¹. E desse modo, a natureza ambivalente da representação (social e política), que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar direcionamentos políticos, é o que aponta sua ligação inevitável com a participação⁴².

Nesse sentido, conforme aponta Stralen⁴³, a representatividade das entidades civis se faz presente e remete, conseqüentemente, à questão da legitimidade, uma vez que “não há um mandato que ligue os conselheiros ou as entidades aos representados, pois falta a autorização dos cidadãos e faltam mecanismos de controle e prestação de contas”⁴⁴. Dessa forma, o autor irá fazer referência ao estudo empírico de Lavallo, Houtzager e Castelo⁴⁵ que centrou

40 PITIKIN, H. O conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (org.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967. p. 8-22.

41 URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 192.

42 URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 218.

43 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

44 STRALEN, ref. 42.

45 LAVALLO, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso

atenção no compromisso representativo do representante, na sua identificação com o representado e na (auto) percepção acerca de sua representatividade⁴⁶.

Lavalle, Houtzager e Castelo⁴⁷ elaboraram uma tipologia com base em seis argumentos invocados para dar suporte à presunção de representação por parte das organizações da sociedade civil. São eles: *eleitoral*, em que a existência de mecanismos de eleição das lideranças ou diretoria evidencia a sua representatividade; *afiliação*, onde a filiação é invocada como argumento da representatividade, enfatizando a simultaneidade da gênese de ator e conteúdo a ser representado, em que entidades civis representam interesses adensados e instituídos no momento de fundação da respectiva entidade; *identidade*, a partir da coincidência subjetiva entre representante e representado; *prestação de serviços*, em que sua atuação na melhoria das condições de vida das pessoas é invocada como argumento para sua representatividade e o lócus da representação é totalmente omitido; *proximidade* com os beneficiários e *intermediação* em que a representatividade é situada com o lócus da representação e não com os beneficiários⁴⁸.

Segundo Lüchmann⁴⁹ as representações baseadas nos argumentos elencados pelos autores acima, apresentam formas alternativas de representação que podem ser elencadas nas seguintes modalidades: *informal e individual*: atuações e manifestações públicas de indivíduos que reclamam representação sem autorização para tal; *informal e coletiva*: atuações e manifestações públicas de associações que reclamam a representação sem autorização para tal; *formal e individual*: atuações e manifestações públicas de indivíduos que foram autorizados e selecionados de diferentes formas para o exercício da representação.

em: 12 nov. 2024.

46 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 43, p. 47.

47 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 44.

48 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 44.

49 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

A representação política operada em espaços como os conselhos de saúde se enquadraria na modalidade *formal e coletiva*: atuações e manifestações de associações que foram autorizadas e selecionadas, de diferentes formas, para o exercício da representação⁵⁰. Segundo a autora, essa representação aponta para uma atuação política que amplia o repertório de ação das organizações da sociedade civil. Além da “promoção de campanhas, organização de protestos, representação de interesses de grupos, comunidades, identidades.... defesa de comunidades locais ou territoriais”⁵¹, a representação política nesses espaços coloca na agenda dessas organizações a responsabilidade de tomar decisões junto ao Estado e que irão afetar um público mais amplo.

Nesses espaços existem conselheiros que são indicados ou escolhidos por entidades que contam com assentos garantidos em lei ou, então, são escolhidos por outras entidades, ao lado de conselheiros indicados para representar o Estado. Ou seja, há “segmentos distintos, vontades particulares, interesses parciais, direitos diferenciados, reconhecimento de diferenças, mas ao lado dos universalismos do Estado”⁵², que também podem ser negados ou influenciados por práticas patrimonialistas favorecendo grupos privados ou decisões tecnocratas.

Conforme LÜCHMANN⁵³, trata-se de um tipo de representação difusa, “podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir representação”⁵⁴. Organizações não governamentais (ONG) e outras entidades, como aquelas vinculadas a uma patologia, por exemplo, podem ser escolhidas muito mais em função de sua

50 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

51 LÜCHMANN, ref. 48, p. 145.

52 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 68.

53 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.

54 LÜCHMANN, ref. 51, p. 11.

expertise e competência do que propriamente de seu vínculo com suas bases, o que altera, como a autora indica, de forma substancial o debate sobre prestação de contas, responsividade e controle:

a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-representação das entidades) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais). Aqui a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política⁵⁵.

Assim, a questão da legitimidade se apresenta de forma central nos estudos e reflexões teóricas que vêm buscando lançar luz sobre a pluralização das formas de representação política, principalmente quando nos atentamos para as “especificidades dos mecanismos de autorização e de prestação de contas que, de formas diferenciadas, conformam o perfil dos representantes e os processos que dão sustentação à representação”⁵⁶.

Avritzer⁵⁷, ao teorizar a representação da sociedade civil no interior dos conselhos gestores, apresenta a ideia de *representação por afinidade*. Segundo o autor, é pelo fato de que nesses espaços a representação é operacionalizada pelas organizações da sociedade civil que a especialização na temática e a experiência adquirida no envolvimento com a mesma fazem com que os atores partícipes dessas organizações assumam a função de representantes. A origem da representação estaria na escolha entre os atores da sociedade civil no interior

55 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009. p. 11.

56 LÜCHMANN, ref. 53, p. 1.

57 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

de suas organizações e associações⁵⁸.

São essas organizações que assumem o papel de criar as afinidades intermediárias e agregar interesses e solidariedades. E, ao assumirem esse papel, proporcionam uma representação que opera pela escolha, que se legitima “em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente”⁵⁹. Nesse sentido, é a relação do representante com o tema e o reconhecimento perante outros atores que atuam como ele, é que atribuem legitimidade à representação por afinidade⁶⁰.

A contribuição de Avritzer⁶¹ avança na possibilidade de pensar a representação política da sociedade civil institucionalizada. Contudo, conforme aponta Lüchmann⁶² a legitimidade construída por associações, ONG’s e movimentos sociais, apontada pelo autor, emerge em um contexto fortemente marcado por uma ênfase no voluntariado, na solidariedade e defesa de causas públicas, do interesse público. Partir desse pressuposto, segundo a autora, seria transferir para uma justificativa moral a fonte de legitimidade, ou seja, essas organizações possuem uma pretensa legitimidade em função tanto da defesa de causas, como também pela qualificação e capacidade em atender demandas e resolver problemas.

Resgatando as considerações da autora sobre o trabalho de Warren⁶³ acerca da contribuição de associações para a democracia, assim como as considerações de Dagnino, Olvera e Panfichi⁶⁴ sobre a heterogeneidade da

58 AVRITZER, ref. 55, p. 458.

59 AVRITZER, ref. 56.

60 AVRITZER, ref. 55.

61 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

62 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009..

63 WARREN, M. E. Democracy and Association. Princeton: Princeton University Press, 2001.

64 DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. Campinas: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

sociedade civil e a pluralidade de interesses, objetivos e recursos de que dispõem essas organizações, a “natureza necessariamente representativa e legítima desse amplo e complexo campo de organizações sociais”⁶⁵ estaria desautorizada.

A representação política da sociedade civil em espaços como os conselhos, se deve ao fato de que essas organizações foram vistas como portadoras legítimas dos interesses sociais⁶⁶. Essa ênfase na sociedade civil advém do entendimento de que seus atores “emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social.... [o que] tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações”⁶⁷.

Ao atentar para o fato de que nos Conselhos as entidades da sociedade civil operam uma modalidade específica de representação, a heterogeneidade de interesses que podem ser expressos por essa via implica, conforme apontam Almeida e Tatagiba⁶⁸, o “reconhecimento de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnassem, em si, o ‘bem comum’ ou o ‘interesse público’”⁶⁹.

Nesse sentido, a representação conselhistas⁷⁰, na definição de

65 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009. p. 7.

66 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

67 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 46.

68 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

69 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 75.

70 O termo representação conselhistas, cunhado por Lüchmann, refere-se a essa modalidade de representação da sociedade civil ancorada em aspectos institucionais e legais que normatizam um tipo de representação voltada para a formulação de políticas públicas, e que, portanto, afere-

Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

Lüchmann⁷¹, requer a construção de equivalentes de responsividade ou justificação para além dos requisitos de autorização e *accountability* concebidos e operados em instituições democráticas de base eleitoral. É necessário, portanto, atentar para formas mais transparentes de escolha das entidades civis, envolvendo um conjunto amplo e diverso de associações, bem como para as relações e conexões estabelecidas com os representados.

A *accountability*, nesses casos, diz respeito, portanto, a um processo de justificação junto aos representados, que ocorre de forma retrospectiva. Assume, assim, um caráter público e reflexivo, constituído como um processo de prestação de contas relacional que se desenvolve no tempo por meio das conexões com os representados, apontando para as combinações entre participação e representação⁷².

4 TENSÕES E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE SAÚDE

As inovações institucionais no país, como os Conselhos de Saúde, transformaram as relações entre Estado e sociedade e, como uma de suas consequências, suscitaram um processo de reconfiguração e pluralização da representação política, no qual as organizações da sociedade civil passaram a ocupar um papel central.

Em grande parte, as análises que buscaram lançar luz sob esse processo de transformação democrática atribuíram ênfase à participação do cidadão e restringiram uma discussão mais ampla sobre esse processo de transformação. Instituições como os conselhos foram vistas, em sua maioria, como espaços de

tam setores sociais mais amplos. (LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 157).

71 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

72 LÜCHMANN, ref. 69, p. 158-159.

participação do cidadão, “ainda que na maioria das vezes elas coloquem atores coletivos (e não individuais) em contato com autoridades públicas”⁷³.

A ênfase dada à participação do cidadão obliterou um dos principais problemas por que passam atualmente os Conselhos, assim como seus conselheiros, ao serem questionados sobre suas ações⁷⁴: a representatividade e legitimidade das organizações e entidades da sociedade civil que compõem os quadros dos Conselhos. Diante dessa realidade, pergunta-se: quem as organizações e entidades que participam dos quadros dessas instâncias estão representando? Em que medida a presença de determinadas associações compondo os quadros desses espaços têm contribuído para inclusão política?⁷⁵

Essas são perguntas que emergem à medida que se constata “efeitos não-democráticos da representação política de entidades civis” nos conselhos⁷⁶. O autor aponta uma ambivalência na fronteira entre o público e privado nas ações dos conselheiros, indicando ser possível encarar esses espaços como “renovações institucionais” em que práticas clientelistas são reinventadas, conselheiros são cooptados por gestores, entre outras práticas que reproduzem um modelo de política tradicional, centralizador e restrito à atuação do executivo.

73 CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156. p. 140.

74 Sobre os sentidos da representação sob a perspectiva dos conselheiros, indicamos a leitura do artigo “A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil”, de Sergio Rossi Ribeiro e Cornelis Johannes Van Stralen. RIBEIRO, S. R.; STRALEN, C. J. V. A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1-27, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7048/4436>. Acesso em: 17 nov. 2024.

75 CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156.

76 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASEIRA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 72.

A composição paritária dos Conselhos de Saúde, em que metade dos conselheiros representa o segmento dos usuários, tinha como propósito assegurar que as classes populares, tradicionalmente excluídas dos processos de decisão política, pudessem participar da gestão e definição das políticas de saúde, garantindo, assim, que as mesmas se tornassem mais responsivas às demandas da população⁷⁷.

Os impactos da presença paritária dos usuários, representados por entidades e associações da sociedade civil, no funcionamento dos Conselhos, podem ser identificados, por um lado, pelo afastamento dos representantes das entidades privadas prestadoras de serviço do cotidiano dos Conselhos. Conforme aponta Stralen⁷⁸, por se perceberem uma minoria nesses espaços, esses atores têm tido uma presença e participação cada vez menor. Segundo o autor, essa realidade frustrou a proposta dos Conselhos em se constituírem como uma arena de diálogo e negociação entre atores envolvidos na prestação dos serviços de saúde, assim como contribuiu para que o desenvolvimento do setor privado e suas relações com o SUS se afastassem das discussões dos Conselhos.

Por outro lado, existe uma variedade e infinidade de entidades que podem ser representadas. Entre elas, algumas têm relação direta com as questões da Saúde, como é o caso das associações de portadores de patologia, enquanto outras estão indiretamente vinculadas às questões da saúde, suas finalidades não dizem respeito à área da saúde ou mesmo não se interessam pelo próprio fortalecimento do SUS. É o caso das entidades sindicais, por exemplo, que estão mais interessadas na responsabilização, por parte dos empregadores, da assistência à saúde aos trabalhadores através de planos privados de saúde⁷⁹.

77 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

78 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

79 STRALEN, ref. 76.; LABRA, M. E. Existe uma política de participação e controle social no setor saúde? Contribuições para um debate urgente. Texto escrito para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES, Rio de Janeiro, 2007.

Em seu estudo sobre os conselhos gestores, Tatagiba⁸⁰ apontou que muitos conselheiros não têm sido acompanhados pelas entidades que representam. Segundo a autora, depois que são indicados ou escolhidos pelas organizações da sociedade civil, estas se afastam do cotidiano dos conselhos. Em muitos casos, inexistente um debate prévio das questões e assuntos tratados nos conselhos com essas entidades. Isso, por sua vez, tem levado a que muitos conselheiros acabem tomando decisões segundo seus próprios interesses ou, então, aderindo a propostas e posicionamentos com maior força argumentativa e influência.

Nesses casos em que os vínculos entre os conselheiros e suas entidades são frágeis e eles encontram “pouco respaldo e acompanhamento de suas ações”⁸¹, alguns conselheiros alegam representarem a si mesmos, como apontam Borba e Lüchmann⁸². Segundo os autores

o exercício da representação parece ser dinamizado à medida que o(a) conselheiro(a) está ligado(a) a organizações que tenham uma trajetória de atuação política na área e uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Já quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa, ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma fragilização no vínculo representativo⁸³.

Essa é uma realidade que nos remete à dimensão associativa e o grau de associativismo local, assim como à forma como esses atores são

80 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

81 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103. p. 65.

82 BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

83 BORBA; LÜCHMANN, ref. 80, p. 244.

escolhidos. A fragilidade nos vínculos entre conselheiros e suas entidades, em muitos casos, não se refere apenas à postura dos conselheiros. Está relacionada também ao declínio pelo qual passam muitas dessas entidades após o período de democratização do País⁸⁴. Entre elas se destacam as associações comunitárias. Em sua maioria, essas associações se restringem a algumas lideranças e não conseguem mobilizar um número maior de pessoas.

Por outro lado, a presença de determinados atores nos Conselhos está relacionada aos vínculos políticos e com os atores estatais que essas pessoas conseguem estabelecer e não necessariamente à sua indicação pelas associações. A influência do poder público e dos próprios conselheiros na definição de quais entidades serão representadas e quantos assentos cada uma podem ocupar, acaba por restringir a participação de “grupos excluídos não organizados, ou mesmo grupos organizados, mas sem os mesmos vínculos políticos”⁸⁵. Nesses casos, a ausência de determinados segmentos da sociedade civil está muito mais relacionada, conforme aponta a autora, à publicidade dos Conselhos e ao processo de seleção que vem sendo praticado do que à ausência de associações civis interessadas em participar dos Conselhos.

Outro aspecto apontado por Tatagiba⁸⁶ e Lüchamnn⁸⁷ é a sobrecarga que a representação política nos conselhos pode gerar para as organizações da sociedade civil. Esse novo papel de representação política institucionalizada ampliou e trouxe complexidade ao repertório de ação política dessas organizações, o que tem gerado tensões e sobrecarga na capacidade de

84 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

85 COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

86 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

87 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

promover uma representação democrática. Muitas associações, com a abertura de conselhos em diferentes políticas setoriais (saúde, educação, habitação, etc.), se lançaram a ocupar esses espaços gerando como consequência a presença de um mesmo representante em diversos conselhos gestores, “provocando uma espécie de monopólio da representação que impede uma maior pluralização da atuação coletiva”⁸⁸.

Por outro lado, a representação política nos conselhos requer a presença de associações voltadas à promoção de interesses públicos, que disponham de recursos como tempo, informação e conhecimento, o que pode acarretar tanto a presença de associações que disponham desses recursos, mas sem representatividade, como também a exclusão de outras mais atuantes e que possam estabelecer maiores conexões com setores marginalizados, mas que “sofrem os efeitos da representação institucional dados pela sobrecarga da dupla atuação nos campos da participação e representação”⁸⁹.

Ainda que as organizações da sociedade civil tenham contribuído sobremaneira para a reconfiguração da representação política, “nada diz a respeito de suas consequências positivas ou negativas para a qualidade da democracia”⁹⁰. Na ausência de mecanismos de sanção e controle, ambivalências entre o público e privado podem se fazer presentes nas ações dos representantes, assim como a concessão de benefícios e outras velhas práticas políticas comuns ao contexto brasileiro.

Perreira Neto⁹¹ aponta como o cotidiano desses espaços tem sido atravessado pela cultura política tradicional, patrimonialista e excludente, em que particularismos, cooptação e trocas de favores fazem parte do dia a dia das ações de muitos conselheiros. Em uma pesquisa que envolveu os Conselhos

88 LÜCHMANN, ref. 85, p. 168.

89 LÜCHMANN, ref. 85, p. 165.

90 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 59.

91 PEREIRA NETO, A. D. F. Conselho de favores: controle social na saúde: a voz dos seus atores. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

Municipais de três capitais do País (Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro), o autor observou que as disputas a uma vaga para conselheiro, em alguns casos, não dizem respeito a questões relacionadas ao SUS e à saúde, mas, sim, à disputa por poder e acesso a um espaço que pode servir de plataforma para ganhos e vantagens políticas que vão desde o interesse em cargos e disputas eleitorais ao legislativo até o favorecimento e ganhos econômicos pessoais. Nesse sentido, são identificadas práticas que vão desde a concessão de benefícios, troca de favores entre entidades com representação nos conselhos e políticos locais, intermediação de exames e consultas até cobrança financeira, por parte de conselheiros, para a realização de procedimentos na rede pública, renovando e ressignificando práticas políticas tradicionais como clientelismo e patrimonialismo.

Levando-se em conta a inexistência de mecanismos de sanção e controle, um desenho institucional vago e impreciso quanto à autorização e prestação de contas, a responsividade da ação acaba por recair mais na boa vontade do representante ou da forma como se estabelecem os vínculos entre entidade e conselheiro do que pautada por mecanismos institucionais⁹². Por sua vez, em contextos marcados por uma baixa cultura associativa ou diante das fragilidades de muitas associações, a representatividade dos conselheiros não é um produto linear da representatividade de suas associações. Nesses casos, são os próprios conselheiros que constroem sua própria representatividade a partir da utilização de diversos recursos como intermediação e prestação de serviços, proximidade e identificação⁹³. Nem todos obtêm êxito na construção de sua representatividade e agem, assim, de acordo com seus interesses e

92 BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.; MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/G8RRfvBHG89CkNNkf9r4hbQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

93 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 72.

conveniências. Por isso:

se a consideração dos diversificados e conflitantes interesses que convivem no interior da sociedade civil não autoriza abordar seus agentes específicos como portadores, a priori, do interesse público, e se não há, portanto, uma coincidência automática entre os interesses que aqueles agentes defendem e o interesse de toda a sociedade civil, nem de toda a sociedade, é pertinente e absolutamente necessária, como condição de fortalecimento dos conselhos gestores, a preocupação com sua ancoragem social, desde onde pode se construir sua legitimidade⁹⁴.

Portanto, a própria legitimidade dessa instância diante da sociedade, “está intimamente associada à sua capacidade de obter uma audiência mais ampliada que vá além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política”⁹⁵. Nesse sentido, o desafio frente ao novo contexto no qual se insere a legitimidade democrática, é buscar compreender “em que medida a representação da sociedade civil.... transforma o modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam, ao conteúdo apresentado e à relação entre representantes e representados”⁹⁶ e assim, identificar como e se essas experiências têm contribuído para a democratização de espaços como os Conselhos, bem como da política de saúde e promovido maior inclusão política e social.

5 DISCUSSÃO

Os Conselhos de Saúde foram idealizados como instâncias de participação política com o propósito de democratizar a gestão da política

94 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 72.

95 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 76.

96 ALMEIDA, D. C. R. D. Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 241.

de saúde, tornar a alocação de recursos mais responsiva às necessidades locais, imprimir maior transparência e controle social dos recursos públicos investidos, bem como promover maior inclusão política da sociedade nos processos decisórios, através da partilha de poder entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a representação da sociedade civil possibilitaria que a diversidade e complexidade do tecido social tivessem um novo canal e forma de expressão. Como aponta Maria da Glória Gohn⁹⁷, tratava-se de uma nova institucionalidade, uma nova configuração das relações Estado-sociedade, em que a participação dos diversos segmentos sociais possibilitaria à população acesso a um espaço no qual as decisões políticas são tomadas.

Em contextos marcados pela pouca tradição associativa os Conselhos podem traduzir-se em uma mera formalidade jurídica, instrumentalizada por gestores que apenas buscam legitimar decisões já tomadas em outras instâncias políticas. Por outro lado, ao se colocarem como representantes de toda a população do Município, já que mesmo escolhidos ou indicados por entidades, esses conselheiros se identificam como representantes da cidade, indicam que a organização institucional dos conselhos pode favorecer comportamentos colaborativos, suscitar laços de solidariedade, em que os conselheiros ao se perceberem enquanto “sociedade” e não enquanto um segmento se preocupem com as decisões que tomam, uma vez que elas afetam um público mais amplo⁹⁸.

Contudo, grande parte desses conselheiros possui vínculos partidários e têm buscado participação no conselho em decorrência desses vínculos. Essa militância partidária pode se sobrepor aos temas próprios do conselho, o que traz mais uma camada de complexidade para a representação política nestas instâncias.

97 GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

98 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

De um modo geral, podemos aventar que a representação da sociedade civil nos Conselhos de Saúde tem se caracterizado pelo distanciamento entre conselheiros e as entidades que representam, seja pela fragilidade e falta de recursos de algumas dessas entidades, como as Associações de Bairro, seja pela composição do conselho que permite ao executivo local intervir diretamente sobre entidades que não corroboram seu projeto político, ou mesmo por se tratar de organizações da sociedade civil que não congregam interesses ou não têm relação com a política de saúde, favorecendo a permanência de “conselheiros profissionais” que com a experiência que adquiram ao longo de sua militância e engajamento político acabam agindo da maneira que lhes convém.

Assim, a institucionalização da participação da sociedade civil na gestão da política de saúde tem se configurado como um processo contraditório. Por um lado, aponta para novas relações entre Estado e sociedade na gestão pública, a partir de novas possibilidades e oportunidades de participação política, bem como da consolidação desses espaços democráticos. Todavia, sem o apoio de uma rede associativa e a expectativa real de influência política, os Conselhos de Saúde têm se configurado como uma instância política isolada, em que conselheiros agem conforme seus interesses e suas concepções sobre o seu papel e o dessa instância, onde a gestão participativa tem sido substituída pela ênfase no controle social em decorrência tanto da falta de vontade política do executivo local em partilhar poder, como pelo distanciamento desta instância e de seus conselheiros de um público mais amplo.

6 CONCLUSÃO

Os Conselhos de Saúde foram idealizados como instâncias de participação política com o propósito de democratizar a gestão da política de saúde, tornar a alocação de recursos mais responsiva às necessidades locais, imprimir maior transparência e controle social dos recursos públicos investidos, bem como promover maior inclusão política da sociedade nos

processos decisórios, através da partilha de poder entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a representação da sociedade civil possibilitaria que a diversidade e complexidade do tecido social tivessem um novo canal e forma de expressão. Como aponta Gohn⁹⁹, tratava-se de uma nova institucionalidade, uma nova configuração das relações Estado-sociedade, em que a participação dos diversos segmentos sociais possibilitaria à população acesso a um espaço no qual as decisões políticas são tomadas.

Representam, conforme Stralen¹⁰⁰, um mundo de continuidades e rupturas, em que a cultura política tradicional consegue se reproduzir favorecida por situações de carência e conviver com a cultura de cidadania, uma vez que essa é traduzida no *direito a ter direitos*, “reduzindo universalidades e dando lugar a direitos reivindicados por grupos e setores específicos da sociedade”¹⁰¹.

Como dito anteriormente, em contextos de limitada tradição de associativismo, os Conselhos podem se tornar meras formalidades jurídicas, instrumentalizadas por gestores que buscam apenas legitimar decisões já tomadas em outras instâncias políticas. Além disso, a participação nesses espaços muitas vezes é seletiva, excluindo setores marginalizados que carecem de capacidade organizativa. Nesse contexto, a representação por entidades com maior capacidade de mobilizar recursos, embora muitas vezes desprovidas de ampla representatividade, assume um duplo papel. Por um lado, atores com maior experiência e engajamento político, ou que construíram uma representatividade ao longo de suas participações anteriores, tendem a ocupar esses espaços, aproveitando assentos garantidos no Conselho para manter sua presença contínua. Por outro, essa dinâmica contribui para perpetuar a exclusão de grupos sociais com menor capacidade de organização, que permanecem à

99 GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

100 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASE-RA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 77.

101 STRALEN, ref. 98, p. 78.

margem dos processos decisórios.

Em contrapartida, alguns conselheiros se apresentam como representantes de toda a população do município. Ao assumirem essa postura, mesmo quando escolhidos ou indicados por entidades específicas, esses conselheiros passam a agir em nome da cidade como um todo. Essa configuração institucional dos conselhos pode favorecer comportamentos colaborativos, suscitar laços de solidariedade nos quais os conselheiros, ao se perceberem enquanto “sociedade” e não enquanto um segmento, se preocupem com as decisões que tomam, uma vez que elas afetam um público mais amplo¹⁰².

Essas instâncias foram pensadas e inscritas na estrutura de gestão da política de saúde como uma instância política para democratização das decisões, inclusão política, transparência e controle público das ações do Estado. Todavia, somente após um processo de indução promovido pelo Ministério da Saúde, no qual o repasse de verbas aos municípios foi condicionado à existência dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS), é que todas as cidades brasileiras passaram a contar com essa instância.

Apesar da vinculação formal entre o repasse de recursos e a existência dos Conselhos de Saúde, persiste uma lacuna em relação às sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Essa indefinição favorece, em certa medida, gestores do poder executivo que não compartilham do ideário democratizante que inscreveu os Conselhos no aparato de gestão do Estado, permitindo que recorram à desidratação de suas estruturas de funcionamento, o que compromete a plena execução de suas atribuições. Quando confrontados, esses gestores frequentemente recorrem, como apontam Escorel e Moreira¹⁰³, ao argumento conveniente de ajuste fiscal ou à alegação de insuficiência de recursos para

102 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

103 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

justificar a manutenção inadequada desses espaços.

Ao mesmo tempo que os Conselhos de Saúde podem ampliar a participação de novos atores e promover a inclusão política de grupos e sujeitos tradicionalmente marginalizados dos processos decisórios, eles estão inseridos em um contexto em que precisam disputar seus interesses e buscar sua legitimação junto a outras instâncias e espaços¹⁰⁴. Nesse sentido, conforme apontam Martinez e Kohler¹⁰⁵ e Escorel e Moreira¹⁰⁶, não há uma clareza e definição jurídica quanto a sua autoridade. A afirmação do caráter deliberativo dos Conselhos, ainda que esteja estabelecido que o chefe do poder executivo deve homologar suas deliberações, não há estatuto jurídico que defina responsabilidades, autoridade legal ou responsabilização dos Conselhos de Saúde pelos resultados e impactos de suas deliberações.

Por sua vez, a própria política de saúde acaba por restringir o âmbito de atuação e possibilidades de influência dos Conselhos de Saúde. Devido à complexidade da política de saúde, seu denso arcabouço normativo-institucional e o papel de indução assumido pelo Ministério da Saúde, os Conselhos de Saúde acabam reduzidos ao papel de legitimar a adesão ou não a programas e ações definidas pela tecnocracia do SUS, como forma de que os municípios tenham acesso a recursos e financiamento.

Somado a isso, a segmentação do SUS, como apontado por Ligia Bahia¹⁰⁷ também impacta o papel e atuação dos Conselhos, uma vez que

104 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.; ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

105 MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. Globalization and Health, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.

106 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

107 BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. Cadernos De Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, e00067218, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7zxfv588XxhKQ7JJ8dGVKD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2024.

decisões sobre compras, contratos e pactuações de serviços e ações de saúde ocorrem em instâncias como as Comissões Intergestores, que não contam com a participação social. Isso faz com que o papel dos Conselhos de Saúde acabe reduzido e, na maioria das vezes, restrito ao exercício do controle social que também encontra suas barreiras e esvaziamentos¹⁰⁸.

Muitas vezes, o “sucesso” que se espera dos Conselhos de Saúde não dependem exclusivamente dessas instâncias. Para que exerçam suas atribuições, eles dependem da legitimidade e reconhecimento do próprio Poder Executivo, do Legislativo e do Poder Judiciário e Ministério Público. Frequentemente, enfrentam deslegitimação por parte dos legislativos locais devido aos arranjos políticos estabelecidos entre esses órgãos e o executivo. Por outro lado, a falta de estatuto jurídico é que limita a atuação e legitimidade dos Conselhos de Saúde junto a outras instâncias. Assim, acabam restringindo suas ações ao controle social como forma de exercer algum controle sobre o poder executivo¹⁰⁹.

Além disso, sem estatuto jurídico definido, a funcionalidade e a própria manutenção de estruturas participativas podem ficar refém de mudanças na formação dos governos. Podemos citar, entre as medidas que afetaram a arquitetura participativa organizada desde a redemocratização, a edição do Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019, por meio do qual foram extintas a Política Nacional de Participação Social e todas as instâncias e espaços criados ao longo de décadas que não estavam instituídos por lei. Ações como essa indicam, como observado por Pinheiro e Direito¹¹⁰ no campo da assistência social, “a ocorrência de um processo de desdemocratização [...]

108 VASCONCELOS, E. M. Para além do controle social: a insistência dos movimentos sociais em investir na redefinição das práticas de saúde. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. D. V. C. (org.). Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 270-288.

109 MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. *Globalization and Health*, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.; ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

110 PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. D. C. O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

com perda relativa dos mecanismos de participação e coordenação federativa entre 2016 e 2022”, no momento da mudança no governo federal quando “ganha protagonismo [...] um projeto conservador-autoritário, refratário à partilha de poder e ao debate público em instâncias de participação e pactuação federativa”¹¹¹.

O que podemos destacar, com base na literatura acadêmica e investigações empíricas sobre o papel e atuação de Conselhos de Saúde e conselheiros, é que, praticamente desde as origens do CMS, faltam recursos, apoio político e a inclusão mais ampla nos processos decisórios e na definição da alocação de recursos. Em grande medida, são problemas que carregam as marcas de uma sociedade ainda extremamente desigual, pouco afeita aos preceitos da democracia e com uma tradição autoritária muito presente¹¹².

Como apontam Escorel e Moreira¹¹³, uma saída seriam alterações na política de saúde de modo que os Conselhos de Saúde participassem e tivessem mandato para interferir não só na aprovação ou não de programas, ações ou políticas gestadas em outros espaços, mas que pudessem interferir na definição do orçamento e na destinação e alocação de recursos. Que pudessem, como também apontado por Vasconcelos (2009), interferir e participar na definição e elaboração das políticas e programas de saúde a serem implantados nos municípios, ao invés de apenas participarem da legitimação de propostas já pré-estabelecidas.

De alguma maneira essas alterações na política de saúde se aproximam dos pressupostos do Orçamento Participativo, outra experiência de participação social gestada no contexto da redemocratização. Nesse sentido, as observações e análises de Rudá Ricci¹¹⁴ fazem-se pertinentes e necessárias para que não se reproduzam os mesmos erros cometidos com relação à proposta do Orçamento

111 PINHEIRO; DIREITO, ref. 108, p. 35.

112 MARTINEZ; KOHLER, ref. 107.; FLEURY, S. Revisitar a Teoria e a Utopia da Reforma Sanitária. In: FLEURY, S. Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 31-84.

113 ESCOREL; MOREIRA, ref. 107.

114 RICCI, R. *Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira*. Brasília, D. F.: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

Participativo. Ou seja, é preciso ir além e possibilitar a redefinição das verbas de custeio, ampliar os limites previstos para investimento, pressionar os legislativos municipais para que adotem e legitimem as instâncias participativas e alterar o arcabouço normativo de modo que os Conselhos de Saúde tenham um estatuto jurídico mais claro em termos de legitimidade e responsabilização pelos seus atos, assim como pelo descumprimento de suas determinações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ALMEIDA, D. C. R. D. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, D. R. D. Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade. *Texto para discussão [do IPEA]*, Rio de Janeiro, n. 1750, 2012.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição

necessária, mas insuficiente. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, e00067218, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/W7zxfv588XxhKQ7JJ8dGVKD/?fo_rmat=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 nov. 2024.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DAHL, R. A. *La Poliarquia: participación y oposición*. Madri: Technos, 1989.

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

FLEURY, S. Revisitar a Teoria e a Utopia da Reforma Sanitária. In: FLEURY, S. *Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 31-84.

GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GRESTA, R. M.; SANTOS, P. P. D. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, n. 22, p. 317-334, 2016.

HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LABRA, M. E. *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?* Contribuições para um debate urgente. Texto escrito para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES, Rio de Janeiro, 2007.

LAUTH, H.-J. Critérios básicos para a democracia: É a responsividade parte de seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/31998/24043>. Acesso em: 17 nov. 2024.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>. Acesso em: 12 nov. 2024.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: ANPOCS, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MAINWARING, S. P.; HAGOPIAN, F. Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 1-13.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. (ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 14-60.

MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 15, p. 27-40, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/>

v18n35/v18n35a03.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. *Globalization and Health*, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/G8RRfvBHG89CkNNkf9r4hbQ/?format=p df&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/zL4LbDrCFSPXhN9ndtwrvtr/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 12 nov. 2024.

PEREIRA NETO, A. D. F. *Conselho de favores: controle social na saúde: a voz dos seus atores*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. D. C. *O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

PITIKIN, H. O conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (org.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967. p. 8-22.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade?

no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011525820171113>. Acesso em: 12 nov. 2024.

RIBEIRO, S. R.; STRALEN, C. J. V. A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil. *Revista Observatorio de la Economia Latinoamericana*, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1-27, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7048/4436>. Acesso em: 17 nov. 2024.

RICCI, R. *Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira*. Brasília, D. F.: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

SÁ, M. D. F. F.; NAVES, B. T. D. O. *Manual de Biodireito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

VASCONCELOS, E. M. Para além do controle social: a insistência dos movimentos sociais em investir na redefinição das práticas de saúde. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. D. V. C. (org.). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 270-288.

WARREN, M. E. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

EDUCAÇÃO E CIÊNCIA NA DEMOCRACIA: alfabetização científica como estratégia no enfrentamento à desinformação

EDUCATION AND SCIENCE IN DEMOCRACY: scientific literacy as a strategy for tackling misinformation

*Renato Barros de Carvalho **

RESUMO

Diante da abordagem da alfabetização científica sob a perspectiva dos eixos estruturantes proposta por Carvalho e Sasseron, o presente estudo tem como objetivo contextualizar as iniciativas da Justiça Eleitoral interligadas com a ciência. Para tanto, o estudo de natureza bibliográfica e exploratória abordou uma série de conceitos sobre democracia, teoria das ondas da democracia e integridade eleitoral, partindo da premissa do eixo organizador da disciplina, a qual demonstra a importância dos conceitos-chaves para construção de uma consciência crítica em relação ao mundo. O estudo evidencia os instrumentos da Justiça Eleitoral na área de pesquisa com a rede de publicação de periódicos científicos como forma do avanço do conhecimento na área eleitoral e traz reflexões sobre o uso da ciência nas eleições municipais de 2020 durante a pandemia de Covid-19 e demonstra que a alfabetização científica pode ser utilizada como ferramenta de enfrentamento à desinformação no contexto eleito-

*Doutor e Mestre em Educação em Ciências pela UFRGS (2018), graduado em Comunicação Social/Jornalismo. Analista judiciário do Tribunal Superior Eleitoral desde 2016. Trabalhou como assistente em ciência em tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES (2009-2016). Membro do Conselho Editorial da Revista Estudos Eleitorais do TSE. Participou do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral e Democracia da UFBA em parceria com a EJE/TREBA (2023).

ral. O estudo foi elaborado a partir de reflexões e literatura recomendada nos seminários e debates do Grupo de Pesquisa de Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional da Bahia em parceria com a Universidade Federal da Bahia, realizado em 2023.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; integridade eleitoral; alfabetização científica; democracia; enfrentamento à desinformação.

ABSTRACT

From the perspective of scientific literacy proposed by Carvalho and Sasseron (2011), the study aims to bring the context of the initiatives of Electoral Justice with science. It adopted the qualitative method that brings a series of concepts on democracy, the wave theory of democracy and electoral integrity, which shows the importance of key concepts for building critical thinking. The current study highlights the research about Electoral Justice in the field of scientific journals as a way to promote new knowledge in the electoral field. In the same time, this article intends to give voice to the use of science like in the electoral process in the year of 2020, which was held in the municipal elections during the Covid-19 pandemic. So, we reinforce that scientific literacy can be used as a tool to disinformation in the electoral context. The article was based on reflections and recommended literature in the seminars and debates of the Electoral Law and Democracy Research Group of the Electoral Judiciary School of the Bahia Regional Court in partnership with the Federal University of Bahia.

Keywords: Electoral Justice; electoral integrity; scientific literacy; democracy; disinformation.

1 NOÇÕES SOBRE DEMOCRACIA

A complexidade em comparar regimes democráticos ou estabelecer teorias sobre democracia permitiu que os conceitos de democracias fossem apresentados por meio de um conjunto de condições favoráveis ou desejáveis para florescimento da forma de governo. Diante dessa característica, é importante revisitar alguns dos teóricos que refletiram a condição almejada pelos países a fim de propor aperfeiçoamentos e compreensões do futuro.

Cunninghan², em seu livro *Teorias da Democracia*, contextualiza e conceitua democracia baseado em três autores. Primeiramente, atribui a Aristóteles o enunciado de que a democracia seria a forma mais tolerável dos governos entre as formas de desvios (realeza, tirania, aristocracia, oligarquia, politeia), e questiona o motivo pelo qual se tornou modelo ideal depois de tanto tempo. Tocqueville, em viagem aos Estados Unidos por volta de 1830, traz a constatação da condição de oportunidades oferecida pela recém-criada federação, cuja nação havia experimentado a gestão de apenas sete presidentes. Já Schumpeter, ex-ministro da Áustria, inova ao reduzir o sentido do conceito como método para selecionar políticos, valorizando arranjos institucionais para o alcance das decisões políticas nos quais o indivíduo adquire poder de decisão por meio de disputa competitiva por votos.

Para conceituar democracia, Robert Dahl³ estabelece cinco critérios do processo democrático comuns e desejáveis, de modo a caracterizá-los como inerentes à igualdade política. Mesmo que utópicos, pois consente que nenhum governo atinge seu grau máximo de atendimento, os critérios são considerados como pré-requisitos para participação plena das decisões sobre sua política, oferecendo oportunidades para: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

Trataremos aqui do entendimento esclarecido por incorporar a noção das buscas por informações, por meio da ciência e da educação crítica, não somente acerca dos temas envolvidos no debate democrático, mas também do contexto histórico, das regras que regem o jogo

2 CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 25-34.

3 DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, D. F.: Editora UnB, 2001. p. 49-50.

democrático e das Instituições, ou seja, da compreensão holística do sistema.

Entre as vantagens, a democracia evita a tirania, garante direitos fundamentais, e trata de temas como liberdade pessoal mais ampla, autodeterminação, segurança jurídica, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção dos interesses pessoais essenciais, igualdade política, busca pela paz e pela prosperidade.

Dahl também estipula que a democracia em grande escala requer instituições políticas formadas para eleições livres, justas e frequentes, composta por funcionários eleitos, com garantia de liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para associações e cidadania inclusiva⁴. Tais critérios são conquistados gradualmente na história das democracias e se aproximam dos elementos que compõem índices internacionais de democracia existentes.

2 ONDAS DEMOCRÁTICAS

O surgimento das democracias está relacionado ao bom convívio dos países entre seus pares⁵, de modo que ser democrático os tornam mais aceitos em blocos econômicos e reduz o risco de sanções econômicas. Adicionalmente, períodos de transição de sistemas entre regimes democráticos e ditaduras são chamados de ondas democráticas.

Em breve síntese cronológica, a primeira onda se deu de 1828 à 1926, período que antecede os governos autoritários como o nazismo, na Alemanha, e o fascismo, na Itália. Após o fim do conflito da Segunda Guerra Mundial, diversos países retornaram ao modelo democrático, cuja onda é demarcada de 1943 à 1962. Por fim, a partir de 1974, com a Revolução dos Cravos em Portugal, registra-se o início da terceira onda, a qual abarcou países latino-americanos e africanos.

Questiona-se a existência de uma quarta onda democrática devido ao fato de que mesmo após o século XXI, constata-se tendência de nova regressão pelo surgimento de governos extremistas, ditaduras, guerras e características antidemocráticas ao redor do mundo, como o crescimento da desinformação em contexto eleitoral. Para acompanhar esses movimentos e estudar a qualidade das democracias, projetos inter-

4 DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 97-113.

5 HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.p.25

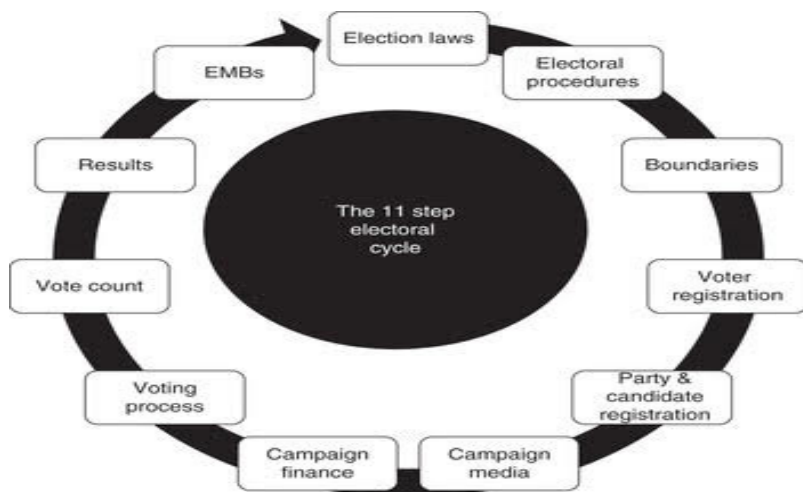
nacionais de cooperação investigam e alimentam bases de dados abertas ao público com o intuito de mensurar diversos componentes dos regimes.

3 INTEGRIDADE ELEITORAL

Na área da pesquisa, a Integridade Eleitoral tem sido útil para evidenciar e monitorar práticas democráticas desejáveis e seu uso tem crescido nos últimos anos⁶. Tal abordagem provém de tratados e documentos da Assembleia Geral das Nações Unidas, baseados em padrões (standarts) e obrigações de conduta de governança eleitoral.

O Índice de Percepção Eleitoral (PEI Index)⁷, elaborado pelo Projeto Integridade Eleitoral sediado no Royal Military College of Canada e Queens University, é formado por avaliações do Ciclo Eleitoral, composto de 11 fases sequenciais, dotados de notas de 1 a 100 tratando dos seguintes temas: leis, procedimentos, distritos, registro, candidatura, mídia, finanças, voto, contagens, resultados e administração (Figura 1). Para obtenção dos resultados, 49 enunciados/perguntas são submetidos a especialistas, oficiais de eleições, monitores internacionais, jornalistas, que os avaliam conforme escala Likert.

Figura 1 – Ciclo eleitoral que compõe o Índice Integridade Eleitoral



Fonte: Norris, Cameron e Winter⁸.

6 NORRIS, Pippa; CAMERON, Sarah; WINTER, Thomas. Electoral Integrity in America: Securing Democracy. New York: Oxford University Press, 2019. p. 13.

7 Disponível em: <https://www.electoralintegrityproject.com/>.

8 NORRIS; CAMERON; WINTER, ref. 5, p. 15.

Batista e Lins⁹ verificaram que os sistemas eleitorais não afetam eleições melhores ou piores, mas que a qualidade do regime democrático gera maior chance de os sistemas proporcionais apresentarem elevados índices de integridade eleitoral. Os autores reforçam as razões pelas quais os governos autocratas insistem em realizar eleições enviesadas, nas quais a derrota é inaceitável. Logo, afirmam que “para que as eleições caracterizem um regime como democrático essas devem estar imbuídas de real competição, limpa e justa, pelos cargos públicos”.

Segundo Norris¹⁰, um dos efeitos da polarização é o aumento do risco do contencioso ser resolvido mais pelas Cortes do que por meio das urnas, e se torna mais difícil realizar reformas eleitorais. Outro aspecto observado é que nos países em que as eleições são vistas como fraudulentas, a confiança pública nas instituições se reduz, protestos massivos são desencadeados e há propensão para abstenção de participação nas eleições.

Conforme o relatório Electoral Integrity Global Report 2019-2021¹¹, o Brasil obteve a nota 60 no agregado do Índice de Integridade Eleitoral, considerando as eleições gerais de 2014 e 2018. De cunho cumulativo, a última atualização do Índice (PEI-9.0), cobriu 547 eleições parlamentares e presidenciais provenientes de 169 países de 1º de julho de 2012 a 14 de dezembro de 2022. Nesta nova versão, o Brasil saltou para as notas 64 (PEIIndexp) e 67 (PEIIndexi), com destaque para as notas elevadas recebidas no que se refere ao órgão de administração das eleições (EMB).

Outro projeto internacional que estimula os estudos das democracias ao redor do mundo é o V-Dem¹², com base de dados desde os anos 1.900, com indicadores por países, região, e diversos temas e índices registrados. O site disponibiliza gráficos interativos para efeitos de comparação e investigação da evolução das democracias ao longo dos anos. Verifica-se também que as notas recebidas pela Justiça Eleitoral brasileira, nos quesitos de autonomia e capacidade, evoluíram no período

9 BATISTA, Ian Rebouças; LINS, Rodrigo. Sistemas Eleitorais e Integridade Eleitoral. Revista Sul-Americana de Ciência Política, Pelotas, v. 8, n. 1, e22363, 2022. p. 8.

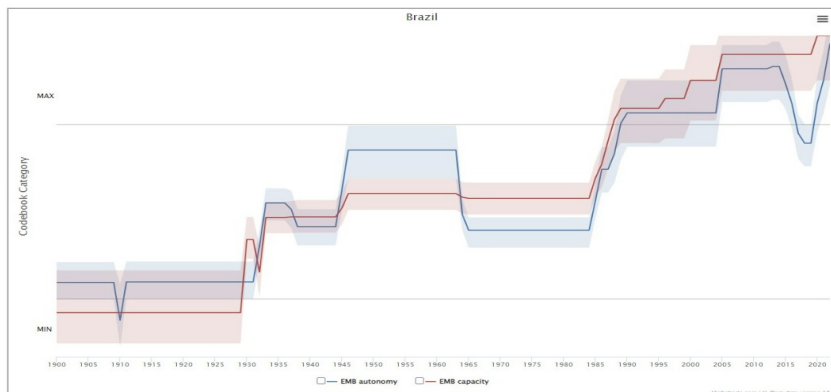
10 NORRIS, Pippa; CAMERON, Sarah; WINTER, Thomas. Electoral Integrity in America: Securing Democracy. New York: Oxford University Press, 2019. p. 32.

11 Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/628513fd0cf22416b59c125f/1652888578544/Electoral+Integrity+Global+Report+2019-2021.pdf>.

12 Disponível em: <https://v-dem.net/>.

analisado (Figura 2).

Figura 2 – Órgão eleitoral brasileiro no projeto V-Dem a partir dos critérios de autonomia e capacidade, no período de 1900 a 2020



Fonte: elaborado pelo autor por meio de ferramenta disponível no projeto V-Dem.

A integridade eleitoral também é reforçada por meio da abertura dos processos eleitorais a observadores estrangeiros. Em 2022, o Brasil recebeu oito missões internacionais de observação ou acompanhamento eleitoral e oito missões de caráter nacional nas eleições gerais, totalizando cerca de 500 observadores em todo território nacional¹³. Além de ampliarem a transparência do processo eleitoral, as missões, que compreendem estudos abrangentes e sistemáticos do sistema eleitoral, têm poder de contribuir com mudanças e inovações legais, a partir de relatórios elaborados pelas autoridades eleitorais.

4 CIÊNCIA E DEMOCRACIA

Para Dahl¹⁴, a arte de governar vai além do rigor científico, pois está permeada de julgamentos éticos, seja por motivos de limitação orçamentária ou por decisão sobre os objetivos a serem alcançados em determinada política. No entanto, tal afirmação não impede a ação da ciência

13 SCANDIUCCI, José Gilberto. Observação Eleitoral: Experiência Brasileira de 2022. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 16, n. 1, p. 37-56, jan./jul. 2022. p. 38.

14 DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 86.

nas ações políticas. Muito pelo contrário, se por um lado, a arte de governar exige mais do que o conhecimento, por outro, alicerçada a pressupostos científicos detém maior chance de lidar com cenários de incertezas.

Nos próximos tópicos serão analisados dispositivos da Justiça Eleitoral que corroboram com o avanço das ciências com divulgação científica, comunicação e temas os quais foram imprescindíveis à integração entre democracia e ciência nos últimos anos: 1) Eleições Municipais Brasileiras durante a pandemia de COVID-19, em 2020; e 2) O enfrentamento à desinformação no contexto eleitoral brasileiro.

4.1 Justiça Eleitoral – Ciência e Tecnologia

O Brasil, quarta maior democracia do mundo, com 156 milhões de habitantes aptos a votarem¹⁵, ocupa posição de destaque no enfrentamento à desinformação em contexto eleitoral¹⁶ e utilização de tecnologia e procedimentos de auditorias e segurança nos processos de votação¹⁷, cujas urnas eletrônicas já fazem parte da cultura brasileira.

A Justiça Eleitoral, órgão responsável pelas organizações das eleições brasileiras desde 1932, atua por meio de suas funções normativa, consultiva, administrativa e jurisdicional¹⁸. Formada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais, a Justiça Eleitoral detém estrutura consolidada que além de gerenciar a organização das eleições tem atuação nas áreas de educação, cidadania e comunicação.

Assim como a instauração da Justiça Eleitoral, que passou ser organizada pelo poder judiciário, e a implementação do voto feminino em 1932 representaram um novo paradigma para as eleições brasileiras, a ciência e a tecnologia foram fundamentais para a elevação do padrão das eleições nacionais a partir da informatização do processo eleitoral em

15 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Guia prático: eleições brasileiras 2022. Brasília, D. F.: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. p. 8.

16 O enfrentamento à desinformação pelo organismo eleitoral brasileiro. MONTEIRO, Vitor de Andrade. Disponível em: <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/wp-content/uploads/2022/09/O-enfrentamento-a-desinformacao-pelo-organismo-eleitoral-brasileiro.pdf>.

17 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-18/direito-eleitoral-integridade-eleicoes-nacionais-entre-charco-estrelas/>.

18 BRASIL, ref. 14, p. 44.

diversos segmentos.

A urna eletrônica brasileira resulta de esforço conjunto de especialistas de diversas áreas do conhecimento, com o propósito de eliminar as fraudes históricas do voto manual. Logo, o ano de 1996 é considerado um marco ao estabelecer a votação eletrônica no Brasil, sendo gradualmente utilizada em todo o território brasileiro, cuja integralidade se deu no ano 2000¹⁹.

A evolução tecnológica do sistema contribuiu, aliada às leis eleitorais e à estrutura da Justiça Eleitoral, para o avanço de temas da integridade eleitoral como transparência, inclusão, segurança, auditabilidade, em diversas fases do ciclo eleitoral como no aperfeiçoamento do cadastro de eleitores por meio da biometria, no uso do título eleitoral eletrônico, na apuração e na totalização dos resultados das eleições.

4.2 Eleições durante a Pandemia

Notadamente, a ciência e a tecnologia estão relacionadas às eleições brasileiras e à Justiça Eleitoral, de modo que sua investigação amplia os horizontes nas áreas do conhecimento, sendo que um dos temas debatidos para as eleições de 2024 foi o uso da Inteligência Artificial no contexto eleitoral²⁰.

Neste sentido, cabe recordar que os países que investiram em ciência detiveram papel importante na produção de vacinas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, momento em que políticas de distanciamento social foram impostas como medidas de contenção da crise sanitárias e de saúde pública.

Nas eleições municipais de 2020, a Justiça Eleitoral brasileira contou com o apoio de comissões técnicas da comunidade científica ao longo do período. Como estratégia de saúde pública para as eleições durante a pandemia, foi elaborado o Plano de Segurança Sanitária²¹, por infectologistas, médicos, sanitaristas, biólogos e outros especialistas, com

19 ANDRADE, Fernanda Soares. Tudo o que você sempre quis saber sobre a urna eletrônica brasileira. São José dos Campos: SindCT, 2022. p. 75-103.

20 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/normas-do-tse-sobre-uso-de-inteligencia-artificial-nas-eleicoes-sao-apresentadas-no-ple-nario-do-stf>.

21 Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/dicas-ao-eleitor/assets/arquivos/plano-saude-sanitaria.pdf>.

a finalidade de proteção de eleitores e mesários das eleições municipais de 2020.

Considerando que as eleições municipais apresentam maior fator social, uma vez que candidatos realizam campanhas eleitorais diretamente com as comunidades, a preocupação com o alto risco de contaminação em decorrência da previsão dos picos de contágio da doença foi um dos motivadores para que a data das eleições municipais de 2020 fosse postergada a partir da promulgação da Emenda Constitucional 107/2020²².

Importante destacar as lições observadas pela pesquisadora Gabriela Tarouco (2021)²³, as quais alertam que mesmo os órgãos eleitorais independentes não podiam garantir todas as medidas de segurança e saúde pública durante o ciclo eleitoral, e que tais comportamentos exigem medidas impopulares a serem adotadas pelos mandatários.

4.3 Rede de Pesquisa Judiciária Eleitoral

Na área de educação, o Sistema EJE, instituído pela Portaria nº 250, de 11 de março de 2022²⁴, promove a consolidação de políticas, diretrizes e estratégias a serem observadas pelas Escolas Judiciárias Eleitorais Regionais. As ações conjuntas são realizadas por meio dos eixos de formação cidadã, fomento de pesquisa acadêmica e ações de capacitação, educação e gestão do conhecimento.

A relação entre Poder Judiciário em rede e academia é reforçada com a publicação dos periódicos científicos que contribuem para o avanço do conhecimento das áreas afins, como democracia, igualdade, diversidade, direito eleitoral, financiamento de campanhas, enfrentamento à desinformação e outros temas. Os periódicos utilizam critérios editoriais de avaliação duplo-cega, periodicidade, disponibilização na web e convocação da comunidade acadêmica por meio de editais.

22 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/673100-promulgada-emenda-que-adia-eleicoes-municipais-para-novembro/>.

23 TAROUCO, Gabriela. Covid-19 and the Brazilian 2020 Municipal Elections. Stockholm: International IDEA, 2021. Case Study.

24 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-250-de-11-de-marco-de-2022>.

Tabela 1 – Periódicos da Justiça Eleitoral por extrato do Qualis Periódicos (2017-2020)

Periódico	Instituição	Área de Avaliação (Área mãe) ²⁵	Qualis Periódico
ESTUDOS ELEITORAIS	TSE	Direito	B2
PARANÁ ELEITORAL	TRE-PR	Ciências Políticas e Relações Internacionais	B2
RESENHA ELEITORAL - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA	TRE-SC	Direito	B3
SUFFRAGIUM	TRE-CE	Direito	B4
SUFFRAGIUM	TRE-CE	Direito	B4
REVISTA DEMOCRÁTICA	TRE-MT	Direito	B4
REVISTA DO TRE-RS	TRE-RS	Direito	B4
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO ELEITORAL E SISTEMA POLÍTICO	TRE-SP	Direito	B4
REVISTA POPULUS	TRE-BA	Direito	C
REVISTA JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE	TRE-RJ	-	-
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ	TRE-PA	-	-
REVISTA VERBA LEGIS	TRE-GO	-	-
REVISTA ELEITORAL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE	TRE-RN	-	-

25 Área mãe: área de avaliação com o maior número de publicações nos anos anteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/avaliacao-quadrinial-2017/DocumentotecnicoQualisPeridicosfinal.pdf>.

REVISTA CIDADANIA EM FOCO	TRE-TO	-	-
------------------------------	--------	---	---

Fonte: elaborada pelo autor.

Dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral, 13 organizam periódicos com a publicação de artigos. Dentre eles, a maioria fez parte da avaliação Qualis (2017-2020), tal fato indica que os periódicos tiveram discentes ou docentes da pós-graduação strictu sensu (mestrado e/ou doutorado) que publicaram na área no período avaliativo mensurado e foram classificados, por área de avaliação, entre os extratos A1, A2, A3, A4, B1, B2, B3, B4, B5 e C. Os extratos levam em consideração percentis de periódicos na área a partir de critérios de fator de impacto e internacionalização.

O conhecimento dos critérios de avaliação do Qualis Capes²⁶ auxilia na compreensão das políticas da pós-graduação brasileira dentro das áreas de avaliação. No entanto, instituições externas à academia não devem ter como objetivo primordial a persecução indiscriminada da elevação da classificação de seu periódico nos extratos, pois o uso indevido do Qualis Periódicos, como indicador bibliométrico, fora do âmbito da avaliação dos programas de pós-graduação torna a avaliação bastante discutível²⁷. A compreensão da estrutura da avaliação permite trilhar caminhos inovadores e a aplicação de seus critérios deve ser analisada diante da realidade do setor público, almejando a divulgação científica de qualidade.

4.4 Enfrentamento à desinformação

Como a ciência e a tecnologia podem contribuir para o enfrentamento à desinformação em contextos eleitorais, uma vez que são considerados como um dos maiores desafios da atualidade devido ao fenôme-

26 O Qualis é um dos instrumentos do processo de avaliação da pós-graduação stricto sensu conduzido pela CAPES, realizado por comissões ad-hoc das 49 áreas de avaliação. O indicador consiste na qualificação indireta da produção intelectual de artigos científicos por meio da análise da qualidade dos veículos de periódicos. A lista com a classificação dos veículos utilizados pelos PPGs para a divulgação da sua produção é publicada como produto final.

27 BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Revista Brasileira de Pós-Graduação, [s. l.], v. 13, n. 30, p. 13-40, 2016.

no das notícias falsas intencionais e do discurso de ódio nas plataformas sociais?

De acordo com Kakutani²⁸, o declínio da importância do discurso racional é um artifício histórico no cenário político com a finalidade de provocar reações no público de forma intencional de maneira negativa. Entre os recursos para essa desorganização comunicacional estão o estímulo a sentimentos de medo, ódio e privação de direitos, e, no âmbito governamental, ações como exclusão de especialistas no processo de tomada de decisão das políticas públicas, valorização exagerada de argumentos ideológicos e supressão de evidências.

O presente artigo parte da premissa que a alfabetização científica pode ser utilizada como suporte para a busca pela informação de qualidade e, de outro lado, como ferramenta para os divulgadores científicos na produção de conteúdo. Cabe esclarecer que essa perspectiva tem caráter contínuo, o que significa que ser alfabetizado cientificamente não deve se limitar à fase infantil, mas que possui um corpo de ferramentas capaz de auxiliar na compreensão e uso da ciência no cotidiano no decorrer da vida.

De acordo com Carvalho e Sasseron²⁹, a alfabetização científica possui três eixos estruturantes. O primeiro denota a importância da compreensão básica de conceitos-chaves, termos fundamentais, de determinada área de conhecimento, de modo que as principais características estejam fixadas e sejam entendidas pelo interlocutor. No contexto eleitoral, é importante demarcar os conceitos de democracia, integridade eleitoral, cidadania e outros que se tornam valores da sociedade.

O segundo eixo estrutural da alfabetização científica – que aborda a compreensão da natureza das ciências e dos fatores éticos e políticos que circundam sua prática – e que pode agregar valor às discussões no combate à desinformação é a forma como a informação é produzida e veiculada, adicionando o fato da identificação de fontes de conteúdo seguros e críveis. Para Bruno Latour³⁰, a “ciência pronta” se difere da “ciência em

28 KAKUTANI, Michico. A morte da verdade. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2018. p. 23-47.

29 SASSERON, Lúcia Helena; CARVALHO, Anna Maria Pessoa de. Alfabetização científica: uma revisão bibliográfica. Investigações em Ensino de Ciências, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 59-77, 2016. Disponível em: <https://ienci.if.ufrgs.br/index.php/ienci/article/view/246>. Acesso em: 10 fev. 2024.

30 LATOUR, Bruno. Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade

construção” ao ser integrada por descrições de incertezas, trabalho, decisões, concorrência e controvérsias, de maneira que a divulgação científica relê fatos que na atualidade estariam nebulosos.

Diante disso, a Justiça Eleitoral tem a vantagem de possuir tecnologias consolidadas de uso no processo eleitoral e também rede capilar de comunicação. Ademais, órgãos públicos são pautados por valores de transparência e informação de qualidade. Ações como a checagem de fatos, conferidas por rede de parceiros, podem ser classificadas nessa categoria de iniciativas que visam ao esclarecimento de questões levantadas sobre o processo eleitoral, com destaque da página Fato ou Boato, capitaneada pela Justiça Eleitoral, com o apoio de mais de 70 instituições de checagem e agências de comunicação de grande porte brasileiras³¹.

Ainda tratando do segundo eixo da alfabetização científica, a questão ética se faz necessária na abordagem. Uma das questões levantadas em todo mundo é o conflito entre liberdade de expressão e ações efetivas para conter os danos de publicações inegavelmente inverídicas que têm elevado grau de desestabilização do ambiente democrático. Neste ponto, debate-se no Brasil a regulação das plataformas digitais, no âmbito do Poder Legislativo³².

Por fim, o terceiro eixo estruturante da alfabetização científica compreende o entendimento das relações existentes entre ciência, tecnologia, sociedade e meio ambiente. Nessa abordagem, incentiva-se a análise do cenário, da estrutura de poder das instituições, suas consequências para a sociedade, a fim de estimular o pensamento crítico a cerca do processo eleitoral e suas consequências na democracia.

No âmbito da Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral firmou parcerias, por meio de termo padrão de adesão ao Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, com as grandes empresas de tecnologia (big techs), com a previsão de ações específicas e canais de denúncias de veiculação de conteúdo desinformativo. A partir de então criou-se o Sistema de Alertas, modelo pelo qual as plataformas digitais atuam em cooperação e lógica de diálogo com a Justiça Eleitoral³³. Se-

afora. Tradução de Ivone C. Benedetti; revisão de tradução de Jesus de Paula Assis. 2. ed. São Paulo. Ed. Unesp, 2011. p. 6.

31 Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>.

32 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/13/regulacao-das-plataformas-digitais-e-2018desafio-inevitavel2019>

33 Disponível em: <https://www.ibericonnect.blog/2022/10/o-sistema-de-alertas-do-pro>

gundo Scandiucci, entre o primeiro e o segundo turno das eleições gerais de 2022, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral “aumentaram a autonomia e velocidade da Corte para a retirada de conteúdos já anteriormente classificados como nocivos à integridade do processo eleitoral”³⁴.

Por fim, cabe ressaltar que a alfabetização científica na perspectiva dos eixos estruturantes pode contribuir para a formação do cidadão crítico e consciente e ser capaz de orientar metodologia de ensino para o processo de ensino-aprendizagem de cursos da Justiça Eleitoral, nas iniciativas e programas de mediação a museus e visitas guiadas institucionais, distribuídas nas instituições públicas do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, reforçando valores de educação, da democracia e da cidadania.

5 Considerações Finais

Conforme Atico Chassot (2001), “antigamente a ciência nos falava de leis eternas. Hoje, nos fala da história do universo ou da matéria e nos propõe sempre novos desafios que precisam ser investigados. Este é o universo das probabilidades, e não das certezas”³⁵.

A história recente da Justiça Eleitoral, a partir da revolução tecnológica pós 1988, nos mostra como a ciência e a tecnologia foram utilizadas a favor da democracia e como se mostrou uma ferramenta útil para enfrentar desafios de ordem sanitária como a pandemia do covid-19 e novos temas como o combate à desinformação. No entanto, a ciência e a tecnologia já superaram o modelo de crença baseado apenas em ações benéficas para o ser humano, de modo que o uso das tecnologias para o alastramento da desinformação é danoso ao sistema democrático, e, como tal, deve ser combatido por instituições e sociedade civil.

Diante disso, procurou-se demonstrar como a alfabetização científica tem potencial para se tornar ferramenta para contextualizar processos eleitorais e deve ser estimulada por órgãos eleitorais no sentido de atender a critérios democráticos para a formação de cidadãos críticos em

grama-brasileiro-de-enfrentamento-a-desinformacao/.

34 SCANDIUCCI, José Gilberto. Observação Eleitoral: Experiência Brasileira de 2022. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 16, n. 1, p. 37-56, jan./jul. 2022. p. 54.

35 CHASSOT, Atico. Alfabetização científica: uma possibilidade para a inclusão social. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 22, p. 89-100, 2003. p. 98.

busca do entendimento esclarecido, indicado como um dos fatores almejados pela igualdade política nas democracias.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fernanda Soares. Tudo o que você sempre quis saber sobre a urna eletrônica brasileira. São José dos Campos: SindCT, 2022.

BARATA, Rita de Cássia Barradas. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. Revista Brasileira de Pós-Graduação, [s. l.], v. 13, n. 30, p. 13-40, 2016.

BATISTA, Ian Rebouças; LINS, Rodrigo. Sistemas Eleitorais e Integridade Eleitoral. Revista Sul-Americana de Ciência Política, Pelotas, v. 8, n. 1, e22363, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Guia prático: eleições brasileiras 2022. Brasília, D. F.: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

CHASSOT, Atico. Alfabetização científica: uma possibilidade para a inclusão social. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 22, p. 89-100, 2003.

CUNNINGHAM, Frank. Teorias da Democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, D. F.: Editora UnB, 2001.

HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

KAKUTANI, Michico. A morte da verdade. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2018.

LATOUR, Bruno. Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Tradução de Ivone C. Benedetti; revisão de tradução Je-

sus de Paula Assis. 2. ed. São Paulo. Ed. Unesp, 2011.

NORRIS, Pippa; CAMERON, Sarah; WINTER, Thomas. Electoral Integrity in America: Securing Democracy. New York: Oxford University Press, 2019.

SASSERON, Lúcia Helena; CARVALHO, Anna Maria Pessoa de. Alfabetização científica: uma revisão bibliográfica. Investigações em Ensino de Ciências, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 59-77, 2016. Disponível em: <https://ienci.if.ufrgs.br/index.php/ienci/article/view/246>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SCANDIUCCI, José Gilberto. Observação Eleitoral: Experiência Brasileira de 2022. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 16, n. 1, p. 37-56, jan./jul. 2022.

TAROUCO, Gabriela. Covid-19 and the Brazilian 2020 Municipal Elections. Stockholm: International IDEA, 2021. Case Study.

CAPÍTULO IV

DOS DIREITOS POLITICOS *

Pimenta Bueno **

SECÇÃO 1.^a

DOS DIREITOS POLITICOS EM GERAL

§ 1.º — *Do que sejam os direitos politicos.*

654. — Em n. 607 já indicámos o que são os direitos poticos, e no que diversificação dos direitos civis; por maior clareza e ordem, porém, reproduziremos algumas idéas no intuito de desenvolvê-las com mais alguma latitude.

Os direitos politicos são as prerogativas, os attributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos activos no governo de seu paiz, intervenção directa ou só indirecta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos.

São o *jus civitatis*, os direitos civicos, que se referem ao poder publico, que autorisam o cidadão activo a participar na formação ou exercicio da autoridade nacional, a exercer o direito de votante ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, a occupar cargos politicos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo do estado.

* Inteiro teor do Capítulo IV do livro “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, publicado em 1857, obra de Direito Constitucional mais importante do império brasileiro.

Nesta publicação foi preservada a grafia do vernáculo da época.

** BUENO, José Antonio Pimenta. Professor e Constitucionalista. Bacharel da primeira turma da Faculdade de Direito da USP. Ministro do Supremo Tribunal de Justiça. Presidente (Governador) do Mato Grosso e do Rio de Janeiro. Deputado-Geral. Senador Vitalício. Primeiro-Ministro do Brasil entre 1870 e 1871.

Os direitos individuaes ou civis têm em vistas o exercicio legitimo das faculdades do homem; os direitos politicos são os meios de segurar os direitos naturaes pela intervenção que o cidadão activo exerce no poder publico, são as garantias que escudão aquelles, e sem as quaes não poderia defendê-los, não teria apoio valioso e efficaz.

Os direitos politicos são filhos da constituição do Estado, que estabelece as condições do gozo delles em vista do interesse da sociedade e da manutenção das liberdades publicas e individuaes, e para que o poder se exerça por esses pharões sagrados, e não por idéas de ambições pessoas ou interesses illegitimos dos governantes.

É por isso mesmo que os direitos ou liberdades politicas são postas em perigo, ou deixão de existir, desde que por manejos quaesquer os cidadãos, em vez de intervir no poder publico, ou regimen politico e governamental do Estado, segundo vontade e prerogativas, são coagidos ou illegitimamente illudidos.

A liberdade civil consiste na faculdade que o homem tem de fazer tudo quanto não lhe é prohibido pela lei, a liberdade politica é quem do decreta essa lei, em sua sabedoria prevê que ella não prohiba senão aquillo que real e effectivamente seja um mal.

Os direitos, a liberdade civil, deixão de existir desde que, embora a lei não prohiba um acto, ha uma vontade qualquer que se substitue á lei e o inhiibe; elles reclamão, mas sua voz por si só é fraca, não afeecta essa vontade arbitrarria. A liberdade politica, e sobretudo a tribuna, é quem vem apoiar e proteger a liberdade civil, a vida moral dos individuos.

É por isso que não ha fatalidade maior para um povo do que a de ter camaras legislativas, e mórmente a de seus deputados, fracas. dependentes ou desmoralizadas por interesses pessoas e mesquinhos, por elogios ate aos proprios erros ou abusos ministeriaes; a dar-se tal hypothese o paiz inteiro soffrerá em sua moral, direitos e interesses.

Taes são os direitos políticos, e tal é a sua importancia, conquista dos povos livres, que não basta alcançar, que é preciso saber conservar e defender em toda a sua plenitude. Passou, offuscou-se para sempre, o esplendor, a grandeza precaria e sangrenta das conquistas militares; nos seculos actual e futuros da civilisação a grandeza real, a gloria e a felicidade dos povos e dos governos não póde ter, e não tera outra base firme que não seja a das liberdades do homem e do cidadão, forças creadoras, fecundas e quasi omnipotentes, instituidas pelo Ser eterno para o bem-estar da humanidade.

§ 2.0 - *Da divisão ou diversas especies dos direitos políticos.*

655. — Os direitos politicos diversificão entre si segundo sua graduação, extensão ou importância, como depois veremos.

Por agora não trataremos senão de classifica-los, para que possamos occupar-nos de cada um delles com ordem e methodo.

Neste intuito, e depois de fazer algumas observações sobre divisão: a posse ou gozo delles em geral, adoptaremos a seguinte divisão:

- 1.º Direito de voto activo nas eleições primarias e de ser eleitor.
- 2.º Direito de ser membro do poder legislativo geral ou provincial.
- 3.º Direito de ter exercicio no poder moderador, executivo ou administrativo.
- 4.º Direito de ser membro do poder judicial.
- 5.º Direito de liberdade da imprensa, de petição ou reclamação constitucional.
- 6.º Suspensão ou perda dos direitos politicos.
- 7.º Direito politico de reforma da constituição.

SECÇÃO 2.^a

DO GOZO DOS DIREITOS POLITICOS EM GERAL.

§ 1.º — *Da condição prévia da nacionalidade.*

656. — A idéa de direitos politicos é inseparavel da condição precedente de nacionalidade; póde o homem ser nacional ou Brasileiro e não gozar de direitos politicos, mas não póde gozar de direitos políticos sem que seja Brasileiro nato ou naturalisado. A razão é obvia, por isso mesmo que a sociedade politica ou massa dos cidadãos activos não é senão a somma dos nacionaes, que d'entre o todo da nacionalidade reúne as capacidades e habilitações lei constitucio-

nal exige; é a parte a mais importante da nacionalidade; esta é pois a primeira e essencial condição do gozo dos direitos políticos.

§ 2.º — *De outras condições necessarias.*

657. — Não basta porém a nacionalidade por si só, como bem indica o art. 91, §2º, da constituição, para que os Brasileiros gozem de direitos politicos; é de necessidade que, além della, tenham demais as habilitações ou capacidades exigidas pela constituição, e correspondentes aos direitos de cujo gozo se trata.

A lei constitucional eleva ou depura a necessidade dessas habilitações na proporção da importancia comparativa de taes direitos.

Para conferir o direito de voto activo nas eleições primarias, e na intenção de alargar o circulo dessa faculdade, contenta-se com as capacidades ou condições que julga sufficientes para garantir o uso regular della, e evitar os perigos de uma concessão universal ou indistincta.

Para o eleitorado exige habilitações já mais qualificadas, e assim progressivamente.

Em these porém póde dizer-se que todos os Brasileiros, que por suas circumstancias têm o direito de voto activo nas eleições primarias, estão no gozo e exercem direitos politicos.

Nós individualisaremos melhor estas idéas geraes nas seguintes secções; e por agora accrescentaremos apenas que, nos termos bem expressos do art. 90 da constituição, só a massa dos *cidadãos activos* é que goza de direitos politicos, e consequentemente que os cidadãos inactivos no sentido do direito publico não gozão de taes faculdades. Nesta classe são incluídas as Brasileiras, quaesquer que sejam aliás as suas capacidades e habilitações.

SECÇÃO 3.^a

DO GOZO DO DIREITO DE VOTAR NAS ELEIÇÕES PRIMARIAS.

§ 1.º) — Tem voto nas eleições primarias: Os cidadãos que estão no gozo de seus direitos politicos, ou sejam natos ou naturalizados, Constit. Art. 91, §§ 1º e 2º.

§ 2.º) — São excluídos de votar nas assembléas parochiaes:

1.º Os menores de 25 annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e officiaes militares que fôrem maiores de 21 annos, os casados, e officiaes militares que fôrem maiores de 21 annos, os bachareis formados, e clérigos de ordens sacras. Constit., art. 92, § 1.º

2.º Os filhos-familias que estiverem em companhia de seus pais, salvo se servirem officios publicos. Constit., art. 92, § 2.º

3.º Os criados de servir, em cuja classe não entrão os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de commercio, os criados da casa imperial que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes e fabricas. Constit., art. 92, § 3.º

4.º Os religiosos, e quaesquer que vivão em communi-
dade claustral. Constit., art 92, § 4.º

5.º Os que não tiverem de renda liquida annual 100\$000 por bens de raiz, industria, commercio, ou empregos. Constit., art. 92, §5.º

§3.º) — Os que nao podem votar nas assembléas parochiaes não podem ser membros, nem votar na nomeação de alguma autoridade nacional ou local.
Constit., art. 93.

§ 1.º — *Da correlação entre o gozo dos direitos politicos e o direito de rotar na eleição primaria.*

658. — Confrontando-se os arts. 91 e 92 da constituição, vê-se claramente a relação intima que entre elles ha; aquelle que está no gozo de seus direitos políticos tem o direito de voto nas eleições primarias, e vice-versa aquelle que tem o direito de voto nas eleições primarias por isso mesmo se mostra no gozo de seus direitos políticos. Consequentemente podemos estabelecer a these que no Brazil não gozão dos direitos políticos os Brasileiros que a lei fundamental

não admitte a votar em taes eleições. No paragrapho seguinte veremos quaes são esses nacionaes.

§ 2.º — Dos que têm o direito de votar nas eleições primarias, ou que gozão de direitos políticos.

659. - Examinando-se o art. 92 e seus paragraphos, póde elle ser traduzido nos seguintes termos: gozão dos direitos políticos, e consequentemente podem votar:

- 1.º Os Brasileiros que fôrem maiores de 25 annos, menos se fôrem filhos-familias, que estejam na companhia de seus pais, e não sirvão officios publicos, pois que a servirem considerão-se emancipados.
- 2.º Os casados e officiaes militares, que, embora não tenham 25 annos, todavia sejam maiores de 21.
- 3.º Os bachareis formados, e clérigos de ordens sacras, qualquer que seja sua idade, mas que certamente não será de menos de 21 annos.
- 4.º É preciso, demais, que não sejam criados de servir; a lei, por cautela, declara que não são considerados criados de servir os guarda-livros, os primeiros caixeiros das casas de commercio, os criados da casa imperial que não fôrem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes e fabricas.
- 5.º É também preciso que não sejam religiosos, e que não vivão em comunidade claustral, pois que estes não gozão de direitos politicos, e por isso mesmo não podem votar.
- 6.º Além das referidas idades e condições, é de mister que o nacional tenha renda annual liquida pelo menos de 100/000 por bens de raiz, industria, commercio ou emprego, para que possa exercer tal direito.

660. - Todo o fundamento do governo representativo está assentado sobre este direito político, direito de eleger, unico que a generalidade do povo goza directamente e por si mesma; é o *exercício da soberania nacional. Para que elle exista em sua plenitude, é ne-

cessario que o povo ellectivamente goze delle com inteira liberdade, que não siga senão suas inspirações espontaneas, que deposite sua confiança e preferencia á sua satisfação.

Entretanto para possuir este direito é preciso offerecer á sociedade certas garantias indispensaveis, certa idade, condição, e propriedade, e consequentemente certa intelligencia, moralidade e independencia.

Foi o que a nossa lei fundamental procurou nas condições que exigio, e com razão, porquanto não se trata de um direito individual ou da natureza, sim de uma importante função social. Ninguém vota para si só, sim para a representação nacional; a nação tem pois o direito de antever e garantir sua sorte, qualificando os votantes de modo que não sejam instrumento cego do ministerio, nem dos potentados das localidades.

Nossa constituição liberal franquea tão extensamente este direito, que, á excepção de poucos que com pequeno trabalho o podem adquirir, so privou delle os vagabundos e vadios, os quaes certamente não offerecem garantia alguma.

Quando tratámos das eleições, já expuzemos algumas observações em relação a este direito, pelo que respeitava á materia dellas; neste paragra-pho não temos em vista senão indicar as pessoas que gozão ou não delle: como ja temos indicado, e por isso mesmo nada mais adicionaremos.

§ 3.0 — *Dos effeitos da privação do direito de votar.*

661. - A disposição do art. 93 da constituição é uma consequencia logica dos principios políticos. Os que não tem o direito de votar, ou por outra, os que não gozão de direitos políticos, certamente não podem ter um direito ainda maior, como é o de ser membro de alguma autoridade electiva nacional ou local, ou de intervir na nomeação della.

Pela mesma razão ou fundamento deste artigo tambem não póde exercer nenhuma outra jurisdição, ou emprego de character politico, como depois observaremos nas secções correspondentes.

SECÇÃO 4.^a

DO GOZO DO DIREITO DE ELEITOR.

§§ 1º e 2.º) — Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados, senadores e membros (das assembléas provinciaes) todos os que podem votar na assemblén parochial; exceptuão-se:

- 1.º Os que não tiverem de renda annual 200\$000 por bens de raiz, industria, commercio ou emprego. Constit., art. 94, § 1º.
- 2.º Os libertos. Constit., art. 94. § 2º.
- 3.º Os criminosos pronunciados em querela ou devassa. Constit., art. 91, § 3º.

§ 1.º - *Da importancia deste direito.*

662.- O direito de ser eleitor, mórmente no systema da eleição indirecta, importa muito, por isso mesmo que comprehende o voto activo da eleição primaria, o voto passivo do eleitorado e o direito de escolher os deputados ou senadores; encerra um valioso mandato popular.

Quanto menor é o numero dos eleitores tanto maior é a influencia de cada um delles; e é por isso mesmo que não convem que os collegios sejam compostos de poucos; um maior numero desconcerta as intrigas eleitoraes, as influencias das localidades, que se fazem eleger, segura melhor a liberdade do voto, e o triumpho do melhor candidato.

§2.0 - *Das condições necessarias para ser eleitor.*

663. — Por isso mesmo pois que o direito de ser eleitor é muito mais importante do que o simples direito de votar na eleição primaria, foi nossa lei fundamental consequente, e posto que ainda muito liberal, restringio ou antes exigio mais algumas garantias em segurança da ordem politica.

Primeiramente estabeleceu que só os que tiverem os requisitos legaes para ser votantes poderão ser eleitores; e depois dessa condição exceptuou ainda desses:

- 1.º Os que não tiverem a renda líquida anual de 200\$000.
- 2.º Os que tiverem sido escravos ou os libertos.
- 3.º Os que se acharem pronunciados e consequentemente sujeitos a uma acusação criminal.

Se a lei não privou estes do direito de votar na eleição primaria, por isso que taes circumstancias não affectavão muito essa eleição, julgou, e com razão, que devia proceder diversamente na eleição secundaria, que por sua natureza é sem duvida ainda mais importante.

Em n. 257 já fizemos algumas observações em relação ás garantias das eleições e eleitores; e portanto concluiremos notando que só os cidadãos assim qualificados são os que gozão deste direito politico.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



ISSN 2446-9319



9 772446 931002



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150
CAB, Salvador - BA - 41.745-901 - Brasil
www.tre-ba.jus.br | cjc@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445