

**ANA CLAUDIA SANTANO
LAÍS VIEIRA GUIMARÃES**
Organizadoras

DEMOCRACIA NA PÓS-PANDEMIA



INTEGRANTES - TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL



Coordenação

Ana Claudia Santano
Marilda de Paula Silveira

Membros fundadores

Ana Claudia Santano
Marilda de Paula Silveira
Luciana Christina Guimarães Lóssio
Rodolfo Viana Pereira
Raquel Ramos Machado
Diogo Rais
Marcelo Pogliese Weick



www.transparenciaeleitoral.com.br



editora@transparenciaeleitoral.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

Projeto gráfico, desenvolvimento e produção editorial



EDITORA ÍTHALA
www.ithala.com.br



editora@ithala.com.br



(41) 3093-5252

Informamos que a opinião dos autores é de responsabilidade integral deles, não refletindo necessariamente a posição oficial da Transparência Eleitoral Brasil e da Editora Íthala, não devendo recair sobre as organizações eventual consequência oriunda dessas declarações. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Transparência Eleitoral Brasil. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

Ana Claudia Santano
Laís Vieira Guimarães

Organizadoras

DEMOCRACIA NA PÓS-PANDEMIA



APRESENTAÇÃO

O II Encontro Internacional organizado pela Transparência Eleitoral Brasil com o tema Democracia na Pós-Pandemia acontece em um cenário onde é possível vislumbrar as consequências e o futuro da democracia rumo ao retorno à vida normal. Esse livro reúne uma coletânea de artigos que tem como autores renomadas autoridades, especialistas, acadêmicos e profissionais que exploram as complexas interseções entre a democracia e os desafios enfrentados em razão da pandemia global.

Os percalços sem precedentes da crise pandêmica demandaram das produções acadêmicas acerca do tema uma análise cuidadosa diante de uma disponibilidade limitada de dados consolidados e da velocidade em que o cenário se transformava. Em um contexto virtual, as colaborações acadêmicas interdisciplinares se mostraram extremamente valiosas para analisar a pandemia e seus impactos.

As discussões realizadas no evento e nos artigos apresentados analisam como a democracia foi impactada, desafiada e até transformada durante um período conturbado, oferecendo percepções valiosas sobre o futuro da governança democrática. Os leitores podem apreciar uma obra com discussões que envolvem questões políticas e sociais que surgiram durante a pandemia e suas implicações futuras para a democracia.

Em último lugar, não poderia deixar de expressar meu agradecimento à Transparência Eleitoral Brasil pela oportunidade de contribuir com o evento e organização de um brilhante resultado final, um trabalho científico feito com seriedade, dedicação e colaboração de autores de diversos países da América Latina.

Aproveitem a leitura.

Laís Vieira Guimarães

Voluntária da Transparência Eleitoral Brasil.

Bacharel em Direito (CESUPA).

Mestranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPA).

Bolsista da Fundação Konrad Adenauer (KAS).

PREFÁCIO

A pandemia trouxe inúmeros impactos para a democracia. O isolamento físico e os esforços para debelar a doença afetaram diretamente as relações individuais, sociais e institucionais, assim como a comunicação democrática. Tal repercussão se deu não apenas no ápice do isolamento, mas permaneceu como rastro no futuro. Até hoje, está impregnada nas relações humanas, intensificando a complexidade do regime democrático, como se pode perceber, no Brasil, com o desenrolar de fatos perpetrados apenas em 2023, com a invasão das sedes dos Três Poderes em 08 de janeiro de 2023. Esses eventos, que parecem distantes e desconectados, são ligados entre si pelo fio da pós-verdade.

De fato, o combate à doença avançou com a incorporação de outras pautas que se mostraram desafiadoras, como o equilíbrio entre os Poderes, o questionamento da Ciência, o respeito às instituições, o aumento de pessoas vulneráveis, a propagação de notícias fraudulentas, e a realização de eleições com integridade e legitimidade.

Os desafios decorrentes da pandemia se, por um lado, tiveram em comum a magnitude do problema sanitário, variaram muito, de país a país, a depender da postura adotada por cada governo, quanto à garantia de direitos fundamentais individuais e sociais e ao alinhamento institucional. Assim, a pandemia e a forma de exercício do governo, da democracia ou das democracias passaram a ser temas indissociáveis.

A conduta assumida pelo governo federal brasileiro intensificou as tensões sociais e institucionais, fazendo com que o debate sobre a questão se tornasse exercício indispensável à própria democracia. A contestação da Ciência, referida acima, não se limitou à negação dos efeitos da vacina e do isolamento recomendados pela OMS. Atingiu também a estrutura conceitual das Ciências Sociais e do *modus operandi* do Estado, com importantes repercussões práticas.

Nesse contexto, cumprindo sua missão de ajudar a desenvolver a **democracia**, com práticas democráticas nas instituições e na sociedade civil¹, a Transparência Eleitoral Brasil realizou em 2021 o *II Encontro Internacional* para refletir sobre a relação entre democracia e pandemia, desta vez com o título Democracia na Pós-Pandemia². O primeiro evento, realizado em 2020, teve como tema a “Democracia em tempos de pandemia”³.

1 TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL. Institucional. Disponível em <https://transparenciaeleitoral.com.br/>, acesso em 08/2023.

2 TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL. Institucional. Eventos. II Encontro Internacional. Democracia na pós-pandemia. Disponível em <https://transparenciaeleitoral.com.br/2021/10/19/ii-encontro-internacional-democracia-na-pos-pandemia/>, acesso em 08/2023.

3 TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL. Institucional. Eventos. Democracia em tempos de Pandemia. <https://transparenciaeleitoral.com.br/2021/11/26/democracia-em-tempos-de-pandemia-2/>

O encontro foi marcado pela participação plural, com a presença de autoridades, profissionais do Direito, professores pesquisadores e alunos do Brasil e de outros países da América Latina. Poder-se-ia dizer que algumas reflexões então formuladas foram visionárias, antecipando o enfrentamento de problemas que se mostraram, logo em seguida, desafios cada vez mais sérios. Todavia, talvez mais do que visionárias, as ideias apresentadas tiveram como marca a detecção de consequências inevitáveis de problemas que já se anunciavam. Ter pensado sobre todos esses pontos, nesse evento e em outros de igual natureza que se realizaram durante a pandemia, em muito ajudou a sociedade civil a se organizar para observar os fatos, e tentar, dentro do possível, lutar pela preservação dos direitos políticos.

A presente obra é fruto das reflexões semeadas na ocasião. Há textos de Ministro do Supremo Tribunal Federal, então integrante do Tribunal Superior Eleitoral, e de membros da comunidade científica (professores, pesquisadores, estudantes), revelando que a obra é democrática, não apenas pela temática que enfrenta, mas pela metodologia de participação. Os trabalhos estão divididos na obra como artigos científicos de professoras e professores palestrantes, artigos científicos vencedores do concurso de artigos científicos, e artigos científicos de participantes convidadas e convidados.

Os desafios do cenário brasileiro foram considerados, mas também de outros países com os quais o Brasil tem muito a aprender, como os países da América Latina. Esse diálogo conjunto é relevante tanto para que nos afastemos de uma cultura eurocêntrica, como porque são comuns muitos problemas históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais que enfrentamos na América Latina. É tempo de a Academia das Ciências Sociais Aplicadas tomar consciência da necessidade de realizar esforços reflexivos e institucionais conjuntos. A Transparência Eleitoral Brasil já se mostra consciente da importância de debate do gênero, e o evento e essa coletânea são prova desse compromisso. Durante o evento, foram também apresentados resumos orais, conforme regras metodológicas publicadas em edital, e os textos respectivos foram coletados, sendo também publicados pela Transparência como cadernos, numa atividade coordenada por pesquisadores de centros de pesquisas de diversas regiões do país, mais uma vez revelando o compromisso amplo e plural da Transparência Eleitoral Brasil de pensar problemas que afetam a democracia.

A pandemia foi declarada extinta, mas deixa a lição de que não importam os desafios pelos quais passe a sociedade, a defesa da democracia é essencial para a saúde do Estado, até para se pensar as múltiplas políticas públicas sanitárias e a proteção dos demais direitos, num ambiente de liberdade.

Diante da angústia trazida por um problema da magnitude da pandemia, o caminho pode ser apenas o desespero, mas também a luta, a reflexão e o plantio da esperança. Foi esse último o trajeto escolhido pela Transparência Eleitoral Brasil. Ainda quando o cenário é adverso, todos os esforços são bem-vindos e valem para garantir a rotatividade do poder, que somente se alcança

por meio de eleições íntegras e transparentes, pela crítica cívica e pelo bom funcionamento das instituições.

Esperamos que o leitor e a leitora apreciem os textos e se sintam parte desse momento. Com eles, a TE Brasil deixa o convite para o diálogo, o pensamento crítico e a construção conjunta da sociedade democrática.

Raquel Cavalcanti Ramos Malenchini

Professora de Direito Eleitoral e Teoria da Democracia na Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Grupo Ágora, educação para a cidadania: denúncia e esperança. Coordenadora acadêmica da Transparência Eleitoral Brasil e integrante do Observatório de Violência Política contra Mulher.

SUMÁRIO

ARTIGOS CIENTÍFICOS
PROFESSORAS E PROFESSORES PALESTRANTES

O PROCESSO ELEITORAL E O ENCALÇO POPULISTA: DESORDEM INFORMATIVA E AMEAÇAS VERBAIS À DEMOCRACIA 9

Edson Fachin

- 1. INTRODUÇÃO 9
- 2. A SÍNDROME POPULISTA 11
- 3. A DESINFORMAÇÃO COMO UM ATIVO NA NARRATIVA POPULISTA 16
- 4. O ENCALÇO POPULISTA AO PROCESSO ELEITORAL E AS AMEAÇAS VERBAIS À DEMOCRACIA 21
- REFERÊNCIAS 25

ESPAÇO PÚBLICO E SOBERANIA DIGITAL: TENSÕES DEMOCRÁTICAS E DESAFIOS REGULATÓRIOS 30

Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Desirée Cavalcante Ferreira

- INTRODUÇÃO 30
- 1. O CIBERESPAÇO COMO PRAÇA PÚBLICA 31
- 2. O PODER DAS REDES SOCIAIS E A INVASÃO DO ESPAÇO PÚBLICO 34
- 3. LIBERDADE COMO SONHO: ALGORITMOS, BOLHAS E ESCOLHAS DEMOCRÁTICAS 36
- 4. GOVERNANÇA, REGULAÇÃO E LIBERDADE: DESAFIOS DA ERA DIGITAL 45
- CONSIDERAÇÕES FINAIS 49
- REFERÊNCIAS 49

PROCESOS DEMOCRÁTICOS EN CHILE EN ÉPOCA DE PANDEMIA Y CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR 53

Gonzalo Aguilar Cavallo

- INTRODUCCIÓN 53
- 1. PROCESOS ELECTORALES QUE SE HAN LLEVADO A CABO EN CHILE DURANTE LA PANDEMIA 53
- 1.1. PLEBISCITO DE ENTRADA 54
- 1.2. ELECCIÓN DE ALCALDES, GOBERNADORES REGIONALES Y CONVENCIONALES CONSTITUYENTES 56
- 2. LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA 66
- 2.1. EL CONTEXTO HISTÓRICO, SOCIAL Y CULTURAL DE LA REGIÓN 67
- 2.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO 68
- CONCLUSIONES 71

EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021 EN MÉXICO: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y RETOS **73**

Fernando Ojesto Martínez Manzur

A MANERA DE INTRODUCCIÓN	73
FORTALEZAS	73
PARIDAD DE GÉNERO	73
ACCIONES AFIRMATIVAS	75
MEDIDAS COVID	76
RECONOCIMIENTOS INTERNACIONAL A LAS AUTORIDADES ELECTORALES	77
FORTALEZA INSTITUCIONAL.	77
DEBILIDADES.	78
INTROMISIÓN DEL EJECUTIVO.	78
CONTINUA VIOLACIÓN DE LAS REGLAS.	78
MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.	79
DESCALIFICACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES Y	
CONSTRUCCIÓN DEL FANTASMA DEL FRAUDE.	79
VIOLENCIA GENERALIZADA	80
RETOS PARA EL FUTURO	81

A ERA BOLSONARISTA E A CRISE POLÍTICA E SANITÁRIA: UMA ANÁLISE DA GESTÃO PRESIDENCIAL DIANTE DA PANDEMIA COVID-19 **83**

Tainah Simões Sales, Larissa Querem Tavares Mendonça e Marcus Vinícius Nogueira Rebouças

INTRODUÇÃO	83
MATERIAIS E MÉTODOS UTILIZADOS	84
1 ASCENSÃO ANTIDEMOCRÁTICA BOLSONARISTA	85
2 A NEGLIGÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL DIANTE DA	
PANDEMIA DO COVID-19	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	94

LA DEMOCRACIA ARGENTINA: CONTEXTO PANDÉMICO Y POST-PANDÉMICO **97**

Paula S. Suárez

INTRODUCCIÓN	97
LOS PODERES PÚBLICOS FRENTE A LA PANDEMIA: SER VS. DEBER SER	98
ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA	103
CONSIDERACIONES FINALES	106

OS CRITÉRIOS PARTIDÁRIOS PARA A ALOCAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) EM 2020 NO BRASIL **108**

Karolina Mattos Roeder, Yuri Barros Passos, Joseana de Mendonça Cardoso e Aliandra Fortunato Medeiros

1. INTRODUÇÃO	108
2. MATERIAIS E MÉTODOS	110

3. RESULTADOS	114
4. DISCUSSÃO	116
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	118

AS AMEAÇAS DO MORALISMO JUDICIAL ELEITORAL AO RECONHECIMENTO NORMATIVO DO METAPRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS POLÍTICOS. 120

Clarissa Fonseca Maia

INTRODUÇÃO	120
A ELEGIBILIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	122
A ELEGIBILIDADE NO ATUAL CONTEXTO DE PREDOMÍNIO DO MORALISMO JURÍDICO	129
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137

ARTIGOS CIENTÍFICOS

VENCEDORES DO CONCURSO DE ARTIGOS

1º Lugar

COM O QUE SE GASTA AO FAZER CAMPANHA EM PLENA PANDEMIA? UM ESTUDO SOBRE OS GASTOS DE CAMPANHA DURANTE A DISPUTA PELAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020 140

Afonso Ferreira Verner e Emerson Urizzi Cervi

INTRODUÇÃO	140
DESENVOLVIMENTO E DISCUSSÃO TEÓRICA	141
METODOLOGIA, COLETA DE DADOS E DISCUSSÃO	146
DESPESAS RECORRENTES ENTRE PREFEITURÁVEIS EM CAPITAIS	148
RESULTADOS E CONCLUSÕES	153
REFERÊNCIAS	155

2º Lugar

O RESGATE DA PROPOSTA DE COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: UMA ANÁLISE DAS PECs APRESENTADAS NO CONGRESSO NACIONAL ACERCA DA TEMÁTICA 157

Renan Rodrigues Pessoa

INTRODUÇÃO	157
AS PROPOSTAS DE COINCIDÊNCIA DOS PLEITOS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	159
UM EXAME DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS A COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES NO BRASIL	162
AS PECs ACERCA DA COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES DIANTE DO	

CONTEXTO DA COVID-19 APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE DA MEDIDA AS PECS APRESENTADOS NA CÂMARA E NO SENADO RELACIONADOS A COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES MOTIVADOS PELO CONTEXTO DA COVID-19	165
UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE DA COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES NO BRASIL	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172

3° Lugar

OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.979/2020 NA TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA **176**

João Paulo Machado Piratelli

1 INTRODUÇÃO	176
2 A LEI Nº 13.979/2020 E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS	177
3 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS	180
4 ESCÂNDALOS E ILÍCITOS NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS RELACIONADAS À PANDEMIA	184
5 PERSPECTIVAS PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A TRANSPARÊNCIA NO PÓS-PANDEMIA	188
6 CONCLUSÃO	191
7 REFERÊNCIAS	192

ARTIGOS CIENTÍFICOS

PARTICIPANTES CONVIDADAS E CONVIDADOS

TECNOAUTORITARISMO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DO USO POLÍTICO DE TECNOLOGIAS DE (DES)INFORMAÇÃO PELO GOVERNO BOLSONARO **200**

José Jance Marques Grangeiro

INTRODUÇÃO	200
BANCO DE DADOS PÚBLICOS, DOSSIÊS E A LGPD	201
2.1. DOSSIÊ ANTIFASCISTA	204
DESINFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS	206
3.1. SOCIOLOGIA DA DESINFORMAÇÃO	207
3.1.1. COMPONENTE SÓCIO-POLÍTICO DA DESINFORMAÇÃO	207
3.1.2. COMPONENTE TECNOLÓGICO DA DESINFORMAÇÃO	208
3.2. RISCOS PARA A DEMOCRACIA	211
3.2.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DESINFORMAÇÃO E DISCURSO DE ÓDIO	212
3.3. DESAFIOS REGULATÓRIOS DA DESINFORMAÇÃO EM	

PLATAFORMAS DIGITAIS	215
3.3.1. REGULAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO DIGITAL EM UMA PERSPECTIVA MULTISSETORIAL	216
3.3.2. REGULAÇÃO DE CONTEÚDO ONLINE	217
CONCLUSÃO	219
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	220
PANDEMIA E ALARGAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGIFERANTE DO PODER EXECUTIVO: MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEUS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS	223
<i>Sofia Eloá de Oliveira Souza Brighenti</i>	
1. INTRODUÇÃO	223
2. MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA, PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E INSEGURANÇA JURÍDICA	225
3. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO PRÉ E NO PÓS PANDEMIA: OS CASOS DE 2019 E 2020	228
4. TAXA DE OBSERVÂNCIA AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS: MEDIDAS PROVISÓRIAS SOBRE A COVID-19	231
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	234
A QUEDA DE MAIS UMA DEMOCRACIA: OS PRIMEIROS MESES APÓS O GOLPE MILITAR EM MIANMAR, 2021	237
<i>Moacir Rocha Santana Filho</i>	
INTRODUÇÃO	237
METODOLOGIA	238
A REDEMOCRATIZAÇÃO EM MIANMAR: UM BREVE HISTÓRICO	239
A “CRISE ROHINGYA”	240
A “ÚLTIMA ELEIÇÃO” EM NOVEMBRO DE 2020	242
O GOLPE DE ESTADO	243
PROTESTOS, REPRESSÃO E VIOLÊNCIA	245
CONCLUSÃO	248
REFERÊNCIAS	249
OS QUATRO PILARES DO AUTORITARISMO DE BOLSONARO EM RELAÇÃO À MÍDIA: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DE SUA ESTRATÉGIA E O RISCO À DEMOCRACIA.	252
<i>Haroldo Capelletti Nogiri Filho</i>	
INTRODUÇÃO	252
AUTORITARISMO MUDIÁTICO	253
HOSTILIZAÇÃO DA IMPRENSA TRADICIONAL	255
MÍDIAS PARALELAS	258
FAKE NEWS	260

BOMBARDEAMENTO VERTICAL DE MENSAGENS E POSTAGENS:	
DISPAROS DE MENSAGENS E USO DE ROBÔS	262
O PAPEL DA IMPRENSA NA CRISE MULTIDIMENSIONAL	265
CONCLUSÃO	267
REFERÊNCIAS	268
DESINFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS DE JAIR BOLSONARO	274
<i>Erivelto Amarante</i>	
INTRODUÇÃO	274
A ERA DA DESINFORMAÇÃO	275
DISCURSO POLÍTICO	276
CONFIANÇA DA INFORMAÇÃO	278
METODOLOGIA	279
RESULTADOS	280
CONSIDERAÇÕES FINAIS	287
REFERÊNCIAS	289
A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA PANDÊMICA MINUCIOSA – SOB A ÓTICA DOS MUNICÍPIOS	291
<i>Leonardo Vieira de Souza</i>	
INTRODUÇÃO	291
DESENVOLVIMENTO	293
CONCLUSÃO	296
REFERÊNCIAS	296

ARTIGOS CIENTÍFICOS
PROFESSORAS E PROFESSORES PALESTRANTES

O PROCESSO ELEITORAL E O ENCALÇO POPULISTA: DESORDEM INFORMATIVA E AMEAÇAS VERBAIS À DEMOCRACIA

Edson Fachin¹

“Abandonar os fatos é abandonar a liberdade”

Timothy Snyder

1. INTRODUÇÃO

Estudos antropológicos indicam que a participação em eleições propicia, a um nível subconsciente, a satisfação de uma necessidade básica da espécie humana, haja vista que a passagem pelas urnas implica a reafirmação de um “sentimento de pertença” (ANDRADE SÁNCHEZ, 2013, p. 194), relacionado, em primeira mão, com a comunidade nacional e, secundariamente, com subgrupos formados por indivíduos que compartilham uma mesma identidade de pensamento. A exemplo do que ocorre com outros ritos cerimoniais, como os de índole religiosa e, inclusive, futebolística (HARARI, 2018, p. 299), os processos eleitorais animam um estado de “efervescência coletiva” (GIDDENS; SUTTON, 2015, p. 63), a partir do qual importantes vínculos sociais podem ser criados e/ou fortalecidos.

É evidente que, em virtude de seu caráter concorrencial, os processos eleitorais estimulam, momentaneamente, um debate social coberto de antagonismos, uma vez que a escolha materializada nas urnas implica uma discussão prévia mais ou menos acalorada acerca dos méritos e deméritos dos candidatos, partidos políticos e plataformas em liça. Sem embargo, desde uma perspectiva histórica e funcional, os pleitos estimulam a harmonia a longo prazo e, consequentemente, a estabilidade do governo representativo, na medida em que logram equacionar os conflitos políticos na esteira de um método justo e racional, substitutivo de todas as formas de violência².

Dado o fato inexorável de que, em sociedades pluralistas, revela-se impossível o encontro de uma concepção unívoca de progresso e justiça, as eleições democráticas solucionam o impasse relativo à concretização do princípio do autogoverno, tendo em tela que ofertam, segundo Adam Przeworski (2019, p. 21), “um marco dentro do qual pessoas de certo modo iguais e até certo ponto livres podem *lutar em paz* para melhorar o mundo de acordo com suas diferentes

1 Ministro do Supremo Tribunal Federal e Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

2 Não por acaso, a organização de eleições livres exsurge como um pressuposto chave em esforços para o encerramento de conflitos armados, em especial para consolidar processos de transição rumo à instalação de governos democráticos (FATH-LIHIC; BRANCATI, 2017, p. 5). Por antonomásia, é lícito afirmar, com David Runciman (2018, p. 20), que “a democracia fracassa quando as batalhas simbólicas se transformam em combates de verdade”.

visões, valores e interesses”.

A perpetuação dos regimes democráticos, todavia, reclama que o infactível consenso de fundo seja substituído por um sólido acordo *pro forma*. O respeito geral pelas instituições eleitorais – e sua conseqüente apreciação como único método capaz de estabilizar o conflito ínsito ao choque de interesses discordes – constitui uma exigência fulcral para que o progresso comum seja perseguido em contato com a vontade social e à margem da opressão das liberdades públicas e do belicismo. Fora do marco eleitoral a democracia falece; o governo *do* povo queda convertido, como alude Giovanni Sartori (2009, p. 21 e 69), em um governo *sobre* o povo, que, em última instância, perde o “direito de querer” e, nesse passo, deixa de ser apreciado como “digno de ser livre”, de escolher individualmente e de não estar sujeito a que outros escolham por ele” (COLOMBO, 2012, p. 37).

O reforço de laços potencialmente caucionado pela técnica eletiva, sem embargo, encontra-se, no contexto nacional, continuamente desafiado pela retórica flagiciosa do populismo autoritário. Nesse diapasão, divisa-se no horizonte político uma série insistente e concertada de ataques que, em seu conjunto, denotam um desígnio indisfarçado, tendente à exclusão do pensamento divergente, ao enfraquecimento dos mecanismos de monitoramento social e do sistema de *checks and balances* e, mais especificamente, ao descredenciamento das eleições como termômetro acurado da arbitragem social.

Em paralelo com a defesa inflamada de um novo método de votação, havido por um conjunto quase unânime de especialistas como pernicioso, antieconômico e ineficaz, o assédio discursivo engloba referências diretas a um eventual boicote ao pleito de 2022, cujas justificativas apresentadas assentam, invariavelmente, em acusações de fraude categoricamente vazias de provas e de respaldo na realidade.

Uma vez que a retórica da fraude esbarra no robusto capital de integridade gradativamente acumulado pelas eleições brasileiras, o processo de mobilização da opinião pública resulta deslocado, sem surpresa, para as sendas da desinformação. A chave para a preservação da experiência democrática, nessa quadra, vê-se questionada por atores interessados que almejam sequestrar o poder estabelecendo um “regime de inverdade consensual”, fundado num “acordo sobre a mentira” (TIBURI, 2017, p. 110) que, como fruto da pós-verdade, assume ares de um “pré-fascismo” (SNYDER, 2017)³.

Dentro dessa paisagem, a máquina de erosão da confiança manobra a matriz discursiva para gerar torrentes de ruído contínuo, em ordem a criar câmaras de eco movidas por uma “eletricidade sentimental” (INNERARITY, 2017, p. 110) e que relativizam, perante a cidadania, o valor fundamental dos consensos mínimos, buscando naturalizar, *moto continuo*, um eventual descarte da consulta popular, o que, para todos os efeitos, selaria a instauração *tout court* de um regime de exceção.

³ Afinal, como observa Michela Murgia (2019, p. 110), a tentativa de reescrever a memória revela a fase final de um percurso de apropriação autoritária, cujo método consiste em distorcer verdades favoráveis à resistência democrática, com o objetivo de construir do zero uma narrativa que “restitua ao fascismo suas boas intenções” e sua alegada capacidade de redimir o país.

Tendo em consideração a aludida perspectiva, enunciadora daquilo que, em associação com a pandemia, remata o tétrico mosaico das tragédias do agora, o presente artigo suscita uma defesa racional da engenharia eletiva, explorando, como razões auxiliares, a franca nocividade dos sermões populistas que embalam “ameaças verbais à democracia” (SINGER; ARAÚJO; BELINELLI, 2021, p. 225), assim como os riscos associados à desinformação e à descontinuidade do regime constitucional.

2. A SÍNDROME POPULISTA

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) afirmam que tendemos a pensar na morte de democracias pelas mãos de homens armados, num ato explícito de rapina política. Lembram, porém, que há maneiras menos dramáticas de arruinar uma democracia, ainda igualmente destrutivas. Democracias podem morrer não por uma ação orquestrada de forças, mas pelas mãos “de líderes eleitos – presidentes ou primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder. (...) Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência”⁴.

Os cientistas políticos têm afirmado que “a palavra ‘populismo’ está na moda” (MUDDE; KALTWASSER, 2019); que “estamos vivendo em tempos populistas” (MOFFITT, 2016); que “o populismo revoluciona a política do século 21” (ROSANVALLON, 2020); que “entramos em uma era de ‘contágio’ populista” (TORMEY, 2019); que vivemos um *Zeitgeist* populista (MUDDE, 2004) ou, de forma mais ampla, que “existe um amplo consenso de que há uma ‘crise de representação’” (TORMEY, 2015). Vozes importantes assentam, inclusive, que o populismo emerge hoje como “uma ideologia enraizada em correntes duradouras e profundas” (EATWELL; GOODWIN, 2020, p. 9) e que arriscam, como nenhum outro fenômeno, a integridade da democracia liberal (RUNCIMAN, 2018, p. 52).

Dada a magnitude de suas implicações, cobra sentido investigar o conceito e as características do populismo, assim como os seus impactos na estrutura do paradigma do governo representativo.

Em 1969, como um presságio, na introdução de um volume sobre o populismo, resultante de uma conferência realizada na London School of Economics, Ghiță Ionescu e Ernest Gellner (1969, p. 1) escreveram: “Um espectro está assombrando o mundo: o populismo”. Meio século

4 David Runciman (2018, p. 51-53), a par de elaborar um catálogo relativamente amplo de modalidades de “golpes clássicos”, argumenta que as democracias de hoje experimentam outras espécies de talhos, por ele denominadas “golpes graduais”. De acordo com o professor da Universidade de Cambridge: “A grande diferença entre um golpe de Estado clássico e esses outros tipos de golpe é que o primeiro é um evento isolado em que se decide entre tudo ou nada, enquanto os outros são processos graduais. Um golpe do primeiro tipo irá dar certo ou fracassar em questão de horas. Os outros se estendem por anos a fio, sem que ninguém saiba ao certo se triunfaram ou não. Fica muito difícil distinguir os limites. E mais que isso: enquanto o povo espera que o golpe real se revele, o golpe gradual pode estar em curso há tempos”. A dicotomia entre “golpes clássicos” e “golpes graduais” é também trabalhada por André Singer, Cícero Araújo e Leonardo Belinelli (2021, p. 224-225) que, levando em conta a velocidade da respectiva conclusão, sugerem uma nomenclatura autoexplicativa e, portanto, interessante, apontando que o ocaso da democracia pode surgir consoante o fenômeno da “erosão vagarosa” ou, alternativamente, em contextos de “regressão por choque”.

após essa conjectura, ditos fantasmas receberam o sopro vital e estão entre nós. Na avaliação de Ivan Krastev (2021), ao contrário do que ocorria com os partidos extremistas da década de 1930, os novos movimentos populistas não pretendem abolir a democracia: ao contrário, eles prosperaram nesse ambiente, o que levou o mundo a uma “era do populismo”.

No entanto, como o conceito em evidência foi politicamente capturado, servindo, surpreendentemente, para que certos líderes o reiviniquem para si, sob o argumento de que populismo significa “trabalhar para o povo”⁵, é preciso estabilizar seu significado e, como mais, gerar constrangimento para quem o opera contra o que há de mais fundamental em nossa Constituição: o princípio democrático. Afinal, compreender o populismo significa, também, melhor compreender a democracia.

Com vistas a captar seus aspectos essenciais e refletir um conjunto mínimo de fatores que o caracterizam, reproduz-se, de plano, conceito cunhado por Cas Mudde e Cristóbal Kaltwasser (2019), para quem o populismo traduz “uma ideologia débil que considera a sociedade dividida em dois campos homogêneos e antagônicos, o ‘povo puro’ *versus* a ‘elite corrupta’, e que a política deve ser a expressão da vontade geral (*volonté générale*) do povo”.

Nota-se, antes de tudo, o populismo não encampa uma ideologia robusta, notadamente porque carece de um corpo coerente de ideias sobre a natureza do homem e da sociedade, ou como esta deve ser organizada e seus respectivos propósitos. Ludovico Incisa (2009, p. 980), nesse diapasão, registra que o populismo não é uma doutrina precisa, mas uma “síndrome” órfã de uma elaboração teórica orgânica e sistemática.

Tal como refere David Robertson (2004, p. 393), o populismo tende a ser falto de consistência ideológica, apresentando-se mais propriamente como um apanhado de atitudes e valores escolhidos de maneira cínica, empregado para mobilizar membros excluídos de uma sociedade de massa e direcionar a sua fúria e energia contra as elites e instituições existentes. Ao contrário de ideologias bem delineadas, como o liberalismo e o socialismo, que reúnem um corpo doutrinário e têm seguidores confessadamente declarados, o populismo manifesta-se mais como um estilo de fazer política, normalmente vinculado a outros elementos ideológicos cruciais para a promoção de projetos políticos variados⁶.

Não há, por assim dizer, uma “sociedade populista”, não existem filósofos ou grandes pensadores que tenham preconizado a sua adoção. A rigor, “o populismo quase nunca foi usado como um rótulo *autoatribuído*. Existem muitos partidos que se autodenominam marxistas, liberais ou socialistas, mas dificilmente algum que se autodenomina “populista”. Popular, sim, mas *populista*, não” (TORMEY, 2019).

O populismo, portanto, remete a uma das palavras viajantes que percorrem o tempo e

5 “Longa é a lista de personalidades de direita e extrema direita que, desta forma, queriam reverter o estigma dizendo, primeiro, que a palavra ‘não os assustou’ e depois que a reivindicaram. A evolução foi paralela à esquerda, como testemunhado exemplarmente por Jean-Luc Mélenchon” (ROSANVALLON, 2020).

6 A falta de amarras ideológicas, a propósito, confere ao discurso populista uma grande capacidade de adaptação, perspectiva como um forte ativo estratégico referenciado pela doutrina como um “poder de transmutação alquímica” (MURGIA, 2019, p. 23).

– observadoras atentas de suas próprias mudanças – são sensíveis às contingências, assumindo novas nuances que, em última análise, turvam a sua compreensão. As dificuldades semânticas principiam já com o caráter paradoxal do termo que, mesmo tendo nítida conotação pejorativa, deriva daquilo que fundamenta positivamente a democracia (TORMEY, 2019), a saber uma proclamada identificação direta e não mediada entre as instâncias políticas e o povo (BEALEY, 1999, p. 262)⁷.

Dentro desse espectro, Bertrand Badie (2014, p. 241) escreve que:

O populismo designa antes de mais um apelo ao povo e caracteriza, portanto, uma forma de mobilização política fundada num discurso de que derivam ideologias (de resto imprecisas e diversas), partidos, tipos de ação política, ou até formas de governo. Este apelo ao povo caracteriza-se pelo abandono da função programática pelos atores políticos que a substituem por um discurso de redundância e de amplificação das “aspirações populares”, destinado a melhor controlar e a impor uma ordem pelo menos parcialmente autoritária; assenta na valorização do povo contra a política institucionalizada, denunciada como corrupta e aviltada. Neste sentido, o populismo é negativo: à virtude do povo opõe-se a conspiração dos políticos e financeiros, os escândalos de todo o tipo, os malefícios do intelectualismo e assim por diante”.

A despeito da ductibilidade ideológica, é possível identificar seus elementos mínimos, tal como fizeram Mudde e Kaltwasser (2019). Nesse diapasão, o elemento central do populismo remonta à concepção de que “o povo” é o verdadeiro sujeito da política⁸, e o que o motiva é a certeza de que os seus interesses se encontram em franco desacordo com os interesses das elites. A crítica das elites, nas palavras de Jan-Werner Müller (2016, p. 2) é a condição necessária – ainda que não suficiente – para o populismo”, de sorte que todas as variantes populistas envolvem, sem exceção, a exaltação ao “povo” em conexão com a condenação de alguma sorte de elite.

O antielitismo se cumpre, ademais, pelo desafio às autoridades legítimas ou às instituições que asseguram o jogo democrático⁹, seja para enfraquecê-las ou para tomar os seus assentos. Seus alvos são móveis de modo a se adaptarem às circunstâncias e, em regra, abrangem a grande mídia (havida como produtora de *fake news*); a classe política tradicional (daí a tarefa do populista de drenar o pântano); junto com a classe política são arrastados os partidos políticos (incapazes de traduzir a vontade do “povo”); o processo eleitoral (a máquina de produzir fraudes, em favor das elites); os burocratas do setor público (classe conspiratória, orientadas pelo domí-

7 Maria Inês Caetano Ferreira observa nessa linha que, como regra, “o líder populista se coloca como representante da massa de trabalhadores, preconizando relação direta com os eleitores, sem a intermediação de institucionalidades”. Dessa forma, o vínculo entre líderes e liderados desponta ao nível da pessoalidade, promovendo uma espécie de liderança exteriorizada com uma “predisposição paternal”. Firma-se, desse modo, uma relação de cariz hierárquico, no bojo da qual o líder se afirma como “protetor de um povo que precisa de amparo”. Ainda consoante a autora, a indisposição dos líderes populistas com as instituições “se justifica por seus anseios autoritários, prejudicados pela imposição da impessoalidade e da limitação do poder governantes” típicos do modelo de democracia representativa (FERREIRA, 2020, p. 554).

8 Cuida-se, sem embargo, de uma afirmação puramente retórica, haja vista que no populismo autoritário a democracia resulta “subvertida”, sendo o povo reduzido, na prática, ao papel de “simples espectador” (RUNCIMAN, 2018, p. 53)

9 David Robertson (2004, p. 394), por essa senda, afirma que é da essência do populismo “mobilizar as massas contra as instituições preexistentes do Estado”.

nio do “estado profundo” – *deep state*); os juizes, com óbvia predileção pelos integrantes das Cortes Constitucionais (no seu papel contramajoritário são constantemente delatados como inimigos do povo); a classe empresarial (lobistas corruptos que desejam manter seus ganhos à custa do suor do trabalhador); cientistas (especialistas tecnocratas a serviço das grandes corporações); organizações internacionais e as ONGs (organizações a serviço de um suposto país inimigo) e, sem variação, a Constituição (aquela mesma que assegurou ao populista o acesso ao poder, mas que depois se transforma no estorvo da realização da vontade popular)¹⁰.

Se as elites são o inimigo, seu aliado é o “povo”, cuja definição retoma a ideia rousseuniana de “vontade geral”. Dessa forma, acima da vontade expressa pela soma de interesses particulares em um momento específico, materializada nas eleições periódicas, os populistas resgatam uma vontade mais ampla, muitas vezes calada pelas elites e que só o populista é capaz de captar. Essa exclusividade autodeclarada elimina, como conseqüência, o valor intrínseco das alternativas concorrentes, demonstrando-se, portanto, eficaz como mecanismo de “apagamento das instâncias adversárias” (CHARAUDEAU, 2015, p. 298).

Líderes populistas afirmam que a única fonte legítima de autoridade política e moral em uma democracia reside no “povo”, na voz dos cidadãos comuns, na “maioria silenciosa”, no cidadão esquecido, constituindo-se na única forma genuína de governança democrática, mesmo quando em conflito com representantes eleitos. O exemplo ilustrativo está no discurso de posse do ex-presidente Donald Trump, lembrado por Pippa Norris e Ronaldo Inglehart (2019, p. 5): “Estamos transferindo o poder de Washington DC e devolvendo-o para vocês, o povo americano [...]”. Promove-se, assim, uma clara dissociação entre a “vontade geral” e a “vontade democrática”.

Como argutamente observado por Mudde e Kaltwasser (2019), “recorrendo à vontade geral do povo, o populismo põe em prática uma lógica de articulação específica que permite a formação de um sujeito popular com forte identidade (“o povo”), capaz de questionar o *status quo* (“a elite”).

Visto o que precede, conclui-se que o populismo pode ser compreendido, em termos diretos, como uma corrente “que considera a sociedade separada em dois grupos homogêneos e antagônicos – ‘o povo puro’ e ‘a elite corrupta’ – e sustenta que a política deve ser uma expressão da vontade geral do povo” (MUDDE, 2004, p. 543).

Esse antagonismo conduz, logicamente, a uma visão maniqueísta do tecido social, no qual existem apenas amigos e inimigos. Os oponentes não são apenas pessoas com prioridades e valores diferentes: são apontados como essencialmente “maus” e “desprezíveis”. A existência de um inimigo comum traça a linha divisória entre “nós” e “eles”, com a correspondente cisão da sociedade em dois campos antagônicos, com uma radicalização da política ativada pelo código binário dentro/fora. A dissolução da ideia de povo como corpo político, no sentido consagrado pela democracia liberal, marcada pela presença constante de compromissos e entendimentos, en-

10 A lista, conquanto longa, não é terminativa. Qualquer ator ou instituição pode, a depender do contexto, exercer o papel de inimigo – o companheiro inseparável do populista. Todo populista tem, pelo menos, um inimigo de estimação; se não lhe oferecessem um, ele o fabrica.

cerra a disputa baseada na oposição de interesses ou disputa de poder para substituí-la pelo ódio que separa, social e moralmente, apoiadores e não apoiadores do governo.

Trata-se de uma concepção que, evidentemente, engendra tendências de cariz autoritário, evocando uma concepção clássica desenvolvida pelo teórico político alemão Carl Schmitt, para quem, em seu antiliberalismo radical, a noção de uma unidade do povo é essencial para a fundação de uma ordem democrática. Esse caráter homogêneo do conceito de povo antagoniza com um dos maiores pilares do regime democrático, a saber o pluralismo que, como giza Samuel Napolini (2011, p. 34), é sumamente acolhido como “valor constitutivo” de nossa Constituição¹¹.

Os populistas, em oposição, afirmam que eles – e somente eles – representam a vontade do povo, cuja reivindicação não é exclusivamente empírica, mas claramente moral, ressaltando Jan-Warner Müller (2016, p. 20 e 24) que “não pode haver populismo sem que alguém fale em nome do povo como um todo”. Há, aqui, um processo de invisibilização de grupos opostos, com a divisão das “pessoas entre aquelas que importam e aquelas que nada significam”. Nas palavras de Yascha Mounk (2018, p. 62), na quadra do populismo:

O apelo ao povo é tão importante para quem ele exclui quanto para quem ele inclui. Quando os populistas invocam o povo, estão postulando um grupo interno – unido em torno de etnicidade, religião, classe social ou convicção política compartilhada – contra um grupo externo cujos interesses podem ser justificadamente negligenciados. Em outras palavras, estão demarcando a fronteira do *demos*, defendendo, de modo implícito, que a consideração política é devida a alguns cidadãos, mas não a outros. Estão, nas palavras precisas de Jan-Werner Müller, reivindicando um “monopólio moral da representação”.

Esse conjunto de propriedades projeta outros efeitos igualmente graves para a democracia, a começar pela percepção de que “a instalação da lógica de destruição do outro” enseja como produto inexorável a detonação da esfera pública (SINGER; ARAÚJO; BELINELLI, 2021, p. 224).

O estilo de política que caracteriza o populismo, ao qualificar a oposição ideológica como inimiga, enquadra o contexto político em termos de uma permanente “crise” que assume, com frequência, um aspecto de ameaça existencial: as crises do populista não são apenas econômicas, políticas e sociais, mas, de certa forma, apocalípticas. A sensação é de que apenas um dos grupos – povo ou elite – sobreviverá, o que justifica, como decorrência, um estado de alerta contínuo que, de certo modo, estimula um estado de paralisia social que prejudica, como pontuam André Singer, Cícero Araújo e Leonardo Belinelli (2021, p. 223), a organização de respostas coletivas estáveis¹².

11. Tal como afirma Simon Tormey (2019), “é intrínseco à evolução dos sistemas representativos modernos o que os cientistas políticos chamam de pluralismo. É a ideia de que sociedades complexas são marcadas por diferenças significativas de postura, opinião, identidade e interesses, incentivando a criação de diferentes partes para representar essas diferenças”. Antes de revelar a fraqueza da democracia, a ampla fragmentação de compreensões de mundo é justamente o que, em um apenas aparente paradoxo, a fortalece.

12. Associada a isso está a característica de que, sem uma crise, dificilmente o populismo ganha força. Daí o irônico conselho de Simon Tormey (2019) aos populistas: “nunca desperdice uma crise!”.

Enquanto a democracia vive da diferença em busca de consenso, o populismo projeta a homogeneização da sociedade para perpetuar a crise. Mestres do rancor, o seu habitat é o conflito e sua gramática, conforme Da Empoli (2020, p. 58 e 114), distingue-se tanto pela “brutalidade da linguagem” como pelo uso frequente do “léxico da deslegitimação”. Na ausência de crise, com o desaparecimento do caráter dramático da condição populista, seus líderes temem que os cidadãos passem a fazer suas escolhas a partir de um cálculo mais racional e menos emotivo.

Os populistas sempre querem eliminar os intermediários entre cidadãos e políticos, especialmente os partidos. Afora as hipóteses que exercem abertamente o caudilhismo partidário, muitas vezes nem se dão ao trabalho de estarem filiados, a menos que as regras eleitorais condicionem para eventual candidatura. Uma vez eleitos, retornam ao estado de desvinculação às agremiações políticas.

Em síntese, o populismo demonstra-se intrinsecamente hostil aos valores associados ao constitucionalismo, como restrições à vontade da maioria, ao sistema de *checks and balances*, à defesa das minorias, à garantia de direitos fundamentais e, principalmente, às regras da democracia representativa. Além do anti-institucionalismo, que torna os populistas impacientes com procedimentos e intolerantes com as instituições, preferindo um relacionamento não mediado com o povo, o populismo concebe a democracia à base do “vencedor leva tudo”.

3. A DESINFORMAÇÃO COMO UM ATIVO NA NARRATIVA POPULISTA

Dada a constatação de que os populistas buscam, como princípio de sobrevivência, “manter o público insuflado” (SINGER; ARAÚJO; BELINELLI, 2021, p. 223), segue-se que o populismo e as redes sociais constituem um “par perfeito” que, em função de seus desdobramentos, coloca à prova a solidez das democracias (RÍOS, 2021).

É conhecido que o desenvolvimento progressivo das ferramentas tecnológicas provoca efeitos sísmicos na “base material da sociedade” (CASTELLS, 1996, p. 27) e, por conseguinte, afeta com especial contundência – e a um ritmo acelerado – as dinâmicas e as formas de manifestação da política (ZAMBELLI, 2015, p. 74).

Parte central desse plexo de alterações tem a ver com a eliminação da necessidade de intermediários nos processos de comunicação social, o que contribui para a debilitação do modelo de distribuição de informações até então monopolizado pelos veículos componentes da imprensa tradicional.

O novo panorama da atividade informativa descortina um universo fragmentado em infinitos canais e fontes de difusão de informação, os quais, ao contrário do que ocorre com os meios de comunicação tradicionais, ignoram códigos deontológicos e não perseguem, necessariamente, uma finalidade social.

Em uma realidade onde qualquer indivíduo ou grupo tem condições de emitir opiniões, elaborar narrativas ficcionais e distribuir conhecimento não rigoroso (JIMÉNEZ SOLER, 2020, p. 15), a sociedade fica, como consequência, muito mais exposta à mentira.

Dentro desse contexto, Manuel Torres explica que a internet deu um “novo impulso” às

operações de desinformação, mormente em razão dos seguintes fatores:

1. A internet diminuiu radicalmente o custo em termos de tempo, dinheiro e esforço e, com isso, ampliou o número de atores que participam do jogo da (des)informação. O alcance de milhões de destinatários deixa de ser exclusividade daqueles que controlam ou têm acesso aos grandes meios de comunicação. A disponibilidade de numerosas ferramentas *on line*, baratas e fáceis de usar, permite a criação rápida de milhares de *bots*, com os quais se pode projetar uma representação manipulada do respaldo de certas ideias. As métricas artificialmente infladas por contas automatizadas transmitem uma percepção equivocada quanto à relevância de certos temas que, fora das redes sociais, dificilmente abandonariam a marginalidade.
2. Produzir e distribuir desinformação é cada vez mais fácil, o que explica o desinteresse por operações com maior cautela ou sofisticação. Predomina o enfoque do mínimo esforço. Quando se perseguem objetivos tão genéricos como o de agravar as fraturas sociais, provocar desconfiança ou indignação, o erro é facilmente assumível, já que gera apenas um pequeno prejuízo para o instigador de tais mensagens. De todo modo, o ciberespaço oferece uma ampla margem para a ação encoberta e isso diminui enormemente o risco reputacional para os manipuladores.
3. A internet erodiu o papel dos meios de comunicação como mecanismos de autenticação das notícias. Previamente à sua aparição, os meios tradicionais exerciam o labor de *gatekeepers*, servindo como mecanismos de filtragem da veracidade e da relevância das informações levadas a público. A irrupção da internet, sem embargo, não apenas abriu uma via de comunicação direta entre os que criam mensagens e os que as consomem como, ademais, obriga a que os meios tradicionais se alimentem diretamente do novo cenário. As informações que circulam originalmente pela internet têm a capacidade inerente de se converterem em notícias de amplo alcance, sem a mediação daqueles que até pouco tempo monopolizavam a decisão sobre o que era ou não era digno de receber atenção pública.
4. Como em uma tempestade perfeita, a internet não somente arrebata a centralidade dos meios tradicionais como gestou uma grave crise em seu modelo de negócios, incapaz de se adaptar com agilidade à forte perda de receitas publicitárias. As empresas começam a diminuir os seus plantéis, optando por nutrir-se de informações cuja obtenção não se revele demasiado onerosa. Dentro desse cenário, os meios perdem a capacidade de detectar e neutralizar a desinformação que aporta em suas redações e, em acréscimo, convertem-se em vítimas especialmente vulneráveis dessas manipulações, visto que a desinformação, além de gratuita, atrai audiência.
5. Os interesses das maiores redes sociais e os dos grandes manipuladores se encontram alinhados. O modelo de negócios de algumas dessas empresas baseia-se numa “economia da atenção”, cujo objetivo primaz é aumentar o nível de implicação dos usuários. Assim, essas plataformas exploram alternativas de entretenimento que prolongam o tempo de consumo, sendo certo que a desinformação, ao gerar interesse, anima a taxa de receptividade.
6. O uso da inteligência artificial para criar conteúdos e adaptá-lo aos gostos e preferências de seus receptores permite instituir um verdadeiro câmbio disruptivo no exercício da persuasão política. O cardápio de soluções perturbadoras inclui o desenvolvimento de ferramentas automatizadas de edições de áudio e vídeo que permitem a criação de expressões faciais, sons e movimentos de lábios realistas a partir de rostos e vídeos preexistentes. O resultado óbvio é que a mentira será cada vez mais indistinguível da verdade (TORRES SORIANO, 2019, p. XI-XV)¹³.

13

Em tempos de hiperconexão, a comunicação direta e não “mediada” pela imprensa torna-se uma regra que favorece os populistas. Seus pronunciamentos se fazem abertamente, na rua, na porta de casa ou pelas redes sociais. Com precisão, Nadia Urbinati (2015, p. 480) acentua que o estilo populista introduziu um elemento de franqueza na democracia representativa, dando origem a um paradoxo: a “democracia representativa direta” – representativa porque deriva de eleição, mas que o eleito se apresenta como o próprio povo. Ele não representa, mas apresenta – ele é o povo, em uma simplificação do político, a partir de sua redução a uma relação construída sobre uma compreensão monocromática da representação.

Carmela Ríos (2021) anota que o *boom* da desordem informativa tem origem há pouco mais de dez anos¹⁴, quando as plataformas de redes sociais optaram por melhorar as suas funcionalidades e, com tal objetivo, introduziram mudanças sem as quais seria impossível compreender a história moderna da desinformação. Refere-se, especificamente, ao desenvolvimento do *re-tweet* (Twitter, 2009) e do botão *compartilhar* (Facebook, 2012).

Em sua percepção, essas opções deram aos cidadãos uma arma bastante poderosa: compartilhar com os respectivos seguidores, em questão de segundos, conteúdos que poderiam, por sua vez, ser novamente replicados pelos destinatários iniciais, gerando o que hoje se conhece como “efeito viral”. Pese o fato de que os instrumentos de difusão de amplo alcance não constituem, essencialmente, um mal em si – visto que propiciam, igualmente, a rápida disseminação de informações benéficas –, é inegável que possuem efeitos potencialmente perversos, estimulados, a propósito, em função de “variáveis menos inocentes” (RÍOS, 2021).

Nesse norte, cabe compreender que a propagação sistemática de informações falsas pode fincar pé em propósitos diversos, assentados, primordialmente, em: a) *razões econômicas*: algumas empresas perceberam logo que manchetes chamativas, ainda que falsas, possuem maior probabilidade de viralização (cabendo agregar que, nesse contexto, que cada click proporciona dinheiro, visto que o grau de visibilidade pauta o modelo de receitas por publicidade)¹⁵; ou b) *razões políticas*: os políticos perceberam, em seguida, que as redes sociais poderiam trazer-lhes os mesmos benefícios ofertados às empresas caça-clicks, tendo em consideração que notícias, acusações e opiniões preocupantes, emotivas ou escandalosas, ainda que baseadas em realidades mais ou menos alteradas, animam a reação dos seguidores e estimulam o compartilhamento. (RÍOS, 2021).

Versando, especificamente, sobre os fins ideológicos, a autora espanhola soma que o clima imperante nas redes sociais se adequa perfeitamente ao marco linguístico do discurso populista (RÍOS, 2021), no que coincide com Giuliano Da Empoli (2019, p. 23), que opina que “do ponto de vista dos líderes populistas, as verdades alternativas não são um simples instrumento de propaganda”, mas um “formidável vetor de coesão”.

Em primeiro lugar, o crescimento hiperbólico do volume de informações disponíveis aumenta o custo de acesso a dados adequados e dificulta, como conseqüência, a identificação

14 Importante notar, com Raquel Recuero (2020, p. 235), que: “A desinformação não é um fenômeno novo. Entretanto, o uso de plataformas de mídia social para espalhar esse tipo de conteúdo deu-lhe características excepcionais. A mídia social compreende o uso de plataformas baseadas em redes sociais no espaço online, que permitem às pessoas utilizarem seus laços sociais como supervias informativas, recebendo, compartilhando e legitimando informações através dessas conexões. Além disso, as plataformas permitiram a multiplicação dessas conexões, ampliando os grupos e conectando pessoas e instituições que antes não estavam conectadas em uma escala muito maior. A mídia social, finalmente, permitiu ainda aos indivíduos formas de publicização antes restritas à mídia de massa, amplificando audiências”.

15 Assim como escreve Paula Bernardelli (2020, p. 557), com referência a Evgeny Morozov, “a conjuntura de desinformação, mais do que um fenômeno social, é [também] um subproduto natural do capitalismo digital, que lucra com a disseminação daquilo que atrai mais cliques – que, em regra, são notícias que se relacionam com ideias pré-concebidas pelos leitores, ainda que não verdadeiras”.

tempestiva da verdade¹⁶. A capacidade de “produzir mentiras em escala industrial” prejudica fortemente o mercado de ideias, haja vista que instala, como mínimo, um estado de “dúvida permanente” (JIMÉNEZ SOLER, 2019, p. 17).

Permanentemente alimentado por um “amontoado de lixo e de dados”, o ambiente informativo resulta convertido em um “depósito de tralhas”, fatalmente propício a um projeto de desconstrução da memória autêntica a partir da hegemonização de certas narrativas (HAN, 2021, p. 20). Atuando nessa senda, os populistas buscam “reescrever a memória”, sendo essa a “fase final do percurso da reapropriação” (MURGIA, 2019, p. 110)

Lado outro, as campanhas digitais de cunho negativo despertam sentimentos de medo ou ódio e, nesse caminho, “circulam melhor” (RÍOS, 2021)¹⁷. Os constantes ataques, sejam contra adversários ou contra as instituições públicas, rendem-lhe préstimos sob o prisma das intenções políticas, designadamente em função do alto rendimento da “canalização algorítmica do descontentamento” (RÍOS, 2021), efetiva como instrumento para a exploração política das emoções (INNERARITY, 2017, p. 105). Matthews D’Ancona (2017, p. 26) assinala, nesse caminho, que na sociedade contemporânea a chave para o êxito populista reside em “oferecer à grande massa de eleitores uma série de inimigos contra quem eles podem se unir”.

Com efeito, as campanhas de ataque casam perfeitamente com a tática populista, haja vista que reforçam, simultaneamente, o método de destruição reputacional e a reposição do cartel de inimigos, necessários para a manutenção da base de apoio em uma “mobilização permanente” (COLOMER, 2015, p. 78). Por esse ângulo, Da Empoli (2019, p. 21) sustenta que, para os populistas:

[...] o jogo não consiste mais em unir as pessoas em torno de um denominador comum, mas, ao contrário, em inflamar as paixões do maior número de grupelhos para, em seguida, adicioná-los, mesmo à revelia. Para conquistar uma maioria, eles não vão convergir para o centro, e sim unir os extremos.
Cultivando a cólera de cada um sem se preocupar com a coerência do coletivo, os engenheiros do caos diluem as antigas barreiras ideológicas e rearticulam o conflito político, tendo como base uma simples oposição entre “o povo” e “as elites”.

Em paralelo, surge o uso do “método de perfilado psicológico”, utilizado por diversos atores políticos para a difusão de desinformação customizada, cirurgicamente adaptada consoante as preferências dos destinatários. Casos como o que envolveu a empresa Cambridge Analytica nas eleições norte-americanas de 2016 revelam que a coleta de mega dados em redes sociais tem

16 “A democracia defende que sejamos todos iguais? Deixemos que o demonstre fazendo com que todas as opiniões sejam percebidas como iguais. Se convenceremos todos de que um vale um, no fim ninguém valerá mais do que o outro, e qualquer coisa, ideia ou pessoa será perfeitamente intercambiável, como se fossem cartas extraídas por acaso de um maço de cartas idênticas. Devemos, portanto, minar todo princípio de autoria de opiniões, a fim de que verdadeiro e falso não sejam mais distinguíveis com base em quem afirma; porém, para fazê-lo, será essencial aniquilar as figuras públicas que tenham autoridade moral ou científica, isto é, aqueles que acreditam saber mais do que os outros” (MURGIA, 2019, p. 38)

17 No ponto, a autora menciona estudo do PEW Research Center que identificou um excedente de viralidade de 20% entre *tweets* de teor “indignado”, o que por si demonstra que as mensagens, quanto mais negativas, melhor circulam (RÍOS, 2021).

propiciado o desenho e a disseminação de inverdades *à la carte*, com alto potencial persuasivo (RÍOS, 2021), na esteira de um sistema de vigilância que apresenta, consoante o vaticínio de Yuval Harari (2018, p. 89), os primeiros traços de uma possível “ditadura digital”.

Pese o exposto, é óbvio que o estado atual de coisas não exsurge, pura e simplesmente, como um produto exclusivo das novas tecnologias. Pelo contrário, no que se refere às condições estruturais, “os populistas não teriam sucesso se não houvesse sociedades dispostas a lhes dar ouvidos” (INNERARITY, 2017, p. 109).

Assim sendo, a ascensão da nova onda populista encontra, igualmente, explicações situadas no campo cultural, designadamente como subproduto da *pós-verdade* que assenta, como resume Matthews D’Ancona (2017, p. 14 e 19), “na difusão contagiosa de um relativismo pernicioso” que deságua no “valor declinante da verdade como moeda de reserva da sociedade”. Para o especialista britânico, o cenário hodierno evidencia:

[...] uma nova fase de combate político e intelectual, em que ortodoxias e instituições democráticas estão sendo abaladas em suas bases por uma onda de populismo ameaçador. A racionalidade está ameaçada pela emoção; a diversidade, pelo nativismo; a liberdade, por um movimento rumo à autocracia. Mais do que nunca, a prática da política é percebida como um jogo de soma zero, em vez de uma disputa entre ideias. A ciência é tratada com suspeição e, às vezes, com fraco desprezo. No cerne dessa tendência global está um desmoronamento do valor da verdade, comparável ao colapso de uma moeda ou de uma ação. A honestidade e a exatidão não são mais consideradas como prioridade nas trocas políticas (D’ANCONA, 2017, p. 19-20).

Em última análise, a política da *pós-verdade* implica “o triunfo do visceral sobre o racional, do enganosamente simples sobre o honestamente complexo” (D’ANCONA, 2017, p. 29)¹⁸. Cuida-se, como afirma Paula Bernardelli (2020, p. 556), de “um momento da comunicação política e da construção da opinião pública no qual a realidade tem pouco ou nenhum valor”.

Como é intuitivo, no terreno aludido o ativo mais importante é a desinformação, descrita como um fenômeno complexo que “não abarca apenas conteúdo falso, mas todo um ecossistema de produção e difusão deste mesmo conteúdo”, consistindo, portanto, em “parte de um fenômeno” que envolve, igualmente, “a produção, a divulgação e a legitimação de conteúdo falso ou enganoso” (RECUERO, 2020, p. 235).

Explica Irene Lozano (2020, p. 20-21) que essas práticas assomam particularmente úteis às estratégias do populismo autoritário, nomeadamente porque descortinam vias para estimular a “arquitetura da divisão”. Por esse prisma, argui que a promoção da desordem informativa vai ao encontro de três grandes objetivos populistas: a) *erodir o debate público*, debilitá-lo como veículo racional para a tomada de decisões (ao contaminá-lo com falsidades e desinformação, inabilitá-lo como ferramenta essencial da democracia); b) *exacerbar a polarização* e a divisão

18

Constata-se, por essa via, que a *pós-verdade* revela-se igualmente propícia à articulação do populismo, que recorre a uma linguagem sempre simples, direta, redutora da complexidade. Diante de catástrofes incompreensíveis para a ciência, sua solução é mágica e simplória, pois é preciso ser de fácil comunicação. Os populistas agem, nas palavras de Simon Tormey (2019), como os diretores de cinema que sabem que “o público gosta de clareza de propósito”, de modo que o enredo pode ser complexo, mas os vilões são claramente marcados: “o populismo é para a política o que Hollywood é para o cinema”.

da sociedade; c) *incrementar a desconfiança* direcionada às elites, sejam políticas, educativos, jornalísticas ou acadêmicas: tudo o que sirva para debilitar as instituições que, tradicionalmente, monopolizavam o conhecimento verdadeiro.

Em vista do exposto, cabe acrescer que os seres humanos apreciam a verdade e, assim sendo, os organizadores dos relatos ocupam, tradicionalmente, um lugar importante na pirâmide do poder (TIBURI, 2017, p. 99).

Sem embargo, o tempo da pós-verdade aporta mudanças significativas na estrutura social, não somente porque, em seu contexto, a verdade deixa de ser estimada como um valor supremo, mas sobretudo porque queda vertida em uma “mercadoria consumível” (TIBURI, 2017, p. 107)¹⁹, o que, no limite, suscita o levante de uma espécie de “antipolítica”, no marco da qual “os fatos não são suficientes” (D’ANCONA, 2017, p. 109) e a hipocrisia é alçada a paradigma (TIBURI, 2017, p. 110).

Dado que a pós-verdade constitui um fenômeno preponderantemente emocional, indutor de um cenário em que a verdade é constantemente ofuscada pela teatralidade (D’ANCONA, 2017, p. 111), segue-se que os jogos de linguagem populistas se acomodam organicamente ao contexto momentâneo. Isso porque o seu método comunicativo tem como traço basal a agitação dos sentimentos coletivos a partir da redução da complexidade de temas chave, rumo à reprodução insistente de uma “pirâmide perversa”, em cujos vértices aparecem o povo (perspectivado como vítima), um inimigo (enquadrado como ameaça) e um caudilho carismático (a quem toca o papel de salvador) (DEL REY MORATÓ, 2007, p. 222).

4. O ENCALÇO POPULISTA AO PROCESSO ELEITORAL E AS AMEAÇAS VERBAIS À DEMOCRACIA

Adam Przeworski (2019, p. 116) esclarece que a imagem populista da política “está associada à rejeição da democracia representativa e sua substituição por uma democracia diferente, ‘direta’”, o que, ao fim e ao cabo, explica o seu renhido desprezo pelas instituições.

O desprezo assinalado, em determinadas conjunturas, exterioriza-se mediante ataques que, em definitivo, possuem o condão de sobrelevar a imagem de seus líderes, que de resto se afirmam como únicos agentes efetivamente aptos a assegurar que a vontade do povo prevaleça nas instâncias de poder.

Ocorre, no entanto, que na vertente autoritária o “povo” representado é considerado a partir de uma visão “estrita, exclusivista e baseada na total rejeição da legitimidade de visões e grupos sociais alternativos”, sendo essa razão pela qual o populismo tende a conceber uma política “hostil”, “antipluralista” e “antidemocrática” (EATWELL; GOODWIN, 2020, p. 78).

Perspectivando o populismo autoritário como uma evidente ameaça à democracia, Adam Przeworski (2019, p. 204) reproduz argumento de Ginsburg e Hug, os quais postulam que, no

¹⁹ De se ver que a conversão do cidadão em consumidor enfraquece a coesão estrutural do regime democrático, tendo em tela que estimula a fragmentação da sociedade, como argumenta Cass Sustein (2001, p. 105).

cenário desenhado, a chave para a compreensão do risco democrático está em atender para medidas errôneas que, “isoladas ou em termos abstratos poderiam ser justificadas como compatíveis com as normas democráticas” mas que, apesar disso, podem “ser utilizadas como mecanismos para fazer vir abaixo a democracia constitucional”.

Em par com essa visão, o acadêmico da Universidade de Nova Iorque considera que a primeira lição a ser aprendida com as experiências recentes é que a liberdade de expressão tem sido utilizada como brecha para que governos eleitos consoante normas constitucionais trabalhem, em seguida, para debilitar a democracia (PRZEWORSKI, 2019, p. 204). De maneira análoga, Michela Murgia (2019) pontua que “a propensão dos democratas para legitimar tudo”, em última instância, é útil para o planejamento autoritário: basta o abandono de referências muito explícitas e o discurso autoritário termina por encontrar um espaço, passando “como um cavalo de Troia” pelas portas institucionais.

Valendo-se do fato de que a autoridade constitui, em si, um elemento de legitimação do discurso (RECUERO, 2020, p. 235), líderes populistas têm se apresentado como fontes diretas de desinformação. Irene Lozano (2020, p. 216), nesse guião, explica que no contexto atual, “o populismo se beneficia da crise de vigilância epistêmica, em sua dupla vertente, social e individual, e busca o controle do discurso, pois que esse é o âmbito que lhe beneficia, e não o das ideias ou o das realizações”. A partir dessa premissa, soma:

Costuma-se dizer que o populismo é emocional e despreza a razão, o que é verdade, porém não pelos motivos a que normalmente se alude (o manejo das emoções é substancial à política e à vida e elas convivem com a razão), mas sim porque deixa de usar a razão de forma argumentativa, é dizer, da maneira em que é mais produtiva, mais eficiente e mais socialmente vantajosa²⁰. O populismo não argumenta, narra. Conta histórias. E sua capacidade de fazê-lo é ilimitada, já que não tem propósitos éticos, mas apenas fins de poder. O populismo, mediante narrativas, captura com mais eficácia a imaginação dos cidadãos e deixa de lado a racionalidade e sua função primordial de argumentação social, imprescindível para a cooperação humana e para a tomada de melhores decisões para o avanço das sociedades” (LOZANO, 2020, p. 216).

O populismo introduz no mapa cognitivo da sociedade um “notório deterioramento epistemológico”, um estado de erro ou deturpação dos acontecimentos, um transtorno da ordem das coisas a partir do “poder perturbador das palavras” (DEL REY MORATÓ, 2007, p. 224) que, como tal manuseadas, “silvam como balas” (JIMÉNEZ SOLER, 2020, p. 59).

Na medida em que grassam como “intrusos carismáticos”, os políticos populistas não precisam discursos inteligíveis ou logicamente convincentes. Atuando numa área paralela à da racionalidade pura, buscam persuadir as massas mediante “arroubos emocionais” embalados em “convocatórias de aspecto sentimental” (INNERARITY, 2017, p. 109-110).

É dentro desse contexto que se enquadra a estratégia de deslegitimação social das eleições. Os populistas consideram o povo como um “agregado social homogêneo” (INCISA, 2009,

20 Nesse sentido, Daniel Innerarity (2017, p. 133) assevera que, pese a certeza de que o aspecto emocional é inerente à política, os populistas usam-no de uma forma subvertida, na medida em que o “mobilizam para a destruição”.

p. 980) e, dentro desse arco, abominam a pluralidade e, em especial, o dissenso.

Não é de se espantar, então, que um líder populista recuse ter o legado escrutinado pela sociedade no bojo de uma eleição política. Os direitos políticos dos cidadãos dissidentes, em sua concepção, carecem de dignidade, tendo em tela que a não aclamação de seus projetos como um todo – e de sua figura, obviamente – implica, de maneira automática, a marginalização da cidadania. Na gramática populista, em suma, o coletivo discordante é inexoravelmente eivado de atributos negativos e tachado como “não-povo” (INCISA, 2009, p. 982).

O poder, para se consolidar, necessita de um crédito social. Sob a perspectiva democrática, o aval apontado ressaí perseguido nos domínios do progresso, da eficiência, da repartição de prosperidade, da oitiva atenta e da ação responsiva, e enfrenta, resignadamente, procelas hauridas do controle da legalidade, da oposição política, das pressões sociais e da vigília acurada da imprensa. O poder autoritário, em compasso invertido, faz-se avesso a rédeas, contrastes e críticas, e procura reescrever a história em termos que o dignificam.

A retórica bélica, o diversionismo e o sequestro da verdade, nesse contexto, cumprem funções-chave no jogo de manipulação do humor público. A linguagem populista, como regra, deprecia as manifestações do dissenso, elege alvos de interesse variáveis e investe na polarização como estratégia, asfixiando, até o limite do possível, as possibilidades de entendimento entre grupos dissonantes do espaço social.

O aprisionamento da liberdade de escolha política, como se sabe, constitui um mal histórico da nossa República, cuja engenharia eleitoral enfrenta, mormente até o nascimento da Justiça Eleitoral, a influência deletéria do coronelismo que, conforme a leitura clássica de Victor Nunes Leal (2012), remete ao peso das estruturas oligárquicas para o exercício de um domínio amplo sobre a população, por ocasião do chamamento às urnas.

A dinâmica do poder, sem embargo, ostenta um caráter multiforme e, como decorrência, adapta-se ao curso dos acontecimentos, em ordem a encontrar novos e efetivos canais de expressão.

A eclosão da internet promove uma revolução copernicana na seara da comunicação, afetando muito negativamente o modelo econômico e o capital de credibilidade da chamada “grande imprensa”: a abundância de fontes de informação rápida e a custo zero induz à perda da audiência e, conseqüentemente, impacta as receitas de publicidade; paralelamente, a necessidade de adaptação às tendências de consumo forceja o déficit de aprofundamento das notícias, com grandes prejuízos para a elevação da consciência coletiva; por fim, a abertura de canais alternativos para a manifestação do pensamento – conquanto sobejamente salutar, em si – oportuniza a difusão de teorias conspiratórias destinadas ao descredenciamento das elites e das instituições, eleitorais inclusive.

A erosão da confiança nos veículos tradicionais dá ensejo a uma crise epistêmica, na medida em que estimula um ceticismo dogmático que, em última instância, deprime a capacidade de convencimento das informações confiáveis, o que se percebe, em nosso cenário, no arco de

debates que envolvem a segurança e a eficácia das vacinas e das urnas eletrônicas.

Ignacio Jiménez (2020), a esse respeito, escreve que as fontes de conhecimento, antes identificadas com instituições arraigadas, intelectuais, cientistas e filósofos que dispunham de autoridade e espaço para legitimar determinadas posturas enfrentam hoje um “processo de demolição”. As redes sociais, sob esse ângulo, inundam a esfera pública com uma sorte de “visco cultural” que exerce uma grande influência social.

O negacionismo científico, nesse norte, explicita uma quadra demasiado delicada, dentro da qual se assiste ao avanço de um pseudocientificismo que funda, consoante a expressão de Irene Lozano, uma “visão tribal” da política, multiplicada na esteira de ações comunicativas que lucram com o crescimento sucessivo de uma mentalidade de rebanho.

A manipulação das consciências a partir da desinformação, dentro desse cenário, inaugura novo capítulo de um romance conhecido e secular, e que se apresenta, a rigor, como a face contemporânea do coronelismo, ora adaptada a um novo estádio da economia da atenção.

Sendo constatado que um número cada vez maior de cidadãos utiliza as mídias sociais como fonte primária de informação política, segue-se que a internet emerge como palco de uma verdadeira guerra (des)informativa, e de narrativas, profusa na produção de efeitos colaterais, pelo prisma da democracia.

É que como adiciona Ignacio Jiménez (2020), sempre é mais fácil distribuir ignorância do que conhecimento. De acordo com o acadêmico espanhol, “a opinião sempre voa mais alto que o critério, que não voa, porque tem um pé na terra”.

A internet facilita, fortalece e acelera a difusão de ideias e opiniões e, em função dessas características, as possibilidades do universo digital conferem, conforme observa Manuel Torres (2019), um “impulso diferenciado” às operações de desinformação.

No terreno abrolhado da política a compreensão dos temas e correspondentes repercussões têm custos cognitivos elevados, e demanda recursos e tempo dos quais os indivíduos, muitas vezes, não dispõem. A engenharia digital, portanto, oportuniza a entrega de conteúdos simplificados e que aparentam cumprir antecipadamente o papel de reflexão exigido do cidadão, sem, contudo, descurar que a manipulação influi cada vez mais sobre a configuração dos estados gerais da opinião pública.

Se por um lado é certo que esse cenário maximiza as chances de vitória de atores políticos que capitalizam sobre a desinformação, é preciso notar, como assenta Irene Lozano (2020), que “o sistema de manipulação tem limites”, de sorte que as mentiras são, por vezes, derrotadas nas urnas.

Como consequência, a economia do pensamento despótico recomenda planejar para contingências, sendo essa a raiz subjacente que embala o novo discurso anti-eleição: o questionamento infundado da honestidade das eleições brasileiras não é senão um anúncio de golpe, havido como tática elementar de um novo coronelismo digital, cujas intenção inconfessável miram, em suma, a demissão das liberdades públicas e o soterramento da democracia.

Cuida-se, sem mais, da replicação de processos históricos sobejamente conhecidos das

repúblicas inacabadas, calhando lembrar, a partir do que se observa, a pertinente sentença de Duarte Pacheco, lembrada por Raymundo Faoro (2007)²¹, a dispor que “a experiência é madre das coisas, e por ela sabemos radicalmente a verdade”.

A sabendas de que o novo populismo exsurge, sem surpresas, como um efeito colateral da crise de representação, resta gizar que a abolição do método eleitoral não resulta em um remédio viável para a promoção do interesse do povo, em particular porque o processo eleitoral consiste, precisamente, no instrumento que garante a decantação das frustrações políticas. David Runciman (2018, p. 227-228) agrega, nesse sentido, que a democracia, a despeito de suas falhas, encontra uma razão especial para persistir, tendo em vista que, em seu marco – e apenas em seu marco:

Quando as pessoas ficam absolutamente fartas de certos políticos, sempre podem substituí-los por outros. Os péssimos líderes – ou ‘maus imperadores’, como costumavam ser chamados na China – podem ser despachados mais ou menos sem dor. Partidos políticos moribundos acabam despejados nos pátios dos ferros-velhos. [...] As democracias continuam a ser eficazes em evitar a hora mais difícil. Sua incapacidade de se posicionar ou manter as coisas em proporção é útil para adiar o pior, ainda que a frustração possa ser profunda quando se tenta fazer melhor que isso. Empurrar o problema para adiante é o melhor que as democracias fazem. E é por isso que o caminho que ainda têm pela frente pode se revelar mais comprido do que achamos.

Sob esse ângulo, a conjuntura atual torna imperativo reavivar a consciência de que o valor da democracia, como sugere Daniel Innerarity (2017, p. 93), “consiste precisamente em permitir aos cidadãos mudar de opinião e de dirigentes sem que isso implique pôr em risco a ordem política em seu conjunto”.

Falto das faculdades de crítica e julgamento do poder constituído o povo retorna, inexoravelmente, à condição de escravo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. **Introducción a la Ciencia Política**. 4. ed. Ciudad de México: Oxford University Press, 2013.

ARENDT, Hanna. Verdad y política. In: **Entre el pasado y el futuro**. Ocho ejercicios sobre la reflexión política. Barcelona: Ediciones Península, 1996.

BADIE, Bertrand. Populismo. In: HERMET, Guy; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; BRAUD, Philippe. **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2014, p. 241-242.

BEALEY, Frank. **The Blackwell Dictionary of Political Science**. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

BERNARDELLI, Paula. Pós-verdade. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (coords.). **Dicionário das Eleições**. Curi-

21 A frase de Duarte Pacheco é citada por Raymundo Faoro, na obra acima referenciada.

tiba: Juruá, 2020, p. 556-557.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información: economía, sociedad y cultura**. Vol. 1. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

COLOMBO, Gherardo. **Democracia**. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2012.

COLOMER, Jaume. Dictadura. In: CAMINAL BADÍA, Miquel; TORRENS, Xavier (eds.). **Manual de Ciencia Política**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2015, p. 71-86.

D'ANCONA, Matthews. **Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news**. Barueri: Faro Editorial, 2017.

DEL REY MORATÓ, Javier. **Comunicación, política, internet y campañas electorales**. De la teledemocracia a la ciberdemocracia. Madrid: Tecnos, 2007.

EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthews. **Nacional-populismo: a revolta contra a democracia liberal**. São Paulo: Record, 2020.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. São Paulo: Vestígio, 2020.

FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007.

FATH-LIHIC, Annette M.; BRANCATI, Dawn. **Elections and Peacebuilding: why the timing and sequencing of transitional elections matter**. Geneve: Kofi Annan Foundation, 2017.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Populismo. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (coords.). **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 553-555.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

HAN, Byung-Chul. **Favor fechar os olhos**. Em busca de um novo tempo. São Paulo: Editora Vozes, 2021.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. **Notas sobre a pandemia**. E breves lições para o mundo pós-coronavírus. 1ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

IDEA INTERNACIONAL. **Sistematización de buenas prácticas y experiencias en América Latina y el Caribe**. Grupo de expertas y expertos electorales, elecciones y covid-19. Ciudad de México: IDEA, 2020.

INCISA, Ludovico. Populismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO,

Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 980-986.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. A frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

IONESCU, Ghiță & GELLNER, Ernest. **Populism: its meanings and national characteristics**. London: Weidenfeld & Nicolson, 1969.

JIMÉNEZ SOLER, Ignacio. **La nueva desinformación**. Veinte ensayos breves contra la manipulación. Barcelona: Editorial UOC, 2020.

KRASTEV, Ivan. **The populist moment**. Disponível em <https://www.eurozine.com/the-populist-moment/>, acessado em 06/05/2021.

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

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPSET, Seymour Martin. **Political man: the social bases of politics**. New York: Doubleday and Company, 1960.

LOSANO, Irene. **Son molinos, no gigantes**. Cómo las redes sociales y la desinformación amenazan a nuestra democracia. Barcelona: Editorial Península, 2020.

MOFFITT, Benjamin. **The global rise of populism: performance, political style, and representation**. Stanford: Stanford University Press, 2016.

MONEDERO, Juan Carlos. **Curso urgente de política para gente decente**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. **A democracia desinformada**. Eleições e fake news. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUDDE, Cas & KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populismo: una breve introducción**. Madrid: Alianza editorial, 2019.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

MURGIA, Michela. **Instruções para se tornar um fascista**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2019.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político**. Subsídios para análise dos sistemas parti-

dário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2011.

NORRIS, Pippa & INGLEHART, Ronald. **Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism**. New York: Cambridge University Press, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?** Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2019.

_____. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

RECUERO, Raquel. Desinformação. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (coords.). **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 234-235.

RÍOS, Carmela. Por qué los populismos y las redes sociales hacen tan buena pareja (y ponen a prueba la solidez de las democracias). Disponível em: [[http:// https://carmelarios.medium.com/?p=2246b85c6866](http://https://carmelarios.medium.com/?p=2246b85c6866)]. Acesso: 15.7.2021.

ROBERTSON, David. **The Routledge Dictionary of Political Science**. 3. ed. London and New York: Routledge, 2004.

RODRIGUES, Theófilo Coedço Machado; BONONE, Luana Meneguelli; MIELLI, Renata. Desinformação e crise da democracia no Brasil: é possível regular fake news? **Confluências**, v. 22, n. 3, dez. 2020/ mar. 2021, p. 30-52.

ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo: historia, teoría, crítica**. Traducción de Irene Agoff. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SAFATLE, Vladimir. É racional para de argumentar. In: DUNKER, Christian; TEZZA, Cristiano; FUKS, Julián; TIBURI, Márcia; SAFATLE, Vladimir. **Ética e pós-verdade**. Porto Alegre: Dublinense, 2017, p. 125-136.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A política em tempos de cólera. **Outras Palavras**. 29 de agosto de 2019. Disponível em: [<https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/boaventura-a-politica-em-tempos-de-colera/>]. Acesso: 7.7.2021.

SARTORI, Giovanni. **La democracia en treinta lecciones**. Taurus: Ciudad de México, 2009.

SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**. Uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SNYDER, Timothy. “Post-thuth is pre-fascism”: a Holocaust historian on the Trump era. **Vox**, 9 de março de 2017. Disponível: [<https://www.vox.com/conversations/2017/3/9/14838088/donald-trump-fascism-europe-history-totalitarianism-post-truth>]. Acesso: 14.7.2021.

SUSTEIN, Cass. **Republic.com**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

TIBURI, Márcia. Pós-verdade, pós-ética: uma reflexão sobre delírios, atos digitais e inveja. In: DUNKER, Christian; TEZZA, Cristóvão; FUKS, Julián; TIBURI, Márcia; SAFATLE, Vladimir. **Ética e pós-verdade**. Porto Alegre: Dublinense, 2017, p. 95-124.

TORRES SORIANO, Manuel R. A modo de introducción. La tormenta perfecta. In: TORRES, Manuel R. (coord.). **#Desinformación: poder y manipulación en la era digital**. Granada: Editorial Comares, 2019.

TORMEY, Simon. **Populism**. Oxford: Oneworld Publications, 2019.

URBINATI, Nadia. A revolt against intermediary bodies. **Constellations**, 22(4) (2015).

ZAMBELLI, Sebastián. Ciberdemocracia. In: CRESPO MARTÍNEZ, Ismael; D'ADAMO, Orlando; GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; MORA RODRÍGUEZ, Alberto (coords.). **Diccionario enciclopédico de comunicación política**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015. p. 73-76.

ESPAÇO PÚBLICO E SOBERANIA DIGITAL: TENSÕES DEMOCRÁTICAS E DESAFIOS REGULATÓRIOS

Raquel Cavalcanti Ramos Machado²²

Desirée Cavalcante Ferreira²³

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de novas tecnologias tem desafiado práticos e teóricos da democracia há alguns anos. O salto acelerado à virtualização de diversos setores da vida social, decorrente do contexto da pandemia, ressaltou a urgência de serem planejados critérios de segurança, transparência e abertura do ambiente virtual.

Entretanto, a construção do espaço público digital tem esbarrado em desafios profundos e interferências no cotidiano dos Estados democráticos, identificados a partir da forma como as interações virtuais têm repercutido na rotina, cultura e política das sociedades contemporâneas. Ao mesmo tempo, considerando que as demandas por acesso às tecnologias tendem a crescer, inclusive com a expansão da oferta de serviços públicos digitais, visualiza-se o risco de perda da capacidade de controle dos dados, inovação e normatização do ambiente digital por muitos atores.

Como exemplo dessa expansão, no Brasil, grande parte dos processos judiciais já foi virtualizada, a oferta de serviços cartorários pela Internet tem sido ampliada e é crescente a oferta e regulação de serviços virtuais de saúde, educação e comunicação. Importa, pois, pensar sobre a segurança, qualidade e a continuidade desses serviços, especialmente quando considerado que a disputa pelo controle de espaços internacionais também é estendida aos ambientes virtuais.

A questão não se limita a uma relação entre poderes públicos e privados, identificada, por exemplo, na necessidade de controle do poder de *big techs*, também considera o aprimoramento das formas e da eficiência na vigilância dos cidadãos dentro e fora dos territórios nacionais. As disputas, assim, não se detém sobre questões de privacidade. Na realidade, a preocupação assume um refinamento político-econômico elementar ao ser interpretada a partir da ideia de soberania digital.

O termo tem ganhado projeção, especialmente diante da percepção de que o contexto atual é revelador da hegemonia tecnológica de países como os Estados Unidos e a China, os quais possuem incomparável controle sobre o armazenamento de dados e ofertas de produtos, infraestrutura e serviços digitais. A dimensão dessa questão pode ser quantificável, por exemplo,

22 Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, Ceará, Brasil). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9749-3539>

23 Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, Ceará, Brasil). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6479-1663>

pelo registro de que, nos Estados Unidos, estão hospedados 92% dos dados do Ocidente²⁴.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo examinar os desafios regulatórios do espaço digital, considerando os princípios que regem a governança da Internet e a necessidade de proteção dos direitos e garantias individuais.

Como caminho de investigação, na primeira parte do trabalho, são examinadas as condições sobre as quais o ciberespaço tem sido desenvolvido enquanto local de embate democrático, considerando o seu potencial emancipatório e os seus limites factuais. Em seguida, são apontadas formas como as redes sociais têm transtornado o espaço público a partir de elementos como o excesso de informações, fragmentação e polarização social. Discorre-se ainda sobre a possibilidade de serem feitas escolhas democráticas em um ambiente de personalização e redução da pluralidade. Ao fim, a partir do quadro apresentado nas partes anteriores, são apontados os pressupostos e desafios constitucionais para a construção de um sistema de governança e regulação da Internet.

1. O CIBERESPAÇO COMO PRAÇA PÚBLICA

A ciberdemocracia, originariamente pensada sob a promessa de ampliação da transparência e capacidade de influência de atores externos às estruturas tradicionais de poder no processo decisório e no estabelecimento das agendas públicas, necessita ser construída com a clareza acerca das dificuldades de gerenciamento dos conteúdos produzidos em massa e das limitações dos procedimentos de formação de vontades coletivas. A diminuição de distâncias espaciais e a velocidade de propagação das decisões não possuem valor em si mesmas. A mera transposição do centro de decisão, sem que sejam enfrentadas as estruturas reais de poder e de desigualdade, pode gerar um desencanto ainda maior e corroer as bases simbólicas da democracia.

O século XXI foi iniciado com um marcante otimismo acerca do potencial emancipatório do uso de tecnologias digitais, que viabilizariam a abertura e a pluralização do espaço público; a democratização da mídia; e o aumento do envolvimento cidadão nas eleições e nas formulações das agendas políticas. No transcurso da década de 2010, no entanto, as falhas e os riscos do uso das tecnologias passaram a ocupar o centro do debate. Constata-se a erupção do ceticismo²⁵ acerca da possibilidade de ser construído um espaço público democrático diante do volume e da velocidade de propagação das informações e da utilização do meio digital para minar a confiança nas instituições.

24 FLEMING, Sean. What is digital sovereignty and why is Europe so interested in it? World Economic Forum, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>. Acesso em: 22 out. 2021.

25 BARTTLETT, Jamie. **The People vs. Tech**: How the internet is killing democracy (and how we save it). New York: DUTTON, 2018, p. 08. Acerca dos riscos e das transformações ocasionados pelo desenvolvimento tecnológico ver também: PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012; ASSANGE, Julian *et al.* **Cypherpunks**: liberdade e o futuro da internet. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: Boitempo, 2013; e BOTSMAN, Rachel. **Who Can You Trust?** How Technology Brought Us Together and a Why It Might Drive Us Apart. New York: Public Affairs, 2017.

Com efeito, a repercussão negativa (*techlash*) advinda da preocupação com a cibersegurança e com a coleta e o gerenciamento de dados passou a ocupar um espaço estratégico na atuação de grandes empresas de tecnologia. De tal forma, a fragilização da confiança, seja em empresas, em governos ou em mídias, atualmente é um dos principais desafios relacionados ao vínculo entre tecnologias e democracia.

Uma amostra desse fenômeno é revelada pelos vultosos investimentos em pesquisas e desenvolvimento de medidas voltadas ao impacto do uso de tecnologias, como o caso da *Knight Foundation*²⁶, que anunciou, em 2019, um investimento de 50 milhões de dólares no desenvolvimento de um novo campo de pesquisa centrado nas influências tecnológicas no âmbito democrático.

Em sentido semelhante, marcando o cinquentenário da conexão da primeira rede de computadores, em 2019, o *Pew Research Center*²⁷ divulgou o resultado de uma pesquisa realizada com *experts* a fim de avaliar as expectativas em relação ao uso das novas tecnologias nos próximos 50 anos. No resultado, foi verificado que a maior parte dos entrevistados (72%) concorda que as experiências digitais irão impactar positivamente a vida das pessoas, caso sejam adotadas medidas de cooperação, segurança, garantia de direitos básicos e de justiça econômica. Por outro lado, em pesquisas relacionadas a um período menor de tempo²⁸, realizadas pelo mesmo centro, 49% dos especialistas em tecnologia apontavam que, até 2030, espera-se o enfraquecimento das democracias decorrente da disruptura digital.

A percepção de enfraquecimento democrático guarda relação, principalmente, com aspectos como a velocidade de propagação, o volume de informações, a distorção da realidade, o impacto das políticas de mercado e o desprestígio do jornalismo e dos meios de mídias tradicionais. Desse modo, ao refletir sobre o desenvolvimento de tecnologias digitais, é possível destacar diferentes eixos e desafios, com complexidades que se entrecruzam em maior ou menor medida. Tais questões transcendem, radicalmente, o nível individual, na medida em que as repercussões do uso dessas tecnologias não são adstritas aos seus usuários diretos.

Na verdade, o relevante risco de invasão à privacidade dos usuários se torna mais sensível quando potencializado pela constatação de uma transformação social brutal e extremamente veloz em operação na sociedade em rede. Nesse sentido, o temor de um indivíduo acerca da segurança dos seus dados privados que, eventualmente, motivasse a não utilização de redes sociais ou o levasse a não interconectar diferentes dispositivos, não seria suficiente para afugentar um potencial desdobramento na sua vida a partir do nível sócio-político estabelecido pela persona-

26 KNIGHT FOUNDATION. Knight invests \$50 million to develop new field of research around technology's impact on democracy. Journalism, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://knightfoundation.org/press/releases/knight-fifty-million-develop-new-research-technology-impact-democracy/>. Acesso: 22 out. 2021.

27 PEW RESEARCH CENTER. **Experts Optimistic About the Next 50 Years of Digital Life**. Out., 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/internet/2019/10/28/experts-optimistic-about-the-next-50-years-of-digital-life/>. Acesso em: 22 out. 2021.

28 PEW RESEARCH CENTER. **Many Experts Say Digital Disruption Will Hurt Democracy**. Fev., 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/internet/2020/02/21/many-tech-experts-say-digital-disruption-will-hurt-democracy/>. Acesso em: 22 out. 2021.

lização da experiência.

Além disso, a prestação de serviços públicos e os processos eleitorais, elementos estruturantes de sociedades democráticas, também têm sido transformados pelo uso de ferramentas digitais. Com a pandemia iniciada em 2020, por exemplo, tornou-se mais pronunciada a preocupação com a necessidade de uma atualização da legislação em diversos países, objetivando atender às questões inauguradas pelos processos de virtualização de serviços, campanhas ou mesmo de votações de modo mais efetivo²⁹.

Nesse cenário, acelerando um processo que já tinha apresentado grandes desafios e que ocupa o debate público global, desde 2016, com a consulta popular que resultou no *Brexit* e com a eleição presidencial que elegeu Donald Trump, as campanhas tenderam a migrar para o ambiente digital. Diante disso, as mudanças nas formas de comunicação e de divulgação e acesso a informações exigiram posturas rápidas e inovadoras de partidos, instituições, Poderes e cidadãos. Em acréscimo, debates acerca da possibilidade de desenvolvimento de sistemas de votação pela Internet também foram avivados, ainda que, sobre este ponto, exista grande ceticismo no que concerne à sua universalização a curto prazo.

Em oposição aos céticos, a Estônia é destacada como um exemplo paradigmático, pois, desde 2005, estabeleceu um sistema de votação remota pela Internet (*I-voting*). A despeito das especificidades do país, como os limites da extensão territorial, o elevadíssimo nível de inclusão digital e o desenvolvimento de um projeto de “sociedade digital”³⁰, os debates que antecederam a instalação do sistema de sufrágio pela Internet revelam preocupações similares às de diversas outras partes do mundo.

O projeto do *I-voting*, desde o princípio, revelava a preocupação com a preservação dos princípios democráticos, como a segurança e a transparência das eleições, e apontava a ampliação do nível de participação dos eleitores nos pleitos como um fundamento primordial³¹. Tal ênfase é natural, na medida em que a hipótese de votações para cargos eletivos via Internet costuma ser permeada por preocupações acerca da legitimidade democrática dos resultados, especialmente em consequência dos riscos de invasão nos sistemas e de interferências nos resultados; da dificuldade de fiscalização do procedimento individual de votação, o que impossibilitaria o controle de boca de urna ou de influência ilícita no momento do voto, além de facilitar a compra e venda de votos; e da impossibilidade de controle pelos próprios eleitores dos resultados, obrigando-os a depositar demasiada confiança nos sistemas eletrônicos. Além disso, um sistema dessa natureza

29 TAVARES, Joelmir. Eleição na pandemia joga luz sobre campanha na internet, horário de TV e discurso certo. Eleições 2020, Folha de S.Paulo, 2 jul. 2020, atual. 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/eleicao-na-pandemia-joga-luz-sobre-campanha-na-internet-horario-de-tv-e-discurso-certo.shtml>. Acesso em: 24 out. 2021.

30 A Estônia possui 99% dos serviços públicos disponíveis *online*. As exceções são casamentos, divórcios e transações imobiliárias. Além disso, 44% dos eleitores já utilizam o sistema *I-voting*. (ESTONIA. *e-estonia. e-governance*. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>. Acesso em: 24 out. 2021.

31 MADISE, Ülle; MAATEN, Epp; VINKEL, Priit. Voto por Internet en Estonia. In: AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.). *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 575-601.

exigiria o acesso universal à Internet e um nível de educação digital desenvolvido, inclusive para que os cidadãos pudessem fazer o uso das ferramentas de controle e de transparência.

Apesar dos riscos e dos desafios de um projeto de votação remota pela Internet, a visualização da efetivação de um sistema dessa natureza alerta para a necessidade urgente de se ponderar quais ferramentas podem ser mais adequadas a determinada realidade. Pensar a Internet como a nova praça pública não é mais uma mera aspiração; é o presente e, como tal, necessita ser compreendido e configurado de modo a melhor atender às expectativas de um futuro democrático.

2. O PODER DAS REDES SOCIAIS E A INVASÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

O modo como tem ocorrido a expansão tecnológica revela que pilares tradicionais das sociedades democráticas têm sido abalados, passando a exigir uma verdadeira reformulação da compreensão da esfera pública e da própria diferenciação entre os espaços público e privado. Tal constatação decorre da percepção de uma nova forma de acumulação de poder, gerada a partir do volume de dados e informações coletados diariamente por grandes empresas de tecnologia, as quais possuem notória possibilidade de influência em decisões políticas e eleitorais.

A prova desse reconhecimento é a criação do Comitê de Supervisão (*Oversight Board*)³² do *Facebook* e do *Instagram* como ferramenta de controle da liberdade de expressão *online*. Anunciado como um órgão independente dos interesses econômicos do *Facebook*, a sua função é realizar julgamentos emblemáticos relacionados à permissão e remoção de conteúdos publicados nas plataformas. Para garantir o distanciamento de interesses, o financiamento do Comitê deve ocorrer por meio de um *trust* independente e a sua atuação deve ser pautada em valores como acessibilidade e transparência. Além disso, a preocupação com a abertura à pluralidade foi demonstrada pelos critérios de seleção dos membros que integram o Comitê, sendo garantida a nomeação de pessoas de diferentes regiões do globo, com experiências e conhecimentos distintos.

A despeito das controvérsias acerca da legitimidade de um Comitê dessa natureza atuar como agente de controle da liberdade de expressão ou mesmo com a suficiência da medida adotada pelo *Facebook*, o reconhecimento da necessidade de abertura e transparência em processos decisórios de empresas de tecnologias tem relação direta com as pressões que estas têm sofrido em virtude das repercussões que esse novo nível de poder tem tido no espaço público.

A influência de novos atores e a mudança nas formas de comunicação apontam a necessidade de regulação e controle, tanto por parte do poder público quanto dos próprios usuários. No entanto, essa tarefa não é tão simples. As plataformas digitais, em regra, são administradas por empresas cujo intuito primordial é auferir lucros. Por tal razão, ao longo dos últimos anos,

32 “Tendo em vista que a comunidade do Facebook cresceu e tem atualmente mais de dois bilhões de pessoas, fica cada vez mais claro que a empresa do Facebook não deve tomar sozinha tantas decisões que afetam a liberdade de expressão e a segurança online dessas pessoas. O Comitê de Supervisão foi criado para ajudar o Facebook a responder a algumas das perguntas mais difíceis sobre o tema da liberdade de expressão online: o que remover, o que permitir e por quê.” (COMITÊ DE SUPERVISÃO. **Garantir o respeito à liberdade de expressão por meio do julgamento independente**. Disponível em: <https://www.oversightboard.com>. Acesso em: 24 out. 2021).

têm sido desenvolvidas mais ferramentas com intuito de estabelecer um perfil do usuário que viabilize a oferta de serviços e produtos com acentuado grau de “personalização”³³.

O propósito que, inicialmente, aparenta ser comercial, porém, influencia completamente a experiência do usuário na rede. De tal modo, os algoritmos, definidos com base em critérios não controlados e majoritariamente desconhecidos pelos indivíduos comuns, podem apresentar resultados consideravelmente distintos para uma mesma pesquisa, no intento de fornecer as respostas mais condizentes com o perfil pré-estabelecido de cada usuário.

Assim, ainda que imagine experimentar a mesma pluralidade de informações que qualquer outra pessoa que utilize os mesmos critérios de pesquisa, cada indivíduo pode ser apresentado a resultados bastante distintos, os quais, por sua vez, influenciarão a formação da sua opinião acerca do mundo. Em suma, a opinião pública se torna profundamente influenciada pelo conjunto de critérios pessoais definidos por empresas privadas, as quais passam a exercer um papel essencial no controle, na segurança e na confiabilidade das informações.

Segundo um estudo do Wall Street Journal, os cinquenta sites mais visitados da internet, sejam eles a CNN, o Yahoo ou o MSN, instalam cada um, em média, 64 cookies repletos de dados e beacons de rastreamento pessoal. Se buscarmos uma palavra como “depressão” no Dictionary.com, o site irá instalar 223 cookies e beacons de rastreamento em nosso computador, para que outros sites possam nos apresentar anúncios de antidepressivos. Se compartilharmos um artigo sobre culinária na ABC News, seremos perseguidos em toda a rede por anúncios de panelas revestidas de Teflon. Se abrirmos – por um mero instante – uma página que liste sinais para identificar se nosso cônjuge está nos traindo, logo seremos assombrados por anúncios de testes de paternidade por DNA. A nova internet não só já sabe que você é um cachorro – ela conhece a sua raça e quer lhe vender um saco de ração premium³⁴.

Verifica-se que, além da grave dificuldade associada à segurança e à privacidade dos dados individuais, essa estrutura modifica a própria organização social, ainda que de modo não completamente conscientizado. O problema é que, a despeito de uma experiência de acesso a informações extremamente personalizada poder ser útil aos consumidores, ela pode ser desastrosa para os cidadãos, na medida em que os interesses da polis passam a ser confundidos com o interesse estritamente econômico³⁵.

O espírito político compartilhado e a opinião pública são condições de existência de qualquer sociedade democrática. Do mesmo modo, a convivência com o outro, com o diferente, é o próprio sentido da pluralidade. O espaço público é constituído pelo diálogo entre indivíduos com distintas concepções morais, pela busca incessante por consensos e pelas reconstituições de identidades coletivas. Sem a convivência com o *outro*, não é possível imaginar o compartilhamento de um espaço verdadeiramente democrático. Entretanto, quando a definição do *eu* político

33 PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

34 PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 30.

35 HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018, p. 163-164.

é realizada a partir de uma massiva influência de expectativas comerciais definidas por grandes grupos empresariais, os quais, apesar dos recentes esforços, não comprovam ter compromissos intrínsecos com experiências democráticas ou com a proteção de direitos humanos, a própria diferenciação entre público e privado perde força.

De fato, as repercussões da formatação de um universo excessivamente centrado na personalização e na seleção de informações segundo as preferências de cada indivíduo já modificaram a dinâmica do diálogo democrático. Na verdade, o inédito fluxo de informações³⁶ veiculadas a cada dia e a inserção de novos atores com influência determinante no espaço público alteraram a forma como a própria política tem sido conduzida.

No entanto, o *ethos* democrático exige uma base comum compartilhada. Assim, é preciso resgatar – ou redefinir - o que une uma comunidade política, ainda que se reconheça o caráter fragmentário e incompleto das identidades coletivas. A ciberdemocracia não pode ser pensada como mero mecanismo de participação popular, tampouco pode invadir a esfera privada dos indivíduos a tal ponto de tolher-lhes a liberdade. Necessita ser capaz de unir a comunidade de modo mais eficiente do que as instituições até aqui construídas, sem, no entanto, exaurir o próprio sentido da liberdade política³⁷.

3. LIBERDADE COMO SONHO: ALGORITMOS, BOLHAS E ESCOLHAS DEMOCRÁTICAS

Em uma sociedade cujo controle de dados e informações se dá de modo potencialmente violador dos direitos básicos dos indivíduos e na qual não é possível definir uma dimensão mínima dos elementos que influenciam a formação da opinião pública é essencial que seja posta a questão da liberdade. A Internet tem demonstrado funcionar como um instrumento que amplia e potencializa problemas antigos, mesclando-os a novas dinâmicas sociais. Diante disso, a aspiração à agora digital não deve partir de uma falsa percepção de possibilidade de se construir um sistema político sem mediadores. Na realidade, é verificado que o intento de subtrair a figura dos representantes é frustrado pela existência de novos intermediários, não eleitos, mais difíceis de controlar e muito menos transparentes.

No contexto de desenvolvimento da ciberdemocracia, as redes sociais costumam ser tratadas com plataformas que expressam o potencial de desenvolvimento de diretismos políticos, especialmente em termos de debate e mobilização popular. Ao mesmo tempo, vivencia-se um período de abuso do uso de tecnologias para manipulação da confiança das pessoas não apenas nas instituições, mas também entre os seus concidadãos.

36 Em 2012, Eli Pariser destacou que: “Eric Schmidt [então, presidente do Google] costuma ressaltar que, se gravássemos toda a comunicação humana desde o início dos tempos até 2003, precisaríamos de aproximadamente 5 bilhões de gigabytes para armazená-la. Agora, estamos criando essa mesma quantidade de dados a cada dois dias.” (PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 27).

37 “Liberdades no sentido dos direitos civis resultam da libertação, mas não são de modo algum o conteúdo real da liberdade, cuja essência é a admissão no âmbito público e a participação nos assuntos públicos”. (AREN-DT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018, p. 25).

Tornando ainda mais complexa essa questão, a consciência coletiva dos indivíduos tem sido, cada vez mais, contaminada por elementos de desinformação ou de artificialização do debate público. Como exemplo, menciona-se o estudo realizado pela Diretoria de Análise de Política Públicas (DAAP) da Fundação Getúlio Vargas³⁸, o qual apontou que contas automatizadas, no *Twitter*, motivavam até 20% dos debates de apoios a políticos.

Em comparação a outras plataformas populares, como o *Facebook* e o *Instagram*, o *Twitter* foi considerado a rede social mais suscetível à disseminação de informações e perfis maliciosos, como *bots* (contas controladas por programas)³⁹ e contas falsas. Ao analisar os dados, a pesquisa da FGV destacou que as possíveis explicações para isso estariam no modo de funcionamento da plataforma e nos hábitos dos usuários, como o padrão comunicacional limitado pelo texto em 140 caracteres, que facilita a imitação de uma fala humana; a possibilidade de marcar usuários que não estejam conectados à conta de origem da mensagem; e a maior propensão a adotar critérios menos rigorosos para seguir um perfil ou aceitar novos seguidores⁴⁰.

Os algoritmos exercem um papel fundamental no funcionamento dos robôs, na medida em que possibilitam o mapeamento dos comportamentos dos usuários da rede para a criação dos padrões e para a definição das regras de publicação. O processamento da linguagem (*natural language algorithms*) é pensado para permitir um maior grau de interação, o que também se torna mais simples em espaços mais curtos de texto.

Constatação similar foi apontada em estudo que analisou a interferência das redes sociais nos resultados do *Brexit* e nas eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2016. Nesses casos, o papel das mídias sociais teve impacto direto na formação de uma sensação de consenso ou de apoio a um dos polos em disputa, distorcendo e artificializando o debate⁴¹.

No México, em 2018, o termo *bots* ganhou espaço notável, semanas antes da eleição presidencial, quando o então candidato líder nas pesquisas, Andrés Manuel López Obrador, foi acusado de utilizar robôs para promover a sua campanha. Naquele ocasião, as investigações realizadas por jornalistas e cientistas de redes em um milhão de contas do *Twitter* apontavam que 53% dos perfis teriam mais de 50% de possibilidade de ser um *bot*. O percentual de perfis falsos poderia saltar para até 67% nos casos de contas de seguidores de algum dos candidatos.

38 FGV DAPP, Diretoria de Análise de Política Públicas. Robôs, redes sociais e política: Estudo da FGV/ DAPP aponta interferências ilegítimas no debate público na web. 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/robos-redes-sociais-e-politica-estudo-da-fgvdapp-aponta-interferencias-ilegitimas-no-debate-publico-na-web/>. Acesso em: 24 out. 2021.

39 *Bots* também são mecanismos efetivos na divulgação de mensagens com carregado conteúdo emocional, construindo “câmaras de eco” (*echo chambers*), com o propósito de fortalecer ideias e crenças de determinado grupo. (GORODNICHENKO, Yuriy; PHAM, Tho; TALAVERA, Oleksandr. **Social media, sentiment and public opinions: Evidence from #Brexit and #USElection**. National Bureau of Economic Research, 2018).

40 FGV DAPP, Diretoria de Análise de Política Públicas. Robôs, redes sociais e política: Estudo da FGV/ DAPP aponta interferências ilegítimas no debate público na web. 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/robos-redes-sociais-e-politica-estudo-da-fgvdapp-aponta-interferencias-ilegitimas-no-debate-publico-na-web/>. Acesso em: 24 out. 2021.

41 GORODNICHENKO, Yuriy; PHAM, Tho; TALAVERA, Oleksandr. **Social media, sentiment and public opinions: Evidence from #Brexit and #USElection**. National Bureau of Economic Research, 2018.

Além disso, a potencial interferência no resultado do pleito foi destacada a partir da constatação segundo a qual, caso fossem excluídos os perfis automatizados, o conteúdo das interações tenderia a ser favorável ao candidato governista, Ricardo Anaya, e não ao candidato que aparecia oficialmente como líder nas pesquisas⁴².

A gravidade desses apontamentos para a legitimidade dos processos democráticos é incalculável. Os números de interações falsas ou artificiais são surpreendentes e intensificam a preocupação de que possam ser ainda maiores, ao ponto de ameaçar a existência efetiva do debate político.

Um estudo realizado em parceria pelo *Center for Complex Networks and Systems Research* da *Indiana University* e pelo *Information Sciences Institute* da *University of Southern California* apontou que entre 9% e 15% das contas do Twitter seriam robôs, o que representaria um número de cerca de 48 milhões de contas a serem deletadas periodicamente. Tratam-se de perfis programadas para conquistar seguidores, conduzir ataques a opositores, forjar discussões ou replicar *hashtags*, mas que não são conduzidas por pessoas reais. A ação artificial desses agentes (“trolls da democracia”⁴³) é realizada em compatibilidade com os elementos emocionais preva- lecentes nas comunicações das redes sociais, cujo intuito é ativar sensações de ódio e repúdio, impossibilitar o diálogo e contaminar as interações na arena digital. Esse fenômeno se relaciona diretamente com a propagação de *Fake News*, termo popularizado e amplamente debatido, mas cuja definição e modo de funcionamento ainda permanecem pendentes de maiores precisões.

Maria Molina *et al.*⁴⁴, ao analisarem as amplas definições dadas ao termo e os distintos recursos que possibilitariam a criação de soluções automatizadas para detecção de conteúdos problemáticos, mencionam que essa expressão não pode ser reduzida à ideia de notícia falsa (*False News*). Trata-se, na verdade, de um conceito guarda-chuva que também inclui conteúdos com intuito de polarização, informações incorretas, sátiras, comentários, informações persuasivas e, até mesmo, jornalismo cidadão. Não há, portanto, necessária relação com conteúdos políticos ou com a invenção completa de uma narrativa ou notícia. Como produtos da pós-verdade, as *Fake News* não precisam ser mentiras integrais, podem ser distorções ou exageros de fragmentos da realidade. Além disso, podem ser utilizadas como parâmetros de avaliação de apoio a determinadas questões ou mesmo para criar um debate não existente.

As redes sociais desempenham um papel fundamental na sua propagação, especialmente com o aperfeiçoamento da criação de *bots* e perfis falsos, os quais possibilitam a criação de uma sensação de realidade, dando visibilidade a determinadas ideias ou forjando a sua integração com outros conteúdos. Também são potencializadas pela estrutura de propaganda generalizada

42 ITS. Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. Bots e participação nas campanhas eleitorais do México. Tradução de Marco Konopacki. 2 jul. 2018. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/bots-e-participação-nas-campanhas-eleitorais-do-méxico-3dfc8fca04a1>. Acesso em: 24 out. 2021.

43 RUBIO NÚÑEZ, Rafael. The trolls of democracy. Elections and new voting technologies. In: **La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico**. Thomson Reuters Aranzadi, 2019. p. 83-108.

44 MOLINA, Maria D. *et al.* “Fake news” is not simply false information: a concept explanation and taxonomy of online content. **American Behavioral Scientist**, p. 0002764219878224, 2019.

nas comunicações e pela fragilização da credibilidade de meios de comunicação tradicionais. Por tais razões, são fortemente possibilitadas pelas interações cerradas em grupos de indivíduos com crenças semelhantes, os quais se relacionam com base em um forte vínculo de confiança na autenticidade das informações entre si propagadas.

Diante disso, Rafael Rubio⁴⁵ defende que o direito à informação deve ser interpretado com um novo destaque, na medida em que é a condição necessária para a formação da opinião pública em uma democracia. Tal direito não se resume, nessa perspectiva, à dimensão liberal-individual. Ele é atrelado, de modo indissolúvel, ao próprio pluralismo, considerando que a existência social depende da troca de informações entre pessoas de distintas realidades, crenças e ideologias. A construção do mundo compartilhado não pode ser restrita ao espaço das redes sociais e este, por sua vez, não pode ser limitado a organizações numéricas definidas sem a consideração de que a pluralidade e a oposição de ideias são elementos constitutivos da democracia.

Mecanismos dessa natureza contaminam o potencial de transformação das redes sociais em uma verdadeira arena pública e apontam para o fato de que a ciberdemocracia não pode ser limitada a esse modelo de plataformas. A intensificação da participação em discussões promovidas pelas novas tecnologias, por si só, não representa ganho democrático efetivo. A experiência virtual produz os seus resultados no espaço físico concreto. É preciso, portanto, que o produto das interações digitais sejam compatíveis com o pluralismo, a liberdade e autoconsciência dos cidadãos.

4. GOVERNANÇA, REGULAÇÃO E LIBERDADE: DESAFIOS DA ERA DIGITAL

Entre o temor de hipervigilância e a captura do espaço público por interesses econômicos, a governança da Internet, compreendida a partir da perspectiva de proteção de direitos humanos, liberdades individuais e privacidade⁴⁶, tem se apresentado como uma urgência e um desafio. Ao termo é atribuído o sentido de “desenvolvimento e aplicação pelos Governos, pelo setor privado e pela sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisão e programas em comum que definem a evolução e o uso da Internet”⁴⁷.

Nesse sentido, o funcionamento e o desenvolvimento da rede é norteado, por exemplo, por valores como descentralização, interatividade, anonimato, cosmopolitismo, igualitarismo e

45 RUBIO Núñez, Rafael. El derecho a la información y el derecho al voto. *In*: QUADRA-SALCEDO, Tomás de la; et al. **Sociedad Digital y Derecho**. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. RED.ES. Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 467-490.

46 Não se ignora que haja uma multiplicidade de perspectivas possíveis para a definição de governança da Internet, como o desenvolvimento de infraestrutura técnica, padrões e aplicações ou formas de comunicação. Para os fins propostos neste trabalho, o termo será empregado a partir da perspectiva democrática e de proteção dos direitos humanos. (KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet**. Tradução de Carolina Carvalho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 19).

47 KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet**. Tradução de Carolina Carvalho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 20.

resiliência⁴⁸, de maneira que os problemas decorrentes do seu funcionamento não podem ser pensados apenas a partir de estruturas tradicionais, como os limites territoriais dos Estados. Na realidade, não há como relevar que as estratégias para regulação do ambiente virtual não são adstritas aos atos dos governos ou de autoridades públicas.

Assim, como resposta ao cenário de riscos concretos à estabilidade das democracias decorrentes de atos praticados em suas plataformas, as grandes empresas de tecnologia têm tentado demonstrar responsabilidade e transparência por critérios de moderação. Entretanto, tais ações têm sido fragilizadas, por exemplo, por constantes denúncias de tolerância ou tratamento diferenciado a publicações de autoridades públicas ou de perfis de influenciadores digitais⁴⁹ que, ao fim, geram interações e cliques economicamente relevantes para as empresas, revelando a difícil articulação entre monetização e moderação⁵⁰. Na outra ponta, denúncias de espionagem interna e externa de cidadãos e governos ressaltam a dificuldade de relegar aos Estados o controle dos espaços que, de origem, pretendem ser livres, plurais e descentralizados.

Nesse quadro, ao mesmo tempo em que se busca preservar a liberdade na rede, é apontado o vácuo normativo que permite às empresas de tecnologia atuar conforme a sua discricionariedade, ofendendo um elemento-base das democracias: a *rule of law*. Em outros termos, a complexa questão acerca da atribuição de legitimidade para definir e aplicar regras de conduta no ambiente digital, precisa ser interpretada em compatibilidade com a linguagem do constitucionalismo e do Estado de Direito, observando os pressupostos de previsibilidade, estabilidade e justiça⁵¹, ainda quando tomadas por empresas de tecnologia ou outros atores privados.

Conforme destacado por Nicolas Suzor⁵², os intermediários digitais, isto é, as empresas de telecomunicações que fornecem a infraestrutura, as empresas de *software*, os centros de coleta, indexação e armazenamento de dados e as plataformas de mídias sociais, não apenas afetam o modo de interação social, mas governam a própria Internet. Pensar a governança, neste momento, pressupõe definir como o espaço deve ser governado, quem deve ser responsabilizado e quais valores devem prevalecer.

A natureza fundamental e a arquitetura que se está a planificar, caracterizada pela defi-

48 MALCOLM, Jeremy. **Multi-stakeholder governance and the Internet Governance Forum**. Perth: Terminus Press, 2008.

49 HORWITZ, Jeff. Facebook Says Its Rules Apply to All. Company Documents Reveal a Secret Elite That's Exempt. The facebook files: A Wall Street Journal investigation. 3 set. 2021. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules-11631541353?mod=series_facebookfiles. Acesso em: 04 out. 2021.

50 SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Victor. Constitucionalismo digital. 31 out. 2020. **Plural Curitiba**, 2020. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/artigos/constitucionalismo-digital/>. Acesso em: 22 out. 2021.

51 SUZOR, Nicolas. A constitutional moment: How we might reimagine platform governance. **Computer Law & Security Review**, Volume 36, 2020, p. 02.

52 SUZOR, Nicolas P. **Lawless: the secret rules that govern our digital lives**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2019

nição das normas e dos legitimados, chega a ser definida como um “momento constitucional”⁵³. Segundo essa concepção, é necessária a construção de uma lógica de um constitucionalismo digital cujo pressuposto é o desenvolvimento de meios de evitar abusos em um sistema conformado por distintos atores, como governos, empresas e a sociedade civil organizada. A construção de consensos em um ambiente de tamanha diversidade de interesses é certamente a tarefa mais difícil deste novo estágio democrático.

Interpretar a questão a partir da linguagem de um momento extraordinário da vida política, como revelado pelo uso do conceito cunhado por Bruce Ackerman⁵⁴, revela outra dimensão fundamental: as decisões e as disputas são realizadas em espaços de assimetria de poder entre os atores, inclusive estatais. No debate da governança da Internet, um elemento crucial a ser considerado é a própria capacidade dos agentes de influenciar nas decisões ou fazer as próprias escolhas.

A despeito do incentivado cenário de virtualização de elementos fundamentais da vida social e da aparente liberdade, os países não partem das mesmas condições, inclusive em relação ao domínio das operações tecnológicas em seus territórios. A noção de soberania é repensada a partir da escassez de recursos, tanto de capital, como controle e propriedade de cabos, servidores e dados, quanto intelectual, isto é, recursos humanos e instituições que desenvolvam pesquisas. Essas discrepâncias concretas alertam para os riscos de desenvolvimento de uma espécie de “feudalismo digital”⁵⁵, espaços de aprisionamento de impérios tecnológicos, com capacidade de influenciar fortemente o modo de realizar campanhas eleitorais, governar e operar a vida política de modo geral.

Uma vez que a tecnologia da informação passe a operar em todos os setores da administração pública, a ausência de soberania digital impõe aos países uma condição de dependência de tecnologia estrangeira que pode pôr em risco a própria continuidade do serviço público. Esse diagnóstico é embasado por Renata Ávila Pinto⁵⁶, ao mencionar o caso da Microsoft que, em 2008, anunciou que não forneceria mais as atualizações de segurança do sistema operacional Windows XP. A mera descontinuidade das atualizações de sistema importou na insegurança de diversos sistemas estatais que o utilizavam para operações fundamentais, como sistemas alfandegários.

Na sociedade em rede, não é possível imaginar autonomia estatal sem desenvolvimento tecnológico nacional, inclusive para gestão e armazenamento de dados. Além disso, a superação de formas de colonialismo digital pressupõe a percepção de que a própria linguagem e cultura das comunidades pode ser ameaçada pela imposição de valores e práticas alheias ao

53 CELESTE, Edoardo. Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation. **International Review of Law, Computers & Technology**, 2019.

54 ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**: Fundamentos do Direito Constitucional. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2006.

55 AVILA PINTO, Renata. Soberania Digital ou Colonialismo Digital? **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 15, n. 27, São Paulo, jul. 2018, p. 17.

56 Idem, p. 21.

contexto local⁵⁷.

A soberania digital, nesse sentido, possui pelo menos três dimensões: a autonomia dos Estados, norteadas pela lógica de segurança da infraestrutura nacional; autonomia e competitividade econômica; e autonomia e capacidade de autodeterminação individual dos usuários⁵⁸. Essa noção, ainda que pressuponha a possibilidade de definição e aplicação das regras de comunicação, não se limita a isso. É necessário que haja disponibilidade e capacidade de desenvolver e controlar a infraestrutura tecnológica, inclusive evitando eventual manipulação exterior.

É importante frisar que discutir a soberania digital não corresponde à estatização da Internet, muito menos à superação completa da noção de soberania estatal⁵⁹. Pressupõe, no entanto, o reconhecimento de que a perspectiva de atores múltiplos no espaço de ação e decisão também funciona a partir de relações de poder e desigualdade de forças, daí não podendo ser ignorada a lógica da colonialidade que mina o desenvolvimento nacional em certas regiões⁶⁰.

A tarefa regulatória das plataformas, portanto, tem de atingir níveis profundos que preservem a pluralidade e as peculiaridades culturais e linguísticas, além de exigir transparência nos processos, diversidade de moderadores humanos e obrigações legais mais potentes⁶¹. Ao mesmo tempo, a centralização da propriedade e controle sobre os mecanismos físicos e não-físicos necessários à arquitetura e funcionamento da rede deve ser compreendida como um tema político fundamental e integrar as agendas de desenvolvimento nacional e regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexa questão do desenvolvimento do espaço público digital tem enfrentado os desafios de regulação e governança de um ambiente pautado por valores como descentralização e multiplicidade de atores legitimados a criar e a aplicar normas de funcionamento. Ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas e a digitalização da vida social, incluindo a prestação de serviços públicos e a realização de eleições, precisam ser analisadas a partir do risco efetivo de interrupção de serviços e da perda da capacidade de proteção dos direitos dos cidadãos que são interconectados pelas plataformas.

Nesse quadro, a defesa da soberania digital não pode ser compreendida como um isolacionismo estatal. Na verdade, o estabelecimento de legislações que visam a impedir o acesso

57 Idem, p. 25.

58 POHLE, Julia; THIEL, Thorsten. Digital sovereignty. *Internet Policy Review*, 9(4), 2020, p. 8-11. <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>.

59 FLORIDI, Luciano. The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU. *Philosophy & Technology*, 33, 2020, p. 375. <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00423-6>.

60 DARIO CEBALLOS, Luis; ANDRÉS MAISONNAVE, Marcelo; y BRITTO LONDOÑO, Carlos Rafael. Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, año IV, número IV, octubre 2020.

61 GILLESPIE, Tarleton. *Custodians of the Internet: platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*. New Haven & London: Yale University Press, 2018, p.606-607.

a plataformas estrangeiras ou obrigar o armazenamento de dados em um determinado território, por exemplo, têm sido interpretadas pela comunidade internacional como medidas autoritárias, incompatíveis com o ecossistema de liberdade, cosmopolitismo e descentralização que se intenta construir na Internet.

Ao mesmo tempo, é concreta e crescente a necessidade de cidadãos, empresas, instituições públicas e governos saberem, efetivamente, onde e como são armazenados os seus dados, assim como quem tem acesso a eles. Ademais, discutir, barganhar e se proteger em um espaço de disputa de poder pressupõe autonomia e desenvolvimento de recursos humanos e infraestruturais de cada ator.

Portanto, não basta aos atores internacionais construir marcos legais de proteção dos direitos dos usuários. É necessário que haja a construção de estruturas nacionais de desenvolvimento que permitam a escolha sobre a fonte de aquisição e gestão de recursos e dados, evitando a concentração que tem sido desenhada na atualidade.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: Fundamentos do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2006.

ARENDT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

ASSANGE, Julian *et al.* **Cypherpunks: liberdade e o futuro da internet**. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: Boitempo, 2013.

AVILA PINTO, Renata. Soberania Digital ou Colonialismo Digital? **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 15, n. 27, São Paulo, jul. 2018, p. 15-28.

BARTTLETT, Jamie. **The People vs. Tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)**. New York: Dutton, 2018.

BOTSMAN, Rachel. **Who Can You Trust? How Technology Brought Us Together and a Why It Might Drive Us Apart**. New York: Public Affairs, 2017.

CELESTE, Edoardo. Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation. **International Review of Law, Computers & Technology**, 2019.

COMITÊ DE SUPERVISÃO. **Garantir o respeito à liberdade de expressão por meio do julgamento independente**. Disponível em: <https://www.oversightboard.com>. Acesso em: 24 out. 2021

DARIO CEBALLOS, Luis; ANDRÉS MAISONNAVE, Marcelo; y BRITTO LONDOÑO, Carlos Rafael. Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica. **Revista Propuestas para el Desarrollo**, año IV, número IV, octubre 2020.

ESTONIA. e-estonia. **e-governance**. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>. Acesso em: 24 out. 2021.

FGV DAPP, Diretoria de Análise de Política Públicas. **Robôs, redes sociais e política**: Estudo da FGV/DAPP aponta interferências ilegítimas no debate público na web. 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/robos-redes-sociais-e-politica-estudo-da-fgvdapp-aponta-interferencias-ilegitimas-no-debate-publico-na-web/>. Acesso em: 24 out. 2021.

FLEMING, Sean. What is digital sovereignty and why is Europe so interested in it? World Economic Forum, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>. Acesso em: 22 out. 2021.

FLORIDI, Luciano. The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU. **Philosophy & Technology**, 33:369–378, 2020. <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00423-6>.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the Internet**: platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media. New Haven & London: Yale University Press, 2018.

GORODNICHENKO, Yuriy; PHAM, Tho; TALAVERA, Oleksandr. **Social media, sentiment and public opinions: Evidence from #Brexit and #USElection**. National Bureau of Economic Research, 2018.

HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018.

HORWITZ, Jeff. Facebook Says Its Rules Apply to All. Company Documents Reveal a Secret Elite That's Exempt. The facebook files: A Wall Street Journal investigation. 3 set. 2021. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules11631541353-?mod-series_facebookfiles. Acesso em: 04 out. 2021.

ITS. Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. Bots e participação nas campanhas eleitorais do México. Tradução de Marco Konopacki. 2 jul. 2018. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/bots-e-participação-nas-campanhas-eleitorais-do-méxico-3dfc8fca04a1>. Acesso em: 24 out. 2021.

KNIGHT FOUNDATION. Knight invests \$50 million to develop new field of research around technology's impact on democracy. Journalism, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://knightfoundation.org/press/releases/knight-fifty-million-develop-new-research-technology-impact-democracy/>. Acesso: 22 out. 2021.

KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet**. Tradução de Carolina Car-

valho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

MADISE, Ülle; MAATEN, Epp; VINKEL, Priit. Voto por Internet en Estonia. *In*: AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.). **Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea**. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 575-601

MALCOLM, Jeremy. **Multi-stakeholder governance and the Internet Governance Forum**. Perth: Terminus Press, 2008.

MOLINA, Maria D. *et al.* “Fake news” is not simply false information: a concept explanation and taxonomy of online content. **American Behavioral Scientist**, p. 0002764219878224, 2019.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PEW RESEARCH CENTER. **Experts Optimistic About the Next 50 Years of Digital Life**. Out., 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/internet/2019/10/28/experts-optimistic-about-the-next-50-years-of-digital-life/>. Acesso em: 22 out. 2021.

PEW RESEARCH CENTER. **Many Experts Say Digital Disruption Will Hurt Democracy**. Fev., 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/internet/2020/02/21/many-tech-experts-say-digital-disruption-will-hurt-democracy/>. Acesso em: 22 out. 2021.

POHLE, Julia; THIEL, Thorsten. Digital sovereignty. **Internet Policy Review**, 9(4), 2020, p. 8-11. <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>.

RUBIO Núñez, Rafael. El derecho a la información y el derecho al voto. *In*: QUADRA-SALCEDO, Tomás de la; et al. **Sociedad Digital y Derecho**. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. RED.ES. Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 467-490.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael. The trolls of democracy. Elections and new voting technologies. *In*: **La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico**. Thomson Reuters Aranzadi, 2019. p. 83-108.

SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Victor. Constitucionalismo digital. 31 out. 2020. **Plural Curitiba**, 2020. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/artigos/constitucionalismo-digital/>. Acesso em: 22 out. 2021.

SUZOR, Nicolas P. **Lawless: the secret rules that govern our digital lives**. United Kingdom:

Cambridge University Press, 2019.

SUZOR, Nicolas. A constitutional moment: How we might reimagine platform governance. **Computer Law & Security Review**, Volume 36, 2020.

TAVARES, Joelmir. Eleição na pandemia joga luz sobre campanha na internet, horário de TV e discurso certo. Eleições 2020, **Folha de S.Paulo**, 2 jul. 2020, atual. 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/eleicao-na-pandemia-joga-luz-sobre-campanha-na-internet-horario-de-tv-e-discurso-certo.shtml>. Acesso em: 24 out. 2021.

PROCESOS DEMOCRÁTICOS EN CHILE EN ÉPOCA DE PANDEMIA Y CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR

Gonzalo Aguilar Cavallo⁶²

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende realizar un análisis de los resultados de los procesos electorales que se han desarrollado en Chile durante los años 2020 y 2021, insertándolos en un contexto explicativo de la evolución del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas. Nuestra pregunta orientadora será si los motivos y las tendencias electorales que se pueden extraer del caso chileno dan cuenta de la evolución reciente del constitucionalismo latinoamericano.

Nuestra hipótesis es que los procesos electorales llevados a cabo durante el 2020 y el 2021 son una manifestación de fenómenos que se encuentran presentes en el desarrollo constitucional latinoamericano desde hace décadas y que sólo han venido a consolidarse en los procesos participativos recientes y los procesos que dichos actos electorales han desencadenado.

En esta línea, este trabajo se divide en dos partes. La primera parte se refiere al análisis de los procesos electorales desarrollados durante los años 2020 y 2021, en plena pandemia y crisis sanitaria. La segunda parte realiza un examen de las características más relevantes del constitucionalismo latinoamericano o de las condicionantes regionales de este constitucionalismo latinoamericano, y que podrían verse proyectados en los procesos electorales realizados.

1. PROCESOS ELECTORALES QUE SE HAN LLEVADO A CABO EN CHILE DURANTE LA PANDEMIA

Durante los años 2020 y 2021, en plena pandemia, se han llevado a cabo diversos procesos electorales en Chile. En primer lugar, el plebiscito sobre la Convención constitucional; en segundo lugar, la elección de alcaldes y gobernadores regionales; en tercer lugar, la elección de los convencionales constituyentes.

1.1. PLEBISCITO DE ENTRADA

En primer lugar, el 25 de octubre de 2020, se realizó el plebiscito denominado “de entrada”. En este plebiscito se consultó a la ciudadanía lo siguiente: ¿Quiere Ud. una nueva Constitución? Apruebo/Rechazo y ¿Qué tipo de órgano debería redactar la nueva constitución? Con-

62 * Abogado (Chile), Doctor en Derecho (España), Magíster en Relaciones Internacionales (España), Máster en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Francia). Postdoctorado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania). Profesor de Derecho Constitucional, Internacional, Ambiental y Derechos Humanos, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca (Santiago, Chile). Director del Magíster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Chile (Santiago, Chile). Correo electrónico: gaguilar@utalca.cl.

vención mixta Constitucional o Convención Constitucional. Los resultados consistieron en que el 78,27% de las preferencias fue para la opción Apruebo, mientras que el 21,73% fue para la opción Rechazo. Respecto del órgano que redactará la nueva Constitución, la Convención Constitucional obtuvo un 78,99% y la Convención Constitucional Mixta un 21,01%⁶³.

En el plebiscito participaron un total 7.562.173 personas, lo que representa un 50,9% del padrón total de 14.796.197 personas⁶⁴. Esto convierte al plebiscito en la elección con mayor votación desde la instauración del voto voluntario⁶⁵. Podemos desglosar lo anterior en:

- Voto jóvenes: Del padrón total de 14.796.197 personas 1.791.708 corresponden a personas entre 18 a 24 años. De lo anterior sufragaron 1.017.153 personas. Esto equivale a un 6,87% del total de participación.
- Voto mujeres: Del padrón total de 14.796.197 personas, 7.590.015 corresponde a mujeres. De lo anterior sufragaron 3.977.810. Esto equivale a un 26,56% del total de participación.
- Voto personas mayores: Del padrón total de 14.796.197 personas, 3.695.382 corresponde a personas entre 60 y 80 años y más⁶⁶. De lo anterior sufragaron 1.607.616⁶⁷. Esto equivale a un 10,86 % del total de participación.

De lo anterior se desprende que del total de este desglose comprende un 44,29% de participación en el plebiscito del 25 de octubre del año 2020.

También es interesante mencionar que de los 7.562.173 personas que participaron en el plebiscito de 2020, 571.392 personas corresponden a afiliados a partidos políticos⁶⁸.

Cabe indicar que este plebiscito estaba presupuestado para el 26 de abril del año 2020, pero, por razones de seguridad sanitaria, fue postergado para octubre de ese año. El proceso plebiscitario fue efectuado bajo un “protocolo sanitario”. Este protocolo fue aprobado el 3 de agosto por el Ministerio de Salud y publicado en el Diario Oficial el 10 de septiembre de 2020⁶⁹.

63 Pauta (2020), “Votación, resultados y reacciones del Plebiscito”, disponible en: <https://www.pauta.cl/politica/votacion-resultados-y-reacciones-sigue-en-vivo-el-plebiscito-2020>

64 Padrón electoral publicado el 26 de agosto de 2020, <https://www.servel.cl/estadisticas-del-padronelectoral-en-chile-plebiscito-2020/>

65 Servel (2020), <https://www.plebiscitonacional2020.cl/plebiscito-nacional-2020-fue-la-mayor-votacion-de-la-historia-de-chile/>. La Nación (2020), disponible en: <http://www.lanacion.cl/plebiscito-2020-la-mayor-participacion-ciudadana-desde-que-el-voto-es-voluntario/>

66 Servel (2021) estadísticas padrón electoral, disponible en: <https://www.servel.cl/estadisticas-del-padronelectoral-en-chile-plebiscito-2020/>

67 Servel, disponible en: <https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion-por-sexo-y-edad/>

68 Servel, disponible en: <https://www.servel.cl/participacion-electoral-de-afiliados-a-partidos-politicos-plebiscito-2020/>

69 Diario oficial 10 de septiembre, disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/09/10/42753/01/1815081.pdf>

Por otra parte, el Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile adoptó una resolución que fija normas e instrucciones especiales para el plebiscito del 25 de octubre, el cual fue publicado el 4 de septiembre de 2020 en el Diario Oficial. Dentro de las medidas allí señaladas destacan:

- a) Bloque horario exclusivo para los adultos mayores de 60 años, de 14:00 a 17:00 horas.
- b) Mantener distanciamiento físico de un metro entre todos los votantes en la fila y los vocales de mesa.
- c) El horario de funcionamiento de las mesas de votación fue extendido hasta las 20:00 horas.
- d) Se permitió que los votantes llevaran su propio bolígrafo de tinta azul para firmar el padrón de mesa y marcar su preferencia en las cédulas de votación.
- e) Se rebajó a 60 años la edad para excusarse de ser vocal de mesa.
- f) Las cámaras secretas no tenían cortinas o puertas a fin de evitar contacto físico con cualquier parte de su estructura⁷⁰.

1.2. ELECCIÓN DE ALCALDES, GOBERNADORES REGIONALES Y CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

Durante el año 2021 se realizaron las elecciones de gobernadores regionales, alcaldes, concejales, y convencionales constituyentes. En razón de la pandemia se modificó la fecha inicial de la elección, prevista para el 11 de abril de 2021, y se aplazó para el 15 y 16 de mayo de 2021. Por primera vez, se realizaron votaciones en dos días, de acuerdo con lo establecido en la Ley 21.324⁷¹. Durante estas elecciones también fue implementado el protocolo sanitario aprobado por el Consejo Directivo del Servicio Electoral.

El padrón electoral para las votaciones de mayo de 2021 fue de 14.900.189 personas⁷². De este padrón votaron 6.458.760 personas, lo que equivale a un 43,3% del padrón electoral⁷³. Del mismo modo, esta votación se puede desglosar de la siguiente manera:

- Voto jóvenes: Del padrón total de 14.900.189 personas, 1.781.396 corresponden a personas entre 18 a 24 años.
- Voto mujeres: Del padrón total de 14.900.189 personas, 7.642.440 corresponde a mujeres.

70 Cooperativa (2020), “Horarios exclusivos y uso de lápiz pasta azul: Las normas del Servel para el Plebiscito”, disponible en : <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/horarios-exclusivos-y-uso-de-lapiz-pasta-azul-las-normas-del-servel/2020-09-04/091959.html>

71 Publicado en el Diario Oficial el 7 de abril de 2021, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157863>

72 El padrón electoral fue publicado por Servel el 10 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.servel.cl/padron-electoral-por-sexo-y-region-elecciones-abril-2021/>

73 Concierto (2021), “¿Cuánta gente votó en las elecciones 2021? Servel reveló la cifra de participación”, disponible en: <https://www.concierto.cl/2021/05/cuanta-gente-voto-en-estas-elecciones-2021-servel-revelo-la-cifra-de-participacion/>

- Voto personas mayores: Del Padrón total de 14.900.189 personas, 3.760.315 corresponde a personas entre 60 y 80 años y más.

En primer lugar, en cuanto a la elección de Convencionales Constituyentes, hemos levantado la siguiente tabla que da cuenta de tres factores en relación con las candidaturas de los partidos e independientes: a) cantidad de candidatos; b) género de los candidatos; c) rango etario de los candidatos⁷⁴.

Partidos	Cantidad de candidatos/as	Género	Rango etario
Ciudadanos	1	100 % masculino	35-39 años
Comunes	10	60 % femenino 40% masculino	(1) 20-24 años (1) 25-29 años (5) 30-34 años (2)35-39 años (1)40- 49 años
Convergencia Social	8	25 % femenino 75% masculino	(2) 25-29 años (3) 30-34 años (1)35-39 años (2)40-44 años
Evolución Política	19	57,89% femenino 42,11% masculino	(2) 25-29 años (1) 30-34 años (5)35-39 años (2)40-44 años (1) 45-49 años (5) 50-54 años (2) 55-59 años (1) 65-69 años
Federación Regionalista Verde Social	9	44,44% femenino 55,56% masculino	(1) 30-34 años (1)35-39 años (2)40-44 años (1) 45-49 años (2) 50-54 años (1) 55-59 años (1) 60-64 años
Igualdad	4	25% femenino 75% masculino	(1) 30-34 años (1)35-39 años (1)40-44 años (1) 45-49 años
Independientes Ciudadanos	2	50% femenino 50% masculino	(1) 50-54 años (1) 55-59 años

74 Servel (2020), disponible en: <https://www.servel.cl/candidaturas-por-rango-etario-sexo-y-partido-politico/>

Independientes Evolución Política	3	33,33% femenino 66,67% masculino	(1) 40-44 años (1) 50-54 años (1) 75-79 años
Independiente Igualdad	2	50% femenino 50% masculino	(1) 40-44 años (1) 65-69 años
Independientes Partido Comunista de Chile	3	33,33% femenino 66,67% masculino	(1) 50-54 años (1) 60-64 años (1) 65-69 años
Independiente Partido Conservador Cristiano	1	100% masculino	(1) 35-39 años
Independientes Partido Liberal de Chile	2	100% femenino	(2) 45-49 años
Independientes Partido por la Democracia	2	100% femenino	(1) 30-34 años (1) 60-64 años
Independientes Partido Progresista de Chile	2	50% femenino 50% masculino	(1) 35-39 años (1) 45-49 años
Independientes Partido Radical de Chile	2	100% masculino	(1) 30-34 años (1) 50-54 años
Independientes Partido Socialista de Chile	2	50% femenino 50% masculino	(1) 40-44 años (1) 45-49 años
Independientes Renova- ción Nacional	2	100% masculino	(1) 30-34 años (1) 40-44 años
Independiente Revoluc- ión Democrática	1	100% masculino	(1) 50-54 años
Independiente Unión Demócrata Independiente	1	100% masculino	(1) 30-34 años
Independiente	7	42,86% femenino 57,14% masculino	(1) 18-19 años (1) 35-39 años (1) 45-49 años (2) 50-54 años (1) 60-64 años (1) 70-74 años

Independientes	761	58,98% femenino 49,01% masculino	(3) 18-19 años (14) 20-24 años (61) 25-29 años (114) 30-34 años (115) 35-39 años (102) 40-44 años (107) 45-49 años (84) 50-54 años (65) 55-59 años (39) 60-64 años (32) 65-69 años (14) 70-74 años (9) 75-79 años (2) 80 años o más
Partido Comunista de Chile	33	45,45% femenino 54,54% masculina	(2) 20-24 años (3) 30-34 años (2) 35-39 años (5) 40-44 años (4) 45-49 años (7) 50-54 años (3) 55-59 años (3) 60-64 años (3) 65-69 años (1) 70-74 años
Partido Conservador Cristiano	10	50% femenino 50% masculino	(3) 25-29 años (1) 30-34 años (1) 35-39 años (3) 40-44 años (1) 45-49 años (1) 65-69 años
Partido Demócrata Cristiano	38	47,36% femenino 62,63% masculino	(1) 20-24 años (5) 30-34 años (4) 35-39 años (6) 40-44 años (5) 50-54 años (7) 55-59 años (3) 60-64 años (6) 65-69 años (1) 75-79 años

Partido Ecologista Verde	76	52,63% femenino 47,36% masculino	(1) 18-19 años (6) 20-24 años (13) 25-29 años (9) 30-34 años (15) 35-39 años (11) 40-44 años (11) 45-49 años (6) 50-54 años (2) 55-59 años (1) 60-64 años (1) 65-69 años
Partido Humanista	7	42,86% femenino 57,14% masculino	(1) 30-34 años (1) 45-49 años (2) 50-54 años (1) 55-59 años (1) 60-64 años (1) 75-79 años
Partido Liberal de Chile	4	75% femenino 25% masculino	(2) 30-34 años (2) 35-39 años
Partido Nacional Ciudadano	9	55,56% femenino 44,44% masculino	(1) 30-34 años (2) 35-39 años (2) 40-44 años (1) 45-49 años (1) 60-64 años (1) 65-69 años (1) 70-74 años
Partido por la Democracia	13	46,15% femenino 53,84% masculino	(1) 30-34 años (1) 35-39 años (1) 40-44 años (3) 45-49 años (2) 50-54 años (1) 55-59 años (2) 60-64 años (1) 65-69 años (1) 70-74 años
Partido Radical de Chile	15	66,67% femenino 33,33% masculino	(1) 30-34 años (3) 35-39 años (1) 40-44 años (2) 45-49 años (2) 50-54 años (2) 55-59 años (3) 60-64 años (1) 70-74 años

Partido Republicano de Chile	7	57,14% femenino 42,86% masculino	(1) 20-24 años (1) 30-34 años (1) 35-39 años (2) 45-49 años (1) 55-59 años (1) 80 años o más
Partido Socialista de Chile	32	53,12% femenino 46,87% masculino	(1) 25-29 años (6) 30-34 años (5) 35-39 años (4) 40-44 años (3) 45-49 años (5) 50-54 años (3) 55-59 años (3) 65-69 años (2) 70-74 años
Partido Trabajadores Revolucionarios	52	51,92% femenino 48,07% masculino	(2) 18-19 años (3) 20-24 años (14) 25-29 años (18) 30-34 años (5) 35-39 años (5) 45-49 años (2) 50-54 años (2) 55-59 años (1) 60-64 años
Partido Unión Patriótica	51	50,98% femenino 49,02% masculino	(2) 18-19 años (9) 20-24 años (4) 25-29 años (5) 30-34 años (12) 35-39 años (3) 40-44 años (7) 45-49 años (2) 50-54 años (3) 55-59 años (2) 60-64 años (2) 65-69 años

Renovación Nacional	35	51,42% femenino 48,57% masculino	(3) 25-29 años (11) 30-34 años (4) 35-39 años (4) 40-44 años (4) 45-49 años (2) 50-54 años (3) 55-59 años (1) 60-64 años (2) 65-69 años (1) 75-79 años
Revolución Democrática	16	68,75% femenino 31,25% masculino	(3) 25-29 años (7) 30-34 años (3) 35-39 años (1) 40-44 años (1) 50-54 años (1) 55-59 años
Unión Demócrata Independiente	35	45,71% femenino 54,28% masculino	(4) 25-29 años (2) 30-34 años (5) 35-39 años (5) 40-44 años (4) 45-49 años (1) 50-54 años (2) 55-59 años (3) 60-64 años (5) 65-69 años (3) 70-74 años (1) 75-79 años
Unión Patriótica	1	100% masculino	(1) 80 años o más

De los resultados de la conformación de los 155 escaños de la Convención Constitucional se puede indicar los siguientes:

a) Lista Vamos por Chile obtuvo 37 escaños (5 Evolución Política, 15 Renovación Nacional y 17 Unión Demócrata Independiente). Obtuvieron un total de 1.200.000 votos.

b) La lista del Apruebo obtuvo 25 escaños (2 Partido Demócrata Cristiano, 2 Partido Liberal, 3 Partido por la Democracia, 1 Partido Radical, 1 Partido Progresista y 15 Partidos Socialista). Obtuvieron un total de 824.800 votos.

c) La lista Apruebo Dignidad obtuvo 28 escaños (1 Comunes, 6 Convergencia Social, 2 Federación Regionalista verde-social, 1 Iguales, 7 Partido Comunista, 9 Revolución Democrática).

ca). Obtuvieron un total de 1.100.000 votos.

d) La lista de Independientes por la Nueva Constitución obtuvo 11 escaños (11 independientes). Obtuvieron un total de 449.300 votos.

e) La lista del Pueblo obtuvo 27 escaños (27 independientes). Obtuvieron un total de 941.400 votos.

f) Los 17 escaños reservados para pueblos indígenas, más aquellos que no pertenecen a las listas antes indicadas, obtuvieron un total de 1.200.000 votos⁷⁵.

En resumen, 28 escaños pertenecen al pacto Apruebo Dignidad (Frente Amplio y Partido Comunista) y 25 a la Ex Concertación, 48 escaños son de pactos o movimientos independientes (la Lista del Pueblo con 27, Independientes no neutrales 11 y otros independientes 10) y Chile Vamos, por su parte, solo consiguió 37 escaños. A lo anterior hay que sumarle los 17 escaños reservados de Pueblos Indígenas (7 escaños reservados para el pueblo Mapuche, 2 para los Aymara, 1 para los Rapa Nui, 1 para el pueblo Quechua, 1 para el pueblo Atacameño, 1 para los Diaguita, 1 para el pueblo Colla, 1 para los Kawashkar, 1 para los Yagán y 1 para el pueblo Chango)⁷⁶.

En cuanto a la paridad de género en la composición final de la Convención Constitucional, el panorama final es el siguiente: quedó en 77 mujeres y 78 hombres, de los cuales 11 accedieron a la Convención por corrección de los resultados. En el caso de las mujeres 30 son independientes, 21 de la oposición, 15 del oficialismo, 1 de los movimientos independientes del Norte y 10 de los Pueblos Indígenas. En el caso de los hombres 30 pertenecen a la oposición, 22 al oficialismo, 19 son independientes y 7 pertenecen a Pueblos Indígenas⁷⁷.

Desde el punto de vista del promedio de edad en la composición final de la Convención Constitucional, este corresponde a 45 años. El panorama final es el siguiente: Aquellos que pertenecen a Unidad Constituyente (DC, PPD, PS, PR, PL, PRO) tienen el mayor promedio de edad con 49 años, seguidos de la lista de Chile Vamos que promedió 48 años. La edad promedio de los escaños reservados es 47 años. La edad promedio de la Lista Apruebo Dignidad (Comunes, Revolución Democrática, Convergencia Social, Partido Comunista, el Partido Frente Social Regionalista Verde e Igualdad) es de 44 años de edad. Los representantes de la Lista del Pueblo promedian 39 años. En el caso de la Lista Independientes por la Nueva Constitución tiene un promedio de edad de 41 años y otros independientes (que pertenecen principalmente a movimientos regionales y sociales únicos), llegan a los 43 años en promedio⁷⁸.

75 Decide Chile (2021), disponible en: <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.N/>

76 T13 (2021), disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/elecciones-2021/politica/convencion-constitucional-cifras-profesion-edad-pactos-17-05-21>

77 T13 (2021), disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/elecciones-2021/politica/convencion-constitucional-cifras-profesion-edad-pactos-17-05-21>

78 Plataforma Contexto (2021), disponible en: https://plataformacontexto.cl/contexto_factual/la-generacion-constituyente-edad-promedio-entre-las-y-los-electos-a-la-convencion-constitucional-ronda-los-45-anos/

En conclusión, los sectores políticos tradicionales, tanto de Chile Vamos como de Unidad Constituyente tienen el promedio de edad más alto, mientras que los sectores políticos más nuevos, en general, independientes, esto es, la Lista del Pueblo y la Lista Independientes por la Nueva Constitución, tienen el promedio de edad más bajo. Esto podría reflexionarse como la búsqueda por parte de la juventud de representantes nuevos, esencialmente jóvenes, que no respondan a los patrones del modelo de comportamiento político establecido.

En cuanto a la elección de alcaldes, de los 345 cargos a elegir podemos mencionar los siguientes resultados:

1) De la coalición Chile Vamos fueron electos 88 alcaldes (1 de Evolución Política, 23 independientes, 32 de Renovación Nacional, 32 Unión Demócrata Independiente). Obtuvieron un total de 1.600.000 votos.

2) De la Coalición Frente Amplio fueron electos 12 cargos (2 de Convergencia Social, 3 independientes, 1 Partido Liberal, 6 Revolución Democrática), con un total de 493.800 votos.

3) De la coalición Dignidad Ahora fueron electos 3 alcaldes (1 Iguales y 2 Partido Humanista), con 213.800 votos.

4) De la coalición Chile Digno y Verde Soberano fueron electos 9 alcaldes (1 Federación Regionalista verde-social, 2 independientes y 6 Partido Comunista), con un total de 419.000 votos.

5) De la coalición Unidad por el Apruebo fueron electos 68 cargos (18 independientes, 17 Partido por la Democracia, 11 Partido Radical y 22 Partido Socialista). Obtuvieron un total de 836.000 votos.

6) De la coalición Unidos por la Dignidad fueron electos 60 alcaldes (12 independientes, 46 Partido Demócrata Cristiano, 2 Partido Progresista). Obtuvieron un total de 676.700 votos⁷⁹.

En el caso de la elección de Gobernadores Regionales, resultaron electos aquellos que obtuvieron 40% o más de los sufragios. Si ninguno de los candidatos obtenía esa votación, pasaban a segunda vuelta las dos más altas mayorías relativas (ballotage). En la primera vuelta de gobernadores los resultados fueron los siguientes⁸⁰:

Región	Candidatos	Resultados
Región De Arica Y Parinacota	Enrique Segundo Lee Flores (Chile Vamos)	31.5%
	Jorge Díaz Ibarra (Unidad Constituyente)	27.4%
Región De Tarapacá	José Miguel Carvajal Gallardo (Frente Amplio)	28.6%
	Marco Antonio PérezBarría (Unidad Constituyente)	25.5%

79 Decide Chile (2021), disponible en: <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.A/>

80 Decide Chile (2021), disponible en: <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021/ct/2021.H/>

Región De Antofagasta	Ricardo Heriberto Díaz Cortes (Unidad Constituyente)	39,6%
	Marco Antonio Díaz Muñoz (Chile Vamos)	21.5%
Región De Atacama	Carlo Pezo Correa (Unidad Constituyente)	30.2%
	Miguel Vargas Correa (Independiente)	23.7%
Región De Coquimbo	Krist Naranjo Peñaloza (Ecologistas e independientes)	27.3%
	Marco Antonio Sulantay Olivares (Chile Vamos)	26.1%
Región De Valparaíso	Rodrigo Eduardo Alexis Mundaca Cabrera (Frente Amplio)	43,7%
Región Metropolitana De Santiago	Claudio Orrego Larraín (Unidad Constituyente)	25.5%
	Karina Loretta Oliva Pérez (Frente Amplio)	23.4%
Región Del Libertador General Bernardo O'Higgins	Pablo Silva Amaya (Unidad Constituyente)	24.3%
	Eduardo Cornejo Lagos (Chile Vamos)	22.2%
Región Del Maule	Cristina Bravo Castro (Unidad Constituyente)	28.3%
	Francisco Pulgar Castillo (independiente)	23,9%
Región De Ñuble	Oscar Crisóstomo Llanos (Unidad Constituyente)	31.2%
	Jezer Sepúlveda Domínguez (Chile Vamos)	27%
Región Del Biobío	Rodrigo Diaz Worner (Independiente)	27.5%
	Flor Weisse Novoa (Chile Vamos)	19.4%
Región De La Araucanía	Eugenio Tuma Zedan (Unidad Constituyente)	30.3%
	Luciano Rivas Stepke (Chile Vamos)	20%
Región De Los Ríos	Maria Jose Gatica Bertin (Chile Vamos)	36.8%
	Luis Cuvertino Gómez (Unidad Constituyente)	32.5%
Región De Los Lagos	Patricio Vallespin López (Unidad Constituyente)	36.4%
	Ricardo Kuschel Silva (Chile Vamos)	25.8%

Región De Aysén Del General Carlos Ibañez Del Campo	Andrea Macías Palma (Unidad Constituyente)	48.7%
Región De Magallanes Y De La Antártica Chilena	Jorge Mauricio FliesAñon (Unidad Constituyente)	42.1%

La segunda vuelta de Gobernadores Regionales tuvo lugar el día 13 de junio y se realizaron en 13 regiones del país (Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá, Región de Antofagasta, Región de Atacama, Región de Coquimbo, Región Metropolitana, Región de O'Higgins, Región del Maule, Región de Ñuble, Región del Biobío, Región de La Araucanía, Región de Los Ríos y Región de Los Lagos). Como se ha mencionado, pasaban a segunda vuelta las dos más altas mayorías obtenidas (más del 40%), llama la atención que en la segunda vuelta 9 candidatos eran independientes⁸¹.

El total de electores convocados fue de 13.040.819⁸² y participó un 19,62%, que equivale a 2.558.962 votantes.

Los resultados de la segunda vuelta fueron lo siguientes⁸³:

Región	Candidatos	Resultados
Región De Arica Y Parinacota	Jorge Díaz Ibarra (Unidad Constituyente)	57,7% (20.385 votos)
Región De Tarapacá	José Miguel Carvajal Gallardo (Frente Amplio)	57% (19.629 votos)
Región De Antofagasta	Ricardo Heriberto Díaz Cortes (Unidad Constituyente)	72% (41.863 votos)
Región De Atacama	Miguel Vargas Correa (Independiente)	59,4% (17.604 votos)
Región De Coquimbo	Krist Naranjo Peñaloza (Ecologistas e independientes)	62% (65.550 votos)
Región Metropolitana De Santiago	Claudio Orrego Larraín (Unidad Constituyente)	52,7% (785.023 votos)
Región Del Libertador General Bernardo O'Higgins	Pablo Silva Amaya (Unidad Constituyente)	57,7% (67.576 votos)

81 Servel (2021), disponible en: <https://elecciones2021.servel.cl/informacion-general/>

82 Emol (2021), disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/06/13/1023778/participacion-gobernadores-regionales.html>; También Concierto (2021), disponible en: <https://www.concierto.cl/2021/06/cuanta-gente-voto-en-la-segunda-vuelta-de-gobernadores-servel-revelo-la-cifra-de-participacion/>

83 Decide Chile (2021), disponible en: <https://2021.decidechile.cl/#/ev/2021.gob/ct/2021.gob.H2V/>

Región Del Maule	Cristina Bravo Castro (Unidad Constituyente)	57,3% (68.261 votos)
Región De Ñuble	Oscar Crisóstomo Llanos (Unidad Constituyente)	53% (36.372 votos)
Región Del Biobío	Rodrigo Diaz Worner (Independiente)	71,4% (127.692 votos)
Región de la Araucanía	Luciano Rivas Stepke (Chile Vamos)	58,2% (70.804 votos)
Región De Los Ríos	Luis Cuvertino Gómez (Unidad Constituyente)	59,2% (43.370 votos)
Región De Los Lagos	Patricio Vallespin López (Unidad Constituyente)	62,4% (57.821 votos)

En resumen, en cuanto a la elección de Gobernadores Regionales, se pueden extraer algunas consecuencias relevantes: En primer lugar, del total de 16 Gobernadores Regionales, 13 hombres y 3 mujeres, lo que muestra un claro desequilibrio hacia el género masculino.

En segundo lugar, de los Gobernadores electos, 10 pertenecen a Unidad Constituyente (2 Independientes, 4 Partido Socialista y 4 Partido Demócrata Cristiano), 2 pertenecen al Frente Amplio (1 Independientes y 1 Comunes); 2 son Independientes; 1 Ecologistas e Independientes (1 Independiente) y 1 Chile Vamos (1 Independiente).

Por último, el promedio de edad de los Gobernadores electos es de 46,4 años, el más joven tiene 36 años y el más longevo tiene 71 años.

Todos estos procesos electorales que se han descrito precedentemente son, sin duda, extraordinarios. Son extraordinarios no sólo porque se han realizado en plena pandemia y crisis sanitaria, sino también por las consecuencias que esto ha significado para la salud y la economía de las familias. Además, han sido extraordinarios y ejemplificadores porque estos procesos están rodeados de una serie de características que responden a las reivindicaciones más propias de los movimientos sociales, ambientales, laborales, feministas, de colectivos LGBTI+, indígenas, etc., no revestidos de formas políticas tradicionales. Estas reivindicaciones y estas formas de plantear las reclamaciones socio-ambientales más sentidas y profundas en nuestras sociedades, es un rasgo característico del constitucionalismo latinoamericano del siglo XXI. Afortunadamente, en el caso chileno, estas reivindicaciones se han canalizado por la vía constitucional democrática y han marcado un camino hacia una nueva Constitución.

2. LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Los desarrollos recientes del constitucionalismo latinoamericano deberían ser analizados en el contexto histórico y cultural de la región, sin dejar de considerar, por cierto, su interacción con lo que podríamos denominar constitucionalismo global.

Entendemos por constitucionalismo global a una conceptualización teórica que responde a un fenómeno multidimensional que se puede observar a escala planetaria. En el aspecto jurídico se trata de identificar aquellos trazos comunes de lo que podría constituir el *sustratum* de un orden constitucional compartido por distintas organizaciones políticas territoriales, tales como los Estados. Un ejemplo de estos pilares lo proporciona la Unión Europea, que identifica en el aspecto político a la democracia, en el aspecto jurídico al Estado de Derecho y en el aspecto valórico a los derechos humanos, como los pilares de su orden constitucional. En consecuencia, estos elementos serían propiamente constitucionales y no podrían faltar al momento de establecer las bases de un orden constitucional. El adjetivo de global, parece denotar que se trataría de un orden constitucional cuyos elementos básicos y rasgos característicos superan la mera dimensión territorial del Estado y configurarían un sistema y un orden constitucional donde el conjunto de Estados, podría identificarse en esos rasgos y características comunes. Además, la palabra global denotaría que estos pilares básicos serían aplicables o identificadores de cualquier orden socio-político que en el siglo XXI se desee calificar como tal. Esta idea habría que conjugarla con el contexto histórico, social, ambiental y cultural de la región.

2.1. EL CONTEXTO HISTÓRICO, SOCIAL Y CULTURAL DE LA REGIÓN

En América latina, especialmente en Chile, se trata de sociedades que salen de procesos largos de dictaduras. En Chile se tuvo una dictadura de 17 años que marcó profundamente la sociedad chilena. Incluso, se podría sostener que la dictadura en Chile desintegró el tejido social. Destruyó el tejido social de las décadas precedentes, pero además, atomizó a los distintos componentes del sistema social, bajo la lógica amigo – enemigo, entregando a cada individuo a su suerte propia e introdujo separaciones artificiales en los roles y funciones de los distintos cuerpos intermedios, por ejemplo, impidiendo la participación política de asociaciones estudiantiles y de trabajadores.

En términos generales, en la región encontramos sociedades políticas con un ascendiente y una tendencia fuertemente autoritaria desde el punto de vista del poder.

Se trata de sociedades en donde las fuerzas armadas ocupan un rol clave dentro de los determinantes políticos y sociales. Las fuerzas armadas tuvieron y mantienen un rol absolutamente sobresaliente, basta con mirar la experiencia del país vecino, Bolivia, con la salida del presidente Evo Morales y el rol que jugó las fuerzas armadas en ese cambio político.

Se está frente a sociedades increíblemente inequitativas, desiguales, con una fuerte tendencia a la desintegración social. Estos son los muros invisibles que separan a los distintos grupos sociales al interior de los Estados. Esto es así en el caso de la sociedad chilena y, por lo tanto, esta desigualdad se proyecta en el goce efectivo de los derechos fundamentales, con particular dramatismo, tratándose de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En efecto, no hay un goce real de los derechos fundamentales para todos por igual y fundamentalmente esto significa que produce un impacto en lo que se denominaría “tejido social” porque no todos gozan de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la mis-

ma manera. Primero, porque no existe un reconocimiento cabal de estos derechos al interior de los ordenamientos jurídicos. Esta falencia ha intentado ser suplida en las Constituciones de Ecuador y de Bolivia, por ejemplo, o incluso, en la reforma a la Constitución de México. En el caso de Chile, donde la Constitución actual no reconoce a cabalidad todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y aquellos que reconoce, en general, carecen de tutela judicial efectiva. La nueva Constitución debería abordar y resolver esta anomalía. Segundo, aquellos derechos sociales que son reconocidos no son gozados por todos por igual, esto es, no todas las personas y grupos tienen igualdad material para el acceso equitativo a estos derechos. Ejemplos particularmente relevantes se pueden encontrar por doquier, en casos vinculados al igual acceso al derecho a la salud, o al derecho a la educación, o, recientemente resaltado por las consecuencias del cambio climático, pero siempre presente, el caso del acceso igualitario al agua potable y al saneamiento. Toda esta desigualdad en América Latina y también en Chile atenta en contra del principio de la cohesión social. La ausencia de cohesión social es un factor determinante para la estabilidad y el progreso de toda comunidad política. Ante la ausencia de cohesión social las sociedades tienden a explotar, esto podría ser lo que explica el denominado estallido social en Chile del 18 de octubre del 2019 y que catapultó el proceso de una nueva constitución para el país, que estableciera las bases de una comunidad política cohesionada.

Estos son los rasgos claves que marcan a las sociedades latinoamericanas y, por cierto, a la chilena. Estos trazos que se han delineado previamente podrían contribuir a una posible explicación de la trayectoria histórica que ha seguido el comportamiento jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y también de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La rica y evolutiva jurisprudencia que emana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como la doctrina que emana de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se explica y justifica en respuesta a este contexto, muchas veces dramático, de desigualdad, de desarraigo y de graves violaciones a los derechos humanos en la región.

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO

Es posible destacar una serie de rasgos distintivos que la evolución del constitucionalismo contemporáneo, especialmente en América Latina, ha ido subrayando.

Un primer aspecto que debiera revelarse es el lugar central que ocupa en el ordenamiento constitucional la persona humana, su dignidad y sus derechos. En los últimos años, esta afirmación, fuertemente antropocéntrica, se ha ido complementando con dos elementos que son centrales para el entendimiento del constitucionalismo latinoamericano. Por una parte, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes y de su expresión socio-política que es la plurinacionalidad. Hoy en día, la reivindicación de que estamos ante Estados plurinacionales es una realidad. Por otra parte, el reconocimiento creciente, tanto por la vía del derecho constitucional positivo como por la vía de la jurisprudencia constitucional, de los derechos de la naturaleza y del reconocimiento de la naturaleza y sus componentes como sujetos que merecen protección constitucional. Estos reconocimientos adquieren su expresión socio-política

y cultural a través de los enfoques constitucionales ecocéntricos y biocéntricos.

En segundo término, se observa una creciente interacción en lo que es el ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento jurídico internacional en el ámbito de los derechos humanos. En las últimas décadas ha habido un proceso creciente de incorporación no solamente desde el punto de vista constitucional de los derechos humanos, sino que también desde un punto de vista convencional. Entonces, tenemos dos elementos que están conviviendo al interior de los ordenamientos jurídicos: Por un lado, el reconocimiento constitucional, y por otro, el reconocimiento convencional de los derechos humanos. Ambos implican que el Estado, y la soberanía, deben someter su acción a los derechos humanos, cualquiera que sea su fuente, constitucional o convencional, según el criterio que nos otorga el principio *pro homine*. De hecho, algunos autores se refieren al Estado convencional de Derecho.

Esto es muy importante porque el reconocimiento convencional de los derechos humanos se ve alimentado y desarrollado por el órgano que está autorizado para interpretar esos derechos. En el caso del sistema regional interamericano de derechos humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos este órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que, por ejemplo, en el caso del sistema universal, tratándose del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el órgano autorizado por los Estados para su interpretación es el Comité de Derechos Humanos.

En el caso del sistema interamericano, la jurisprudencia que la Corte Interamericana pasa a ocupar y a desempeñar un rol importante al momento de leer el contenido y el alcance de los derechos humanos el interior de los Estados y ahí aparece, en toda su extensión, tanto normativa como jurisprudencial, el control de convencionalidad. Esto ha conducido a lo que se llama los procesos de internacionalización del derecho interno, es decir, los órganos del Estado, en todos sus niveles, así como todas las personas, especialmente, las empresas, al momento de actuar, decidir o resolver sobre cuestiones relacionadas con derechos humanos, deben necesariamente tomar en consideración tanto el derecho internacional como el derecho constitucional. La falta de ajuste y adecuación del derecho interno así como la falta de conocimiento y formación en derechos humanos por parte de los agentes del Estado produce algunas dificultades al momento de verificar el cumplimiento del estándar de convencionalidad.

En tercer lugar, cabe destacar el rol relevante que ocupa el juez estatal en la realización efectiva de los derechos humanos y en la tutela judicial de los mismos. Reiteramos que el juez y todos aquellos que intervienen en la administración de justicia se encuentran obligados a respetar los derechos humanos reconocidos tanto en el nivel constitucional como provenientes de las obligaciones internacionales que el Estado ha asumido, teniendo en cuenta la interpretación que de ellos ha hecho el órgano autorizado, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Almonacid Arellano* y otros contra Chile (2006). En este sentido, el juez interno se convierte en el principal protector de los derechos humanos, esto es, en el juez común de derechos humanos. Este juez interno puede a su vez adquirir el carácter de juez interamericano al velar por el respeto y garantía de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, considerando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este ámbito, aparece la figura del diálogo entre jueces que luego desarrollaremos.

En cuarto lugar, el reconocimiento y la valoración de la diversidad al interior de las distintas sociedades latinoamericanas, particularmente de la sociedad chilena, es un rasgo característico. Se ha identificado como un objetivo constitucional especialmente valioso la diversidad y su protección. La diversidad es un valor que enriquece a la sociedad y por eso merece especial protección. La diversidad y la identidad cultural, étnica es fuente de enriquecimiento de la convivencia social, del tejido social, y nunca puede ser objeto de prejuicio o menosprecio. En la sociedad chilena se asiste de forma creciente a un reconocimiento social y probablemente constitucional, en la nueva Constitución, de la diversidad étnica y cultural. Basta decir que en el proceso de instalación de la Convención Constitucional, que ocurrió el 4 de julio, se eligió como presidenta de la Convención Constitucional, primero a una mujer, hecho sumamente relevante para sociedades como las latinoamericanas y segundo, a una mujer Mapuche, es decir, indígena, lo cual lo hace doblemente importante. Todas estas son cuestiones muy simbólicas, representativas de un nuevo estadio de la situación cultural y que probablemente, tendrá un correlato en la nueva normativa constitucional.

Por lo tanto, particular importancia tiene en las sociedades latinoamericanas problemas derivados de la multiculturalidad y, adicionalmente, de la plurinacionalidad. Una versión pasada del constitucionalismo desconocía o ignoraba estas temáticas. Por su lado, las propuestas de abordaje de esta cuestión desde el constitucionalismo liberal eran más bien asimilacionistas, desarrollistas o integracionistas, todo lo cual, se ha revelado insuficiente e inadecuado. En la constitución chilena no hay referencias a los niños, no hay referencias a los derechos de las mujeres, no hay referencia a los derechos de las personas con discapacidad, y, lo más relevante, no hay una palabra sobre la composición del Estado con varios pueblos, y no hay reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Nuestra Constitución aborda la sociedad política como un todo uniforme, sin reconocimiento de las diversidades, particularmente de las diversidades culturales, añadiendo a las diversidades que se han generado en las últimas décadas a propósito de los desplazamientos y movimientos de la población dentro de la región, es decir, de los procesos migratorios y de los desafíos que estos generan además del beneficio del enriquecimiento cultural que esto significa.

CONCLUSIONES

Los procesos democráticos electorales llevados a cabo en Chile durante los años 2020 y 2021 han tenido una tremenda trascendencia. Desde luego, porque ellos se han desarrollado en plena pandemia y crisis sanitaria por lo que tuvieron que afrontar los enormes desafíos que ello implicaba. Afortunadamente, las medidas preventivas adoptadas por las autoridades y el empeño de la población de querer participar en tan relevantes hitos históricos, permitió realizar las votaciones de la manera más normal posible. Los procesos de participación tenían dos grandes ejes clave. Por un lado, se trataba de la votación para decidir si el pueblo de Chile quería una nueva

Constitución o no, y luego, determinar cuál era el mecanismo deseado para hacerlo. Por otro lado, se trataba de la votación para elegir, por primera vez, los cargos de Gobernadores Regionales, lo que permitiría iniciar un proceso sumamente relevante de devolución del poder político hacia las regiones. También se eligieron los Convencionales Constituyentes, que integrarían el órgano encargado de redactar la nueva Constitución. Los rasgos característicos de estas votaciones son relativamente claros: a) alta participación popular; b) alta participación de los jóvenes; c) En el caso de los Convencionales Constituyentes, alta elección de candidatas mujeres y alta participación de las comunidades indígenas para elegir a sus representantes de los escaños reservados indígenas para la Convención Constitucional. La media de edad de los Convencionales Constituyentes es esencialmente joven.

Estos rasgos característicos básicos dan cuenta de una tendencia constitucional. Muestra los deseos y aspiraciones del pueblo en orden a querer resolver todos los problemas derivados de una sociedad desintegrada e increíblemente inequitativa y desigualitaria. Los resultados muestran un enorme ánimo de querer construir una nueva sociedad, más bien, una verdadera comunidad, unida en torno a valores comunes y compartidos. Estos valores serían el vehículo para alcanzar la cohesión social. La cohesión social requeriría la satisfacción de acuerdo a estándares mínimos de los derechos humanos de todos por igual, tomando en consideración especialmente los grupos vulnerables, histórica y tradicionalmente marginados y excluidos de los procesos de construcción constitucional. Por ello es tan relevante la alta participación de jóvenes, la alta elección de mujeres y la participación de representantes de comunidades indígenas. La cohesión social, tal como demostraban los carteles de los manifestantes durante las movilizaciones de 2019 que empujaron la creación de la Convención Constitucional, requiere, esencialmente, la garantía de un nivel mínimo de protección social, ambiental, cultural. Los rasgos característicos evidenciados en los procesos democráticos de los últimos dos años en Chile son muestra de esta aspiración a una Constitución que transforme la comunidad teniendo como guía la justicia social y ambiental.

EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021 EN MÉXICO: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y RETOS

Fernando Ojesto Martínez Manzur⁸⁴

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN.

El tema que nos convocan el día de hoy “*El estado de la democracia en las Américas y perspectivas para la pospandemia*”. En este sentido, el presente ensayo busca compartir la experiencia que hemos tenido en México durante el proceso electoral 2021, donde tuvimos elecciones el pasado 6 de junio, las cuales han sido las más grandes de nuestra historia renovando más de 21,000 cargos a nivel federal y local, además que todo esto en medio de una pandemia.

Para ello, se exponen tres cuestiones que se consideran fundamentales para la democracia mexicana y que estoy seguro que estas democracias en América Latina están pasando por lo mismo. Se abordan las fortalezas, las debilidades, los retos futuros de la democracia mexicana derivados del proceso electoral reciente. Más allá de la pandemia, existen lecciones aprendidas de este proceso electoral que podrán ser fortalecidas para los siguientes procesos.

II. FORTALEZAS

Empezaremos con las fortalezas que hemos tenido durante este proceso y que han resultado como buenas noticias para la democracia mexicana y las cuales pueden servir de experiencia para otras latitudes.

1. PARIDAD DE GÉNERO.

En primer lugar tenemos que este proceso electoral fue nuevamente el de la paridad de género que ha permeado en todos niveles de nuestra democracia. En México contamos con el principio de paridad total en la Constitución, esto quiere decir que todos los cargos públicos, electos y no electos deberán de garantizar la paridad de género, es decir el 50% de cada uno de los géneros.

La paridad de género también permea en la postulación de todas las candidaturas de elección popular, por lo tanto las autoridades electorales a nivel federal y estatal, han garantizado que exista esta paridad.

Este proceso electoral, gracias a un acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE)⁸⁵ la

84 Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York.

85 El Acuerdo referido tiene el número INE/CG569/2020 emitido el 6 de noviembre de 2020.

autoridad administrativa electoral, así como de una posterior sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)⁸⁶, por primera vez en nuestra historia se aplicó el principio de paridad de género en la postulación de las candidaturas a gubernaturas de los estados en México.

En este sentido, existe la obligación de los partidos políticos nacionales de postular al menos 7 de las 15 candidaturas a gubernaturas a mujeres. Esto tuvo resultados positivos en nuestra democracia pues 6 mujeres resultaron electas como gobernadoras de su estado, y por primera vez tendremos 7 mujeres gobernando sus estados, algo que es histórico para la participación política de las mujeres y la igualdad sustantiva.

También tenemos por segunda vez en nuestra historia una Cámara de Diputadas Paritaria con **250 diputadas** de 500, lo que representa el 50% de la conformación total de la Cámara de Diputados. Esto se dio gracias a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificó la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el INE, ajustando la fórmula del Partido Verde Ecologista de México presentada para la diputación federal por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal, integrada por hombres, para sustituirla por una fórmula conformada por mujeres. Con este ajuste se logra la paridad en la Cámara de Diputados con 250 hombres y 250 mujeres.⁸⁷ (SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021, acumulados).

Esto sin duda es una fortaleza que tiene este proceso electoral y que tiene un impacto directo en la participación y representación política de las mujeres, haciendo una democracia paritaria.

2. ACCIONES AFIRMATIVAS.

Otra de las fortalezas en este proceso electoral son las acciones afirmativas que ha implementado el INE y el TEPJF a nivel federal, así como las autoridades electorales locales en torno a la participación de grupos que han sido vulnerados históricamente. En este sentido los partidos políticos tuvieron la obligación de presentar candidaturas que pertenecieran a grupos de la diversidad sexual, pueblos indígenas (distritos indígenas), afroamericanos, personas con discapacidad, así como la diputación migrante.

El INE emitió el Acuerdo **INE/CG18/2021**⁸⁸, en dicho acuerdo se estableció que los partidos políticos nacionales o coaliciones deberían postular:

1. Fórmulas integradas por personas que acrediten su **adscripción como indígenas** en los 21 Distritos Electorales federales con población indígena que se indican a continuación, de las cuales 11 deberán ser mujeres
2. 3 fórmulas de candidaturas integradas por **personas afroamericanas** en cualquiera de los

86 Es la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados

87 Para Mayor información consultar: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4214/0>

88 El acuerdo se puede consultar en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

300 Distritos Electorales y 1 por el principio de representación proporcional

3. Fórmulas de candidaturas integradas por **personas con discapacidad** en 6 de los 300 Distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los PPN deberán postular 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad.
4. Cuando menos 2 fórmulas de **personas de la diversidad sexual** en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, deberán postular 1 formula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales

Gracias a las acciones afirmativas adoptadas por el INE y el TEPJF en el registro de candidaturas, se ha logrado que aquellos grupos que han sido históricamente discriminados tengan una representación real en el órgano legislativo. En este sentido se tienen los siguientes datos:

- 37 diputadas y diputados indígenas;
- 6 afroamericanos;
- 4 diputaciones pertenecientes a la diversidad sexual;
- 8 personas que viven con alguna discapacidad y;
- 10 de personas migrantes.
- En resumen, por acción afirmativa ingresaron a la Cámara de Diputados un total de 65 fórmulas de 500, representando el 13% de la integración total de la Cámara.

Esto sin duda generará un impacto positivo en nuestra democracia porque en primer lugar hacemos de nuestra democracia una más incluyente y en segundo lugar por que se garantiza que estos grupos tengan una representación ante los órganos legislativos nacionales y locales. Por lo tanto, esto tendrá como consecuencia que sus agendas están presentes en las discusiones legislativas pudiendo generar cambios positivos para estos grupos que han sido invisibilizados en la toma de decisiones.

3. MEDIDAS COVID

Nuestro proceso electoral se llevó a cabo en medio de una pandemia inédita en nuestra historia moderna, sin embargo, gracias a las medidas adoptadas por las autoridades electorales se logró llevar a cabo tanto las campañas como la jornada electoral sin poner en riesgo la salud de las y los mexicanos.

Dentro de las medidas durante la jornada electoral estuvieron

- El uso obligatorio del cubrebocas,
- La sana distancia en la fila para votar,
- La aplicación de gel antibacterial,
- Solo dos personas podían votar de manera simultánea
- Se podía llevar un bolígrafo personal para usar ese en la boleta

- Todas las casillas fueron instaladas en lugares abiertos.

No se registró una alza significativa de casos de COVID los días posteriores a la elección, lo que demuestra que se lograron tomar medidas pertinentes para no poner en riesgo la salud de las y los votantes. Además se tiene que la pandemia no fue un obstáculo para que la ciudadanía saliera a votar, ya que ha sido una de las elecciones intermedias (no presidenciales) con mayor participación en los últimos años pues hubo alrededor de 49.2 millones de votantes lo que representa 52.67% del total de la lista nominal de electoral, cinco puntos más que en 2015.

4. RECONOCIMIENTOS INTERNACIONAL A LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

Otro punto, es que las misiones de observación electoral que estuvieron en México han reconocido la fortaleza de las autoridades electorales mexicanas y de nuestro sistema. Tanto la Delegación de Alto Nivel de EUA y Canadá llamada “Delian Project”⁸⁹ así como la Misión de Acompañamiento Internacional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral⁹⁰ (IIDH/CAPEL) han establecido que tanto el INE como el TEPJF son instituciones encomiables.

Constatando “que las autoridades electorales mexicanas cuentan con capacidades suficientes y demostradas para organizar, administrar y regular un proceso electoral con las complejidades que presentan estos comicios”.

5. FORTALEZA INSTITUCIONAL.

La principal fortaleza en el sistema electoral mexicano, es la capacidad institucional para organizar elecciones. Contamos con autoridades electorales que saben organizar elecciones y que han respondido a los retos que se han enfrentado. Asimismo, la garantía de que los resultados electorales gocen certeza, pues el diseño de nuestro sistema está hecho para que seamos los propios ciudadanos los que hagamos la elección. Por lo tanto, esto ha tenido un impacto positivo en nuestra democracia, teniendo alternancias pacíficas desde hace más de 20 años, resolviendo los conflictos por la vía institucional y del derecho.

En su informe preliminar la OEA sostuvo que “Fue precisamente la solidez de las distintas instituciones que componen el sistema electoral lo que facilitó llevar a cabo las elecciones más grandes de la historia de México, particularmente considerando que se celebraron en un contexto de pandemia.”

Esto demuestra que la democracia mexicana, aún y en época de pandemia salió avante de manera exitosa del proceso electoral, esto se debe al trabajo de las autoridades electorales, pero

89 El informe de “Delian Project” puede ser consultado en: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2021/05/the-delian-project-reporte-pre-electoral-espanol-19-de-mayo-de-2021-1.pdf>

90 El informe de IIDH/CAPEL puede ser consultado en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1930/misión-de-acompañamiento-internacional-i-informe.pdf>

sobretudo a la ciudadanía por su compromiso democrático pues estos comicios demostraron, una vez más, que el pluralismo político en México es dinámico y vigoroso; por lo que ninguna fuerza política puede dar por asegurado ni el triunfo propio, ni el rechazo de los contrarios en las urnas, los únicos que deciden sobre quién nos representará somos nosotros la ciudadanía y las autoridades electorales están ahí para garantizar y defender nuestra voluntad.

III. DEBILIDADES.

Sin embargo, derivado al contexto en el que se desarrolló el Proceso Electoral en México, también existieron algunas debilidades en nuestra democracia que pudieron generar un impacto negativo en la misma.

1. INTROMISIÓN DEL EJECUTIVO.

Desde 2007 nuestra normativa electoral prohíbe que las y los funcionarios públicos de cualquier nivel tengan injerencia en materia política-electoral. Sin embargo, durante este Proceso ha existido una intromisión directa del Presidente de la República en el proceso lo que podría traer consecuencias a nivel electoral. Desde las mañaneras se ha hablado en contra de algunas opciones políticas, además de que se sigue realizando propaganda gubernamental en tiempos electorales. Asimismo hemos visto el posible uso faccioso de las fiscalías con fines electorales.

Sin duda, esto no fue sano para nuestro proceso electoral pues existió una tensión importante entre las autoridades electorales y el Presidente de la República lo que trajo consigo un ambiente de polarización durante todo el proceso.

El impacto que pudo generar esto a nivel electoral, además de sanciones a los funcionarios responsables, es que se pudo estar violentando un principio fundamental para las elecciones y es el de la equidad de la contienda, así como la libertad del voto. Esta intromisión fue analizada por las autoridades jurisdiccionales electorales estableciendo que pudo haber generado un desequilibrio para algunas opciones políticas, lo que pudo haber ocasionado hasta una nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

2. CONTINUA VIOLACIÓN DE LAS REGLAS.

En el sistema electoral mexicano contamos con un entramado importante de reglas, que si bien en algún momento podrían parecer excesivas, han servido para contar con elecciones más equitativas y democráticas. Sin embargo, se tiene que las y los actores políticos han buscado la forma de simular el cumplimiento de las reglas o incluso tener un desprecio directo a las mismas, sin querer afrontar las consecuencias que genera su incumplimiento.

Así lo vimos con los casos de cancelación o no registro de candidaturas por no cumplir con las obligaciones de fiscalización que tienen todas y todos los contendientes, así como violaciones a la veda electoral de manera simulada por un partido político. Diversos actores políticos durante el proceso se mostraron agresivos y reacios para cumplir con las normas e incluso ame-

nazaron a las autoridades electorales de boicotear las elecciones. Esto sin duda trae un impacto negativo a nuestra democracia, pues se demuestra que los actores políticos no quieren cumplir con las reglas del juego, lo que trae un deterioro a nuestro sistema, haciendo letra muerta a las leyes. Las autoridades electorales se mostraron firmes en el cumplimiento de la ley y la imposición de las sanciones, sin embargo sufrieron ataques de legitimidad e inclusive personales por aplicar el derecho, eso nunca será bueno en una democracia.

3. MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.

Las campañas se caracterizaron por falta de propuestas y por un exceso de ataques entre candidaturas. El modelo de comunicación política que tenemos en México consiste en el reparto equitativo entre los contendientes de tiempos de radio y televisión, por lo que las campañas se llevan a cabo principalmente a través de spots y hoy en día a través de las redes sociales. Sin embargo, desde mi punto de vista, este modelo en vez de mejorar la calidad de las campañas, ha generado que no se logren transmitir ningún tipo de propuestas ni debate. Asimismo, los partidos políticos han decidido proponer candidaturas de perfiles que no necesariamente representan sus ideologías y propuestas, lo que trae un deterioro en nuestro sistema de partidos, sin contar con ideologías claras frente a la ciudadanía.

Esto trajo un impacto negativo hacia las y los electores, pues además de aumentar el hartazgo hacia la política, la ciudadanía no contó con los elementos necesarios para emitir un voto informado, pues no conoce los perfiles y las propuestas de las fuerzas políticas, además que se han perdido las ideologías de los partidos buscando solo el resultado electoral.

4. DESCALIFICACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES Y CONSTRUCCIÓN DEL FANTASMA DEL FRAUDE.

Otro problema que hemos vivido durante el proceso electoral pasado y que por lo visto también se vivió en otros países de América Latina, son las tensiones que se viven entre el gobierno y las autoridades electorales. La continua y permanente descalificación y ataques que han vivido las autoridades electorales y sus integrantes por parte del Presidente de la República además de la intromisión en el proceso electoral, así como desde el partido del gobierno representó un gran riesgo para la democracia mexicana.

El continuo ataque a las mismas ya ha traído un impacto negativo a nuestra democracia, pues se ha buscado deslegitimar a los árbitros electorales. En este sentido, se construyó un fantasma de fraude desde el gobierno y su partido lo que pudo generar conflicto postelectorales saliéndose de las vías institucionales para su resolución.

Además hubo diversas declaraciones de actores políticos y funcionarios públicos que hablaban de una inminente reforma electoral, amenazando la estructura electoral con la que contamos, lo que sería totalmente negativo para nuestra democracia. Incluso un representante del partido del gobierno ha dicho que existirá una propuesta para regresar la función de organi-

zar elecciones a la Secretaría de Gobernación, lo que sería retroceder 30 años de construcción democrática.

Afortunadamente gracias al excelente trabajo que realizaron el INE y las autoridades electorales locales, así como por el compromiso democrático de la ciudadanía, pareciera que esos fantasmas de fraude y esas voces que pedían desaparecer al INE y romper con nuestro sistema electoral han desaparecido.

Además que los resultados electorales arrojaron una pluralidad política relevante en la integración de la Cámara de Diputados, pues ningún partido tiene la mayoría absoluta en el Congreso (251 diputaciones) ni mucho menos la mayoría calificada (2/3 partes es decir 334 diputaciones) para reformar la Constitución por sí solos.

Esto significa que para realizar una reforma constitucional electoral, se necesitará que haya diálogo, negociación y consenso entre las distintas fuerzas políticas en nuestro país, haciendo vigente nuestro sistema electoral y sobre todo nuestro pluralismo político.

No caeremos en aquella “Tiranía de la Mayoría” de la que habló Sartori, sino que se requerirá escuchar a todas las fuerzas políticas para lograr contar con una mayoría calificada para reformas nuestra Constitución. Una buena señal para cualquier democracia.

5. VIOLENCIA GENERALIZADA

Por último, la debilidad más grande que he visto en este proceso electoral es la violencia generalizada en el país. De acuerdo con información de Etellekt⁹¹, se tienen 89 políticos asesinados de los cuales 35 de ellos eran aspirantes y o candidatos, asimismo 737 políticos y candidatos han sido víctimas de alguna agresión o delitos graves. Estas cifras sin duda son preocupantes, y así lo hizo ver la Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA en su llegada a México, expresando su preocupación por los incidentes de violencia que se han dado en diversos puntos del país en el contexto electoral.

Esto sin duda genera un impacto negativo en nuestra democracia desde distintas perspectivas, desde una violación al derecho a la vida y a la integridad de los actores políticos, violando también su derecho a ser votado, hasta también generar una percepción de violencia en el país lo que pudo desincentivar a la participación ciudadana. Asimismo, genera una preocupación grande de una posible ingobernabilidad en el país, derivado de la intromisión de grupos criminales en la política.

La misión de la OEA en su informe preliminar después de la jornada electoral reiteró que la violencia socava los cimientos de la democracia. Por ello, resulta esencial que, una vez finalizado el actual proceso electoral, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil inicien inmediatamente un diálogo conducente a ponerle fin a la violencia política.

IV. RETOS PARA EL FUTURO

91 Para consultar el informe de Etellekt consultar: <https://www.ettlekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ettlekt.html>

Derivado del análisis anterior, se tiene que nuestro sistema electoral desde el punto de vista de organización, es uno fuerte y democrático por lo que debemos tener confianza en el mismo. El balance de los resultados que arrojaron las elecciones de junio en México es positivo ya que las autoridades electorales lograron afrontar el reto que representaba la pandemia y el contexto de polarización política de manera exitosa, asimismo fue exitosa la participación ciudadana de más del 52% a nivel federal y sobretodo una vez más se demostró que nuestra democracia funciona pues la voluntad ciudadana se respetó, pues el voto de las y los mexicanos fue el que decidió.

Una lección que se vislumbra después de este proceso electoral, es que el principal legitimador de nuestro sistema electoral es la ciudadanía, pues gracias a su participación y compromiso democrático es que las elecciones de junio pudieron ser exitosas.

Sin embargo, también existen debilidades que se deben principalmente por la falta de compromiso democrático por parte de los actores políticos, lo que generó un contexto de polarización durante el proceso electoral pasado. El discurso de un posible fraude electoral y el continuo ataque las autoridades electorales, así como la continua violación a las reglas electorales, solo traen un deterioro innecesario a nuestra democracia.

Por lo tanto, el principal reto para la democracia mexicana pero también para algunas democracias de las Américas ya no está en la operación de las elecciones y sus autoridades, ahí ya contamos con un largo camino recorrido que sin duda podrá perfeccionarse pero no podemos dar pasos atrás. El reto está en la formación de demócratas, de actores políticos responsables y comprometidos con la democracia, que respeten las reglas y acaten las decisiones de la autoridad; de partidos políticos que representan ideologías y presenten sus propuestas ante el electorado; y sobretodo, una construcción de ciudadanía basada en la educación cívica y en el rol protagónico que las y los ciudadanos tenemos en una democracia.

En ese sentido, es muy relevante que los sistemas electorales latinoamericanos, sigan en el camino del fortalecimiento institucional, ya que solo a través de un entramado normativo e institucional sólido y sano, es que podremos avanzar hacia una democracia no solo procedimental sino sustantiva de calidad, donde todas las voces sean escuchadas y representadas haciéndola una incluyente; donde se respeten las reglas del juego y se garantice la equidad de la contienda; y donde la ciudadanía pueda emitir un voto libre e informado.

La experiencia mexicana de 2021, refleja que contando con autoridades electorales fuertes y legitimadas, los retos que pueden traer la polarización política o una pandemia sanitaria que prácticamente hizo parar al mundo, pueden ser superados de manera satisfactoria sin tener retrocesos democráticos.

México gracias a sus autoridades y a la participación ciudadana avanzó en tener una democracia más incluyente y paritaria y nuevamente la certeza en los resultados electorales.

En una democracia siempre debemos caminar hacia adelante y nunca para atrás, por más pequeños que sean esos pasos hacia adelante estamos abonando a la calidad de nuestra democracia, lo que esperamos que se refleje en una mejoría en la calidad de vida de las personas.

A ERA BOLSONARISTA E A CRISE POLÍTICA E SANITÁRIA: UMA ANÁLISE DA GESTÃO PRESIDENCIALDIANTE DA PANDEMIA COVID-19

Tainah Simões Sales⁹²

Larissa Quereem Tavares Mendonça⁹³

Marcus Vinícius Nogueira Rebouças⁹⁴

INTRODUÇÃO

A eleição de 2018 encerrou o ciclo político que definia o presidencialismo de coalizão brasileiro e rompeu com o eixo político-partidário das últimas eleições gerais, orquestrado pela tradicional disputa entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Surgiu Jair Messias Bolsonaro (então filiado ao Partido Social Liberal – PSL), como um personagem entendido como “diferente” da tradição política recente do Estado Democrático Brasileiro no Poder Executivo, que logrou êxito na disputa presidencial. Afirma-se que uma das razões de sua eleição se deve ao chamado “voto de castigo”, como consequência do descontentamento da população brasileira com a corrupção praticada pelos principais representantes da classe política, denunciada sobretudo na Operação Lava Jato (SOLANO, p. 233, 2019).

Além do discurso anticorrupção e *antistablishment*, o candidato de viés ultradireitista buscou apoio de diversas camadas, sendo o primeiro eixo o econômico liberal, a partir da ala empresarial. Já como segundo núcleo tem-se o militar; o terceiro, o ruralista, e, por fim, o setor evangélico, que mais colaborou para sua candidatura como presidente (GOMES, p. 133, 2019).

Algumas situações ocorreram no período eleitoral e colaboraram para a sua eleição. Para exemplificar o quadro, em Juiz de Fora, em um ato público, o então candidato Bolsonaro foi ferido por um popular com uma facada (LOLE; ALMEIDA; STAMPA; GOMES, p. 16, 2020). Tal situação teve como consequência uma maior visibilidade para o presidenciável, além de permitir que ele “escapasse” dos debates políticos, abrindo-se, portanto, uma “janela” de oportunidade, já que não demonstrava ter uma oratória atrativa à época.

92 Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará c/ Doutorado Sanduíche na Universidade de Aix-Marseille, França. Professora de Ciência Política e Direito Constitucional do curso de Direito da Universidade de Fortaleza, Ceará. E-mail: tainahsales@gmail.com.

93 Especialista em Direito Constitucional. Mestranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Matrícula: 2027505. E-mail: lariquerem@hotmail.com

94 Mestrando em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza e advogado. Email: mviniciusnr9@gmail.com

Somado a isso, tem-se o fato de que grupos feministas e defensores dos direitos humanos se reuniram em protestos nas ruas e nas redes sociais com o uso da *hashtag* #EleNãO, entretanto, como contrarreação, surge a #EleSim, difundida pelos apoiadores das ideias conservadoras de Bolsonaro. Em resumo, todos esses fatos fizeram com que o atual presidente estivesse nas principais manchetes durante toda a campanha, ganhando visibilidade e popularidade.

Apesar de ter sido eleito democraticamente, por meio de uma onda populista de extrema direita que se desabrochou marcada pelo neoliberalismo e o neo-autoritarismo, entende-se que as ações de Bolsonaro representam um perigo para o regime democrático, uma vez que desacredita as instituições constitucionais, além de desrespeitar a laicidade, militarizar sua estrutura de governo e tratar como inimigos a mídia tradicional e todos os seus opositores políticos, esvaziando, dessa forma, o conteúdo do regime liberal-democrático vigente no Brasil.

A partir do exposto, o presente artigo busca responder aos seguintes questionamentos: se o Presidente foi eleito democraticamente, em que medida há o receio de ruptura democrática e de ascensão do autoritarismo? No que tange à pandemia COVID-19, a gestão do Presidente contribuiu para a solução da problemática ou para o agravamento da crise política e sanitária?

No intuito de responder aos referidos questionamentos, no primeiro tópico do desenvolvimento analisaram-se questões relacionadas à ascensão do autoritarismo. Já no segundo momento, relataram-se principalmente ações do Governo Federal na gestão do combate à pandemia COVID-19.

MATERIAIS E MÉTODOS UTILIZADOS

Quanto à metodologia, para que fosse possível a seleção e a análise crítica das obras, o método utilizado foi a revisão bibliográfica, baseando-se em livros e em artigos sobre a temática na área da democracia, sobre o atual governo brasileiro, além de tratar da pandemia COVID-19. Utilizando bases de dados, como *Web of Science*, *Scielo*, *Google Scholar* e Periódico Capes, foi feita a pesquisa e escolha criteriosa e limitada das obras e dos artigos com abordagens relevantes sobre o tema estudado: Revisão de Literatura Integrativa.

Além disso, também foi utilizado o método documental, visto que foram analisadas fotos extraídas de sítios eletrônicos para analisar a dimensão e o alcance da problemática. Quanto à utilização dos resultados, é pura, uma vez que tem a finalidade de extrair conhecimentos científicos acerca dessa temática.

Quanto aos objetivos, é descritiva e crítica, pois seu desiderato é descrever o fenômeno. Exploratória, no momento em que visa reunir informações, dados e posicionamentos científicos para subsidiar esta pesquisa.

1. ASCENSÃO ANTIDEMOCRÁTICA BOLSONARISTA

Com 57,8 milhões de votos (55,13%), no dia 28 de outubro de 2018 (ORO; ALVES⁹⁵,

95 ORO, Ari Pedro; ALVES, Daniel. Jair Bolsonaro, líderes evangélicos Negacionistas e a politização da pandemia do novo coronavírus no Brasil. *Revista Sociedad y Religión*, v. XXX, n. 54, p.121-147, 2020.

p.122, 2020) Jair Messias Bolsonaro foi eleito Presidente. Este fato deve-se à convergência de variados fatores, entre eles, os escândalos de corrupção, a crise econômica que se instalava no país, o antipetismo, a crescente violência e a busca por um “salvador da pátria”, além de campanha tendenciosa e forjada por *fakenews*. Diante desse cenário, o atual chefe do Governo Federal conseguiu administrar um discurso que ganhou a simpatia do eleitorado, sobretudo católicos e evangélicos, tendo em vista que, em seus discursos de candidatura, era “pró-vida”, a favor da tradição familiar e da propriedade, bem como dos bons costumes.

Retrocedendo para o período em que o PT (Partido dos Trabalhadores) estava no poder, havia um ambiente de polarização política moderada entre o PT e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); contudo, desde as jornadas de junho de 2013 e com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, ocorreu a reativação de forças reacionárias e ultraconservadoras. Desse modo, surge um movimento político composto pela direita autoritária, que se ampliou e ganhou visibilidade e apoiadores mediante a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim sendo, a polarização moderada perdeu sua cena com o momento de instabilidade democrática, os “partidos clássicos” entraram em crise e o pequeno Partido Social Liberal (PSL) ganhou imensa notoriedade, porque os representantes liberais decidiram “abraçar” a candidatura de Jair Bolsonaro e, com isso, houve uma mudança no curso da história do atual regime democrático. Tal regime está em vigor desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a mudança supracitada atinge os pilares do respeito à diversidade social e a convivência com pluralidade política, bem como ameaça a democracia brasileira, após tantas décadas de lutas por sua consolidação (ABRANCHES, 2019).

Inicialmente, cumpre salientar que a campanha eleitoral de 2018 foi demasiadamente intensa, entretanto as pesquisas de intenção de voto já indicavam o resultado do pleito como ganhador Jair Bolsonaro, isto porque o eleitorado brasileiro exerce sua cidadania tendo como base de influência para decidir seu voto no que a mídia reproduz e a partir das estratégias de cada candidato, e um “messias” que, diante de toda a corrupção escancarada pela Operação Lava Jato, prometeu combatê-la pareceu ser a melhor solução para muitos dos eleitores.

Basicamente, Bolsonaro, um militar reformado de ultradireita, valeu-se da crise econômica-social que assolava o país, a qual gerou inúmeros casos de desemprego, além do colapso dos serviços de segurança pública, saúde e educação, para se promover, a partir de campanha com inúmeras denúncias de utilização de *fake news* em massa.

Contudo, o que se percebe é que o tão aclamado “mito” (como seus seguidores chamam) fez um discurso de ódio e de intolerância, com palavras agressivas destinadas a qualquer potencial inimigo (corruptos, criminosos, opositores políticos, intelectuais e artistas) (ORO; ALVES).

Outrossim, ressalta-se que, apesar de muitas pessoas terem a compreensão de que as democracias apenas são ameaçadas ou “morrem” por intermédio de golpes militares, nota-se, também, que há outras formas, como a realidade vivenciada no Brasil, ora seja, com a deterioração do pluralismo político, da diversidade social, bem como da liberdade de expressão e dos direitos

humanos mediante discursos distorcidos, mas aclamados pelo seu público de apoiadores. Por isso, entende-se que o bolsonarismo é antidemocrático, como demonstra Gomes (2019):

“Deve-se somar a isso a performance de candidato com longo passado: sempre contrário aos direitos dos trabalhadores; disposto a acabar com políticas que traduzam o que chamou de “coitadismo”; com gestos em que simula estar com armas na mão (em atos de campanha, no hospital etc.); ameaças verbais de perseguição a adversários políticos; declarações ofensivas a mulheres, LGBT, negros e índios. Por fim, como a cereja do bolo, o elogio à ditadura civil e militar, que para ele não existiu, estabelecendo-se o negacionismo na história do Brasil.”

Nesse contexto, pergunta-se: “O que exatamente se encontra em crise?” e reflete-se, considerando que a ascensão do Presidente se deu pelas vias democráticas: Há legitimidade na forma como o Chefe do Executivo conduz o seu governo?

Admitindo que nas sociedades modernas existe uma pluralidade de formas de vida e de pensar e que a legitimação das normas institucionais não se sustenta mais apenas a partir da tradição ou de uma única concepção de moral, chega-se à conclusão de que a legitimidade das normas se verifica mediante procedimentos democráticos que garantam a representatividade social.

Sem a legitimidade, o direito faz emergir a violência, o autoritarismo ou, ainda, um plano de dominação que o reduz para o mero cumprimento de normas, diante do simples cálculo sobre as consequências que poderão ser acarretadas pelo descumprimento delas (BÓAS FILHO, 2008). Entretanto, ilegítimo, apenas nos termos de uma dominação arbitrária, o direito ou o governo não se sustentam. Haverá sempre em seu âmago uma inequívoca pretensão de legitimidade.

A legitimidade, tanto do direito quanto do poder político, existe na medida em que os cidadãos possam exercer as suas liberdades comunicativas. Em outras palavras, “[...] a ideia básica é a de que a formação política da vontade deve adquirir um caráter discursivo” (WERLE, 2008, p. 134) e a de que o poder político depende do reconhecimento da autonomia de cada cidadão e da garantia da igualdade entre todos como condições para o seu exercício (DINIZ, 2016, p. 163).

A partir do referencial de Habermas, pode-se afirmar que o Estado, no âmbito dos três Poderes, deve garantir, no mínimo: a) a participação política do maior número possível de pessoas mediante a introdução de instrumentos que permitam a abertura às múltiplas vozes; b) a regra da maioria para decisões políticas, reconhecendo-a não como a ditadora da verdade, mas como a responsável por um resultado que é falível e passível de alteração, uma vez garantidas as condições de igualdade de participação no discurso quanto às minorias; c) os direitos comunicativos e de informação numa linguagem que permita aos sujeitos a compreensão e o direito de escolher como usufruí-los, bem como a possibilidade de escolha entre diferentes programas de governo e d) a proteção da esfera privada (HABERMAS, 1997).

Corroborando tal entendimento, destacam-se os princípios do Estado de Direito elencados pelo autor: a) princípio da soberania popular, segundo o qual os cidadãos devem ser os criadores do direito que os vinculará, mediante um processo discursivo democrático e estruturado (a fim de que as questões políticas sejam tratadas racionalmente), bem como atendendo ao pluralismo político; b) princípio da ampla proteção jurídica aos indivíduos, a partir do exercício

da função jurisdicional de modo independente, porém não substituta da função legiferante; c) princípio da legalidade, diante do qual é possível a transformação do poder comunicativo em administrativo (cabendo ao Judiciário o controle dos atos normativos ou administrativos que contrariarem mandamentos hierarquicamente superiores, como a Constituição); d) princípio da separação entre Estado e sociedade, cabendo à política e ao direito a mediação dessa complexa relação (ROCHA, 2008).

Há, assim, no pensamento habermasiano, uma intrínseca relação entre Estado de Direito e democracia. A legitimação do poder político organizado na forma de um Estado de Direito pode ser verificada na medida em que é garantida a autonomia dos cidadãos.

Em viés nada conclusivo, buscando as respostas para tais questionamentos, é necessário ressaltar a importância de uma política de governo transparente, que apoie a diversidade, o fortalecimento dos espaços públicos participativos e a superação da subordinação política dos trabalhadores e de grande parte da sociedade brasileira (NEVES, 2016). Todavia, o que diariamente é visto são manchetes de jornais que deixam clara a situação de crise política e institucional no país e que contrariam os princípios e pressupostos mencionados acima como necessários à aferição da legitimidade em um Estado Democrático de Direito:



▶ CPI AO VIVO Irmãos Miranda | GEORGE FLOYD Chauvin sentenciado a 22 anos e meio | IBOVESPA Forte q

Bolsonaro diz que pode usar Exército contra medidas de governadores e prefeitos

Presidente chamou de 'covardia' as políticas nos estados contra disseminação da Covid-19

Da CNN, em São Paulo

24 de abril de 2021 às 17:33 | Atualizado 24 de abril de 2021 às 17:34

Compartilhar    

▶ Ouvir: 0:00 ouvido

Aguardando mediastorage.cnnbrasil.com.br...

globo.com g1 ge gshow videos

G1 MUNDO

Com Cristo no oxigênio, Economist diz que Brasil precisa tirar Bolsonaro em 2022 para sair de crises

Um relatório especial da revista britânica afirma que o Brasil vive hoje "sua maior crise desde o retorno à democracia" e atribui a maior parte dos problemas ao governo do presidente Jair Bolsonaro.

Por BBC

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows.

globo.com g1 ge gshow videos ASSINE JÁ E-MAIL ENTRAR

MENU **G1** POLÍTICA BUSCAR

Brasil tem de deixar de ser 'país de maricas' e enfrentar pandemia 'de peito aberto', diz Bolsonaro

Presidente fez a declaração em discurso durante cerimônia no Palácio do Planalto. 'Lamento os mortos, lamento, mas todos nós vamos morrer um dia. Aqui, todo mundo vai morrer', afirmou.

Por Pedro Henrique Gomes, G1 — Brasília
10/11/2020 17h59 - Atualizado há 7 meses

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows.

MENU **G1** BAHIA BUSCAR

Bolsonaro diz que não tomará vacina e chama de 'idiota' quem o vê como mau exemplo por não se imunizar: 'Eu já tive o vírus'

STF autorizou aplicação de medidas restritivas para quem se recusar a tomar vacina. Especialistas apontam que vacina deve ser dada mesmo quem já foi infectado pelo Covid-19.

Por G1 BA
17/12/2020 19h40 - Atualizado há 6 meses

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows.

Com base nessas manchetes e vivendo a realidade nacional, percebe-se que Bolsonaro conspira diuturnamente contra o Estado Democrático de Direito. Salienta-se que é sabido que ele ataca a imprensa, ameaça jornalistas, ou seja, desqualifica a importância da informação e na sua maioria das vezes executa seus ataques ou agressões, por meio de atos públicos em transmissões ao vivo por *lives*.

Em suma, a eleição de Bolsonaro representa um sério risco para a democracia? Essa questão merece ser desvendada retrocedendo ao entendimento de que a referência é mais especificamente a democracia liberal ocidental posterior a 1870 marcada por direitos como a liberdade religiosa, a autonomia individual e os direitos humanos (SILVA, p.122, 2020).

É importante destacar que Jair Bolsonaro foi eleito pelo voto de 57 milhões de pessoas, ou seja, democraticamente. Portanto, por se viver em uma democracia, os vencidos devem aceitar a legitimidade dos resultados e respeitar a vontade da maioria da população. Todavia, isso não significa que o Presidente tem a permissão de governar apenas para uma parte do Brasil, enquanto a outra é ameaçada por não compartilhar com as crenças presidenciais.

No próximo tópico, será abordada a negligência do Governo Federal diante da Pandemia Covid-19, bem como a conspiração de Bolsonaro contra o início da vacinação, ocasionando uma tragédia já anunciada e a confluência de crises antidemocráticas, como a institucional, a política e a sanitária.

2. A NEGLIGÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19

No momento em que este capítulo foi finalizado (27 de junho de 2021), o mundo já conta com um total de casos de 180.866.685, sendo 3.918.840 mortes. No cenário brasileiro, há 18.386.894 casos e um número exorbitante de 512.735 mortes.⁹⁶ Por isso, mostra-se imprescindível que os governos federal, estaduais e municipais tenham atitudes positivas para combater o avanço da COVID-19, seja garantindo o distanciamento social ou mesmo com auxílio financeiro para reduzir os impactos econômicos do distanciamento social.

Mas o que se verificou no caso do Brasil foi a irresponsabilidade política do presidente Jair Bolsonaro, com uma inépcia em relação ao combate do novo coronavírus. Pode-se perceber a minimização dos efeitos da pandemia por parte dos integrantes do Governo Federal no seguinte trecho de Lole; Almeida; Stampa; Gomes (2020, p. 9):

“Em reunião organizada em março deste ano, na qual foram apresentadas as previsões do Ministério da Saúde sobre a pandemia no Brasil, Solange Paiva Vieira, assessora do ministro da Economia do Brasil e uma economista que comanda a Superintendência de Seguros Privados, minimizou os efeitos sociais da crise sanitária no país, enxergando aspectos positivos em torno do cenário para a economia: “É bom que as mortes se

96 Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 27 junho de 2021. O Worldometer é um site de referência que fornece contadores e estatísticas em tempo real para diversos tópicos. Ele pertence e é operado pela empresa de dados Dadax (empresa de soluções de software focada em tecnologias e aplicativos da web, situada em Xangai), que gera receita por meio de publicidade online.

concentrem entre os idosos [...]. Isso melhorará nosso desempenho econômico, pois reduzirá nosso déficit previdenciário.”

Esse trecho alarmante reflete o parâmetro negacionista presidencial, que prefere conduzir o Brasil para condições trágicas, sejam sanitárias ou mesmo econômicas. É um desgoverno que, provavelmente, direcionou a população a ficar atrasada na vacinação (fato este que está sendo apurado pela CPI da COVID-19).

Assim sendo, a respeito de um presidente que fala sobre as minorias brasileiras do seguinte modo: “Fui num quilombola em Eldorado Paulista. Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava 7 arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais” (fala presidencial) (LEHER, 2020), não se pode esperar que tenha o mínimo de sensibilidade com a população para combater esse cenário caótico causado por um inimigo invisível.

A pandemia da COVID-19, causada pelo novo Coronavírus SARS-CoV-2, instalou-se rapidamente, de modo que foram necessárias medidas extremas e urgentes para o enfrentamento desse vírus que alterou a sociabilidade e gerou impactos profundos na economia.

Todavia, em vez de o presidente Jair Bolsonaro se preocupar com esse cenário globalizado do vírus, ele criava teorias sobre como o povo brasileiro seria imune ao micro-organismo, como exemplo, o governante chegou a dizer que o clima tropical impede que o vírus se espalhe ou, em seu dizeres, que o “Brasileiro pula em esgoto e não acontece nada.” (fala presidencial) (RODRIGUES, STAMPA, p. 83, 2020). Em suma, ele impediu que fosse criada uma política nacional unificada de enfrentamento a essa doença, preferindo criar um embate com os governos estaduais, criticando severamente medidas de isolamento social, como a do *lockdown*.

“Gripezinha”, só uma “gripezinha” foi como o presidente Jair Bolsonaro se referiu aos sintomas causados pelo novo Coronavírus (RODRIGUES, STAMPA, p. 88, 2020). Tal visão associada à forma de gestão do presidente pode ter colaborado para mortes evitáveis e agravado a pandemia, no cenário brasileiro. Assim sendo, a inação do chefe do Poder Executivo Federal do Brasil, bem como a promoção de curas ineficazes pode também ter influenciado a demasiadas pessoas, sobretudo, católicos e evangélicos a ingerir remédios sem eficácia comprovada pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Dessa forma, superlotando hospitais e, em alguns momentos, até tornando escassos os leitos de UTIs.

Em resumo, diante das omissões e dos discursos contra as medidas cientificamente comprovadas de combate ao vírus, percebe-se que, enquanto muitos países perdiam a intensidade na curva da doença, o Brasil conseguiu bater um recorde negativo após o outro, com base em notícia da BBC NEWS⁹⁷. Houve uma politização da doença, ficando clara com a promoção da cloroquina como tratamento, embora não tivesse evidências científicas, apenas com a intenção de ir contra as medidas dos governos estaduais.

Depreende-se da fala presidencial “a fome mata mais que o vírus”, publicada pelo jornal O GLOBO, que a sua preocupação central é com o cenário econômico (sem que fosse apresenta-

97 CORONAVÍRUS: por que é fundamental ‘achatar a curva’ da transmissão no Brasil. BBC NEWS, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51850382>. Acesso em: 20 ago. 2021.

do, contudo, qualquer plano econômico de retomada ou de efetivo amparo às famílias prejudicadas economicamente com a pandemia) e não com as inúmeras famílias despedaçadas pela perda dos seus entes queridos em razão da doença.⁹⁸

Vislumbra-se a postura negacionista e negligente do atual presidente do Brasil na seguinte passagem de Oro e Alves (2020, p. 129): “Registro aqui, neste sentido, algumas de suas frases: “Não há motivo para pânico” (6/3/2020); “Estão superdimensionados o poder destruidor deste vírus” (9/3/2020); “Outras gripes mataram mais do que essa” (11/3/2020); “Depois da facada não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar” (20/3/2020); “infelizmente algumas mortes terão. Paciência” (27/3/2020); “É a vida. Todos nós iremos morrer um dia” (29/3/2020); “E daí? Eu sou messias, mas não faço milagre” (28/4/2020); “Vai morrer muitos (em razão do vírus) mas muito mais se a economia continuar destruída por essas medidas (de isolamento social)” (14/5/2020). Em 2/6/2020, quando a enfermidade relacionada ao Coronavírus (COVID-19) já havia matado mais de 31 mil e infectado mais de meio milhão de brasileiros, convidado por uma apoiadora, na saída do Palácio do Planalto, em Brasília, para enviar uma mensagem de conforto aos brasileiros, o presidente simplesmente se contentou em dizer que “a gente lamenta todos os mortos, mas é o destino de todo mundo” (Redação UOL Notícias, 2020b). E no dia 20/6/2020, quando o Brasil chegou ao espantoso número de 50 mil mortos pela COVID-19 e mais de um milhão de infectados, o presidente manteve o silêncio de sempre, não dirigindo nenhuma palavra de conforto ou pesar aos milhões de brasileiros que sofreram com a doença até aquele momento.

Nesse diapasão, a conduta do presidente vai além de suas declarações e indica a falta de um adequado tratamento sanitário. Por isso, em decisão liminar, o ministro Luís Roberto Barroso, do STF, autorizou que o Senado Federal providenciasse a instalação da CPI da pandemia para investigar prováveis ações e omissões do governo Bolsonaro, além de analisar, em especial, o agravamento da crise no Amazonas, devido à falta de oxigênio para os pacientes internados, fato ocorrido em janeiro.⁹⁹

Ademais, na justificativa da solicitação da abertura de uma CPI elaborada pelo senador Randolfe Rodrigues, foi alegado que o atual presidente do Brasil estaria violando direitos básicos, como a vida e a saúde, bem como teria deixado de seguir recomendações e orientações de autoridades sanitárias, como a OMS.

Por isso, após a escalada de mortes causadas por esse vírus no Brasil, embora muitos países já estivessem vivendo uma melhora, ocorreu a pressão por uma devida investigação sobre a conduta presidencial no combate à pandemia. Com isso, cabe analisar algumas indagações, sendo a primeira: o presidente Jair Bolsonaro foi omissos ou não na aquisição de vacinas?

98 FOME ameaça matar mais gente do que o coronavírus em 2020. **O GLOBO**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fome-ameaca-matar-mais-gente-do-que-coronavirus-em-2020-1-24615462> Acesso em: 21 jul. 2021.

99 ALEGRETTI, Laís. Covid: 6 perguntas que CPI deve responder sobre conduta do governo Bolsonaro na pandemia. **BBC NEWS**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil=56746026-#:~:text=V%C3%ADdeos,Covid%3A%206%20perguntas%20que%20CPI%20deve%20responder%20sobre,do%20governo%20Bolsonaro%20na%20pandemia&text=Houve%20omiss%C3%A3o%20do%20governo%20do,munic%C3%ADpios%20pela%20crise%20no%20Brasil%3F> Acesso em: 20 jul. 2021.

Segundo o jornal BBC NEWS, ele teria recusado, em agosto de 2020, a oferta da farmacêutica Pfizer para a compra de 70 milhões de doses de vacina, que teria data de entrega prevista para dezembro de 2020. Entretanto, a argumentação do presidente foi com base no fato de que não estava de acordo com as condições propostas pelo laboratório e que a farmacêutica não se responsabilizaria pelos efeitos colaterais porventura ocasionados pela vacina. O que se vislumbra é que o Brasil perdeu uma grande oportunidade na compra de vacinas, que evitaria a abreviação do tempo de vida de inúmeras pessoas, sendo um erro grave do presidente e considerado crime de responsabilidade, segundo a Lei 1079/50.

A segunda pergunta consiste em: houve omissão de Bolsonaro em relação à situação de colapso da falta de oxigênio em Manaus? É certo que a crise pela falta de equipamentos e de cilindros de oxigênio para tratar pacientes por COVID-19 resultou na morte de muitas pessoas, segundo a justificativa mencionada, o Ministério da Saúde teria sido notificado dessa escassez de insumos, por meio do governo do Amazonas e pela empresa que fornece o produto. Ou seja, mais uma vez, se for confirmado, o governo federal não agiu de maneira adequada para resolver tal problema.¹⁰⁰

A terceira indagação é: o presidente Bolsonaro teria colocado a população em risco ao estimular tratamento sem eficácia comprovada? Entende-se que sim, uma vez que a defesa do uso de medicamentos ineficazes para tratamento precoce, como hidroxicloroquina, a ivermectina e azitromicina, por parte do chefe do Poder Executivo Federal, adicionada a discursos contra uso de máscaras e distanciamento social, poderão ter influenciado inúmeros brasileiros a não evitarem a exposição ao vírus e, conseqüentemente, terem se contaminado e contribuído para a sua propagação.

Em resumo, a expectativa é que essas indagações sejam devidamente apuradas pela CPI da pandemia, para que se analise se o Presidente da República Federativa do Brasil atentou contra os titulares da democracia, ou seja, contra o povo, e se cometeu crimes de natureza penal e de responsabilidade em sua gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro em que a sociedade brasileira vive se revela preocupante à democracia e aos seus princípios básicos. É preciso conscientização por parte dos eleitores no momento da escolha de seus representantes, pois estes têm o papel central na condução de crises institucionais, a exemplo da crise sanitária provocada pela COVID-19. A sociedade é parte legítima à defesa de seus direitos e à manutenção da própria democracia.

Ademais, torna-se necessário que os Poderes Judiciário e Legislativo atuem de forma colaborativa e independente, de maneira que possam frear as ações do Executivo que extrapolam os

100 ALEGRETTI, Laís. Covid: 6 perguntas que CPI deve responder sobre conduta do governo Bolsonaro na pandemia. **BBC NEWS**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56746026#:~:text=V%C3%ADdeos,Covid%3A%206%20perguntas%20que%20CPI%20deve%20responder%20sobre,do%20governo%20Bolsonaro%20na%20pandemia&text=Houve%20omiss%20do%20governo%20do,munic%C3%ADpios%20pela%20crise%20no%20Brasil%3F> Acesso em: 20 jul. 2021.

limites de respeito aos direitos humanos, em especial, dos direitos das minorias, tão duramente conquistadas e positivadas na Constituição Federal. Caso contrário, a crise institucional, política, econômica e sanitária irão se agravar, de modo a ameaçar a própria permanência do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Quanto à crise sanitária causada pelo coronavírus, como já mencionado, o Governo Federal parece ter corroborado para o cenário de caos, a partir de suas omissões e seu discurso negacionista (fatos que ainda estão pendentes de apuração na CPI da COVID).

Nessa perspectiva, para frear o número de mortes diárias pela doença, é imprescindível a união nacional, com mudanças significativas na política governamental de combate à pandemia, por exemplo, com uma campanha contra o novo Coronavírus que promova medidas de eficácia comprovada (lavar as mãos, distanciamento social, uso de máscara, entre outros), um plano de amplitude de testes para detectar o vírus, bem como isolar tais casos e, por óbvio, conseguir vacinar a população com mais agilidade.

Para além das campanhas de conscientização acerca dos métodos profiláticos de combate à disseminação desenfreada da pandemia, faz-se necessário, também, movimentos de fomento à continuidade da prevenção da população vacinada, haja vista que as vacinas não impedem completamente a contaminação, apenas diminuem a potencialização dos efeitos, caso haja a infecção pelo novo Coronavírus. Essas campanhas devem ser desenvolvidas com a colaboração de todos os agentes políticos, sociais e da sociedade civil. A divulgação, via *internet*, mostra-se como uma ferramenta importante, principalmente, por intermédio de *sites* e de plataformas do Governo Federal.

Por fim, salienta-se que este trabalho não tem a intenção de encerrar as pesquisas sobre o tema, que, ressalte-se, é novo. A finalidade precípua é, justamente, fomentar os estudos acerca da democracia, de participação política, da função dos agentes políticos e sociais e da atuação dos representantes em situações de crise institucional.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio et al. **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

ALEGRETTI, L. Covid: 6 perguntas que CPI deve responder sobre conduta do governo Bolsonaro na pandemia. **BBC NEWS**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56746026#:~:text=V%C3%ADdeos-,Covid%3A%206%20perguntas%20que%20CPI%20deve%20responder%20sobre,do%20governo%20Bolsonaro%20na%20pandemia&text=Houve%20omiss%C3%A3o%20do%20governo%20do,munic%C3%ADpios%20pela%20crise%20no%20Brasil%3F> Acesso em: 20 jul. 2021.

ALMEIDA, R. Bolsonaro Presidente. Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos Cebrap** 38, p. 85-213, 2019.

BBC News Brasil (2021, 27 de junho). Coronavírus: Brasil pode se tornar país com mais mortos em 29/7 se nada mudar, diz projeção usada pela Casa Branca. BBC News Brasil. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53002123>

BÔAS FILHO, Orlando Villas. Legalidade e legitimidade no pensamento de Jürgen Habermas. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.

CAMPOS, Juliana C. Diniz. **O povo é inconstitucional: poder constituinte e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 163.

CORONAVÍRUS: por que é fundamental ‘achatar a curva’ da transmissão no Brasil. **BBC NEWS**, 13 mar. 2020. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51850382> Acesso em: 20 ago. 2021.

COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC. **WORLDOMETER**, jan-fev, 2020. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 27 jun. 2021

FOME ameaça matar mais gente do que o coronavírus em 2020. **O GLOBO**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fome-ameaca-matar-mais-gente-do-que-coronavirus-em-2020-1-24615462> Acesso em: 21 jul. 2021.

GOMES, A. de C. A política brasileira em tempos de cólera. *In*: **Democracia em Risco? 22 Ensaaios sobre o Brasil hoje**. Abranches, Sérgio et al. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.

HIRSCH, J. Crise da democracia: qual crise? **Revista da Boitempo**, São Paulo, n 32, 3º trimestre, p. 81-87, maio 2019.

LERNER, K. L.; LERNER, B. **Wilmoth. Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security**. Detroit, EUA: Gale Research, 2004.

LEHER, R. Darwinismo social, epidemia e fim da quarentena: notas sobre os dilemas imediatos. **Carta Maior**, 27 jun. 2021.

LOLE, A.; ALMEIDA, C. C. L. de; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro. Crise e pandemia da COVID-19 — leituras interseccionais. *In*: **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. LOLE, Ana; et al. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020.

NEVES, A. V. **Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos**. *In*: NEVES, A. V. **Democracia e Participação Social: desafios contemporâneos**. Campinas: Papel Social, 2016.

ORO, A. P.; ALVES, D. Jair Bolsonaro, líderes evangélicos Negacionistas e a politização da pandemia do novo coronavírus no Brasil. **Revista Sociedad y Religión**, v. XXX, n. 54, p.121-147, 2020.

PAULANI, L. M. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Revista da Boitempo**, São

Paulo, n 32, 3º trimestre, p. 48-56, maio/2019.

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. & BONATO, M. (2019). Igrejas evangélicas como máquinas eleitorais no Brasil. **Revista USP** (120), 43-60

Redação UOL Notícias. (2021, 27 de junho). Pastor que chamou coronavírus de histeria morre da doença nos EUA. UOL Notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/03/27/pastor-morre-coronavirus-histeria-eua.htm>.

ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. Separação dos poderes e democracia deliberativa. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas.** São Paulo: Malheiros, 2008.

RODRIGUES, V. A.C; STAMPA, I. A pandemia e a “inteligência” do presidente. *In*: **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia.** LOLE, A.; et al. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020.

SOLANO, E. A Bolsonaroização do Brasil. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje.** São Paulo: Companhia das letras, 2019

YOUNG, A. **Too Much Information: Ineffective Intelligence Collection,** **Harvard International Review,** 18 de agosto de 2019. Disponível em <https://hir.harvard.edu/too-much-information/>. Acesso em: 27 de jun. 2021

WERLE, Denílson L.; SOARES, Mauro V. Política e direito: a questão da legitimidade do poder político no Estado democrático de direito. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas.** São Paulo: Malheiros, 2008, p. 134.

WISE, D.; ROSS, T. B. **O governo invisível.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LA DEMOCRACIA ARGENTINA: CONTEXTO PANDÉMICO Y POST-PANDÉMICO

Paula S. Suárez¹⁰¹

I. INTRODUCCIÓN

El tema que hoy nos convoca impone hablar de la democracia en América Latina en un contexto que, lamentablemente sigue siendo de pandemia, lo cual le agrega un plus de complejidad en el camino hacia la consolidación democrática que venimos transitando las regiones.

De hecho, el último índice Global de Democracia de la revista *The Economist* muestra una caída en 2020 a nivel mundial, la mayor desde la primera medición en 2006, que se explica fundamentalmente por las restricciones a las libertades impuestas en respuesta al Covid¹⁰².

En Argentina, la pandemia puso en evidencia y profundizó problemas estructurales no resueltos, como la pobreza y la desigualdad, y agudizó demandas insatisfechas que ya existían desde hace tiempo¹⁰³.

En este marco, y como la democracia no es un gobierno de mayorías que ignora la mirada contraria, debemos no solo analizar el comportamiento gubernamental sino también cómo impactó la crisis sanitaria en el comportamiento social. Esto es: el grado de cumplimiento de las medidas impuestas por parte de la autoridad competente, la utilización de la pandemia con meros intereses partidarios e ideológicos -que con fines espurios y miserables nada aportaba a la contención que exigía la población en el momento en que se decretó el confinamiento, sino por el contrario aportan confusión e incertidumbre-, las campañas antivacunas, etc., todo ello producto de una coyuntura político institucional basada en la falta de consensos agravada cada vez más por la famosa grieta que existe en nuestra sociedad y que no cede ni aun frente a una situación extraordinaria como la que se está viviendo.

En este contexto, hay riesgo democrático para los oficialismos en tomar medidas unilaterales y un idéntico riesgo para las otras fuerzas políticas en no colaborar u obstruir las medidas dispuestas¹⁰⁴.

101 Abogada. Magíster en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla La Mancha, España. Diplomada en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales en la Universidad de Pisa-Italia y en Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca-España. Doctoranda en Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Relatora de la Cámara Nacional Electoral. paulasuarez@derecho.uba.ar / pssuarez81@hotmail.com

102 Carballo, Marita. La democracia bajo la pandemia. Diario Clarín, 16/05/21.

103 Carballo, Marita, op. cit.

104 Tchintian, Carolina. La pandemia desafía la grieta. Publicado en: <https://www.cippec.org/textual/los-lderazgos-a-prueba/>

En este sentido, nuestra democracia se encuentra herida, y seguirá lastimada si no se entiende que el proyecto común de Nación tiene que ver justamente con que sea más importante la pertenencia al todo que la pertenencia a una parte, y esto es esencial para la superación de cualquier situación de emergencia.

II. LOS PODERES PÚBLICOS FRENTE A LA PANDEMIA: SER VS. DEBER SER

La crisis sanitaria, económica, social y política que se está viviendo afecta a las democracias constitucionales, las cuales podrían encontrarse en riesgo debido a las diversas restricciones en el ejercicio de libertades -que bajo la declaración de estados de emergencia, de excepción, de catástrofe, o simples manifestaciones de los poderes ejecutivos mediante decretos de necesidad y urgencia- limitaron los derechos de libre tránsito, reunión, trabajo, educación, religión, expresión, entre muchos otros.

En marzo del año pasado, las autoridades argentinas, viendo las consecuencias catastróficas para la vida humana que el virus ocasionó en países europeos, se dispuso a declarar la emergencia sanitaria mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia N° 260 que amplió por el término de un año la emergencia pública sanitaria que ya había sido establecida mediante la Ley 27.541. Dable es señalar que la Constitución argentina no prevé emergencias naturales sino solamente emergencias institucionales o económicas.¹⁰⁵

En nuestro caso, la crisis por el coronavirus se entremezcla con la crisis económica que, por aquélla, se ha agravado y, ello lleva a que -como se dijo- sea muy larga la lista de derechos afectados. En este punto, cobra toda su vigencia y relevancia la tradicional doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desarrollada en su jurisprudencia sobre las emergencias económicas y sociales. Allí se sostuvo que, para que la restricción de derechos fundamentales en emergencia fuera válida debían reunirse las siguientes cuatro condiciones: a) la existencia de un marco legal, b) la temporalidad o limitación en el tiempo, c) la razonabilidad de las medidas adoptadas, las que están sujetas al control de los jueces, y finalmente d) la aceptación de “restricción” pero no de “frustración” de los derechos individuales¹⁰⁶.

Por ello, es claro que en una situación de emergencia o excepcional se requiere el dictado de medidas extraordinarias. Pero en un sistema democrático constitucional dichas medidas deben ser graduales, temporales, idóneas y proporcionales.

En tal sentido, compartimos lo expresado por Carlos Ayala Corao, en cuanto a que “las medidas extraordinarias que se adopten para enfrentar la pandemia causada por el Covid-19, deben estar dirigidas a utilizar los medios proporcionales para lograr el fin legítimo de garantizar los derechos a la salud, a la integridad física y a la vida de las personas; pero no para restringir sus derechos de manera innecesaria o desproporcionada; y mucho menos para dismantelar la

105 Dalla Via, Alberto R. Derecho Electoral. Teoría y Práctica. Rubinzal – Culzoni. 2021.

106 Dalla Via, Alberto R. Derecho Electoral. Teoría y Práctica, ob. cit.

Constitución, y restringir el Estado de Derecho y la democracia”¹⁰⁷.

Como ya lo señalara Charles Louis de Secondat -Señor de la Brède y Barón de Montesquieu- en *El espíritu de las leyes*¹⁰⁸: “La ley, dijo Plutarco, es la reina de todos: mortales e inmortales”. Por tanto las medidas que adopten los Gobiernos deben ser constitucionales y convencionales, y en consecuencia, razonables y proporcionales a la circunstancia que se quiera regular.

En similar orden de ideas se expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 9 de abril de 2020, al expresar que: “Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”.

Por tanto, es imprescindible el funcionamiento de los controles de los Poderes Legislativo y Judicial hacia el poder que dicta esas medidas excepcionales. Eso es lo que diferencia un estado de derecho o *iure* de un estado de facto o de hecho.

Pues como dijo Thomas Jefferson: “El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros.”¹⁰⁹

Si bien en circunstancias como la antes descrita, es habitual que se perciba la fuerte presencia de uno de los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo) por sobre los otros, la mayor parte de los sistemas institucionales de la región están diseñados para que nada impida que los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) controlen el necesario accionar del órgano administrador. Sin perjuicio de ello, en algunos países estos dos últimos poderes se vieron debilitados en su accionar afectando así las debidas garantías que deben existir en todo Estado Democrático Constitucional.

Como bien destaca Daniel Zovatto, el Covid-19 además de representar la peor emergencia sanitaria y socioeconómica en un siglo, también evidencia una crisis de gobernanza en las naciones latinoamericanas¹¹⁰.

En efecto, la casi totalidad de los comicios que debían celebrarse durante el segundo trimestre de 2020 fueron postergados para el segundo semestre de ese año o para el 2021.

Coincidimos con Kevin Casas en que la decisión de celebrar o posponer elecciones en medio de una pandemia involucra desde consideraciones de salud pública, hasta la potencial le-

107 De Secondat, Charles Louis. *El espíritu de las leyes*, Ediciones AKAL, 2002.

108 Ayala Corao, Carlos. Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos. Max Planck Institute (MPIL) Research Paper Series No. 2020-17, Editorial Directors Armin Von Bogdandy, Anne Peters Editor-in-chief Raffaella Kunz.

109 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1983, p. 279.

110 Zovatto, Daniel. La democracia no debería ser otra víctima de la pandemia. *La Nación*, 12/9/20.

sión a la legitimidad derivada de una baja participación electoral, pasando por el riesgo de crisis constitucionales. Y señala con acierto que la celebración de elecciones periódicas, libres y transparentes es el área más exitosa del desarrollo democrático de América Latina durante las últimas cuatro décadas. Eso es un motivo de esperanza, pero no lo debe ser de complacencia: proteger ese avance nunca ha sido más urgente¹¹¹.

Se trata, en definitiva, de la búsqueda y el reforzamiento de la legitimidad, no solamente la legitimidad de origen que está garantizada cuando los procesos electorales son correctos y transparentes, sino fundamentalmente la legitimidad de ejercicio para que se haga cierta la advertencia de George Berlia, en cuanto a que “los representantes del pueblo soberano no se conviertan en los soberanos representantes del pueblo”¹¹².

Realizando una mirada panorámica sobre las diferentes naciones, hemos visto que en líneas generales, los Poderes Legislativo y Judicial fueron fuertemente afectados a causa de la pandemia del Covid-19, con un protagonismo casi estelar del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones.

Afortunadamente en algunos países como por ejemplo Argentina, el Poder Legislativo funcionó celebrando sus sesiones de modo virtual, aunque llevó un tiempo considerable la concreción de tal objetivo.

Más allá de las consideraciones jurídicas o políticas que se pueden vislumbrar en torno al desempeño de los Parlamentos o Congresos en los países de la región, debe tenerse muy en claro que resulta esencial que éstos funcionen -de manera presencial o virtual-, para fortalecer el ejercicio de la representación ciudadana, la actividad legislativa y el control que éste debe ejercer sobre el accionar del Poder Ejecutivo.

Ello predicaba, finalmente, que en la sociedad política se verifica la razón de ser y el sentido mismo del proceso del constitucionalismo cual fue la de poner límites al ejercicio del poder estableciendo la soberanía de la ley por sobre la voluntad de funcionarios o gobernantes, independientemente de cual fuere el régimen político que se consagre para su gobierno.

De otro lado, y con relación a la administración de justicia, corresponde señalar que en un Estado de Derecho, ésta es una función estatal básica que sirve a la satisfacción de un derecho fundamental del que gozan todas las personas, que es el acceso a la jurisdicción con las debidas garantías¹¹³ constitucionales o como las denomina Dworkin con las debidas *cartas de triunfo*.

Ahora bien, la repentina y triste aparición de la pandemia del Covid-19 plantea un nuevo y delicado desafío a la función jurisdiccional de todo Estado.

Somos conscientes de que estamos en presencia de un escenario crítico: la pandemia ha

111 Casas, Kevin. Lo que América Latina puede aprender de las elecciones durante la pandemia, The New York Times, 2/9/20.

112 Dalla Via, Alberto R. Sobre la democracia constitucional, la democracia radical y la ilusión de la democracia directa. Comunicación en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 23/8/17.

113 Mas Vélez, Juan Pablo. El Poder Judicial, ante el desafío del coronavirus. Publicado en Infobae, 27/4/20. <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/27/el-poder-judicial-ante-el-desafio-del-coronavirus/>

impuesto importantes restricciones que han alterado gravemente el desarrollo de nuestras vidas cotidianas¹¹⁴. A consecuencia de ello, ya han aflorado muchas posturas encontradas y conflictos, y en ese contexto de excepcionalidad es razonable que se demande un servicio de justicia plenamente activo para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, pues -en definitiva- es la única herramienta hábil con la que cuentan los ciudadanos para hacer valer sus derechos.

Como vimos, en Argentina al igual que en otros países de la región, el Congreso comenzó a funcionar de manera virtual, y el Poder Judicial, si bien en un principio la Corte Suprema de Justicia de la Nación decretó la feria extraordinaria, ha ido regulando su accionar previniendo el aglomeramiento en los juzgados a través del trabajo remoto; tarea nada sencilla con un sistema informático no preparado, a nuestro entender, para esta contingencia.

Lo cierto es que, la experiencia nos ha demostrado que, en tiempos de crisis o emergencia, la independencia de los poderes y la función del Poder Judicial en el control de constitucionalidad se vuelven temas de fundamental importancia, ya que los habituales avances del poder administrador sobre los otros dos han de ser enfrentados por el Poder Judicial¹¹⁵ que, como dijo Hamilton en *El Federalista*¹¹⁶, es el que no tiene la bolsa ni la espada, sino solamente el juicio.

Recordemos el texto del artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que no está establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución”.

En la mayoría de las estructuras político-constitucionales de los países de América Latina encontramos la división de tareas institucionales en tres poderes de cuya independencia resulta la eficacia del sistema de frenos y contrapesos (*check and balance*), que asegura a todos los habitantes del país un régimen de leyes y de derechos. En tal sentido, el Congreso está encargado de hacer las leyes, el Ejecutivo obligado a ponerlas en funcionamiento, y el Judicial, sin influencia de los otros dos, de examinar su constitucionalidad y determinar cuándo ellas han sido infringidas¹¹⁷. De ahí que recobre importancia la teoría del control de los poderes explicada por el filósofo alemán Karl Loewenstein, considerado por una mayoría de expertos como uno de los padres del constitucionalismo moderno.

En síntesis, los tribunales deben asegurar los límites de la acción gubernamental conforme a los principios de una democracia constitucional. Es deber de ellos asegurar que los principios y las normas constitucionales sean respetados.

Encontrar el justo equilibrio en la tarea de los jueces es de gran importancia, pues como decía Alexis de Tocqueville “...es a menudo tan pernicioso quedarse como excederse; ...por ello los jueces no deben ser solamente buenos ciudadanos, hombres instruidos y probos, cualidades necesarias a todos los magistrados. Es necesario encontrar en ellos hombres de Estado; es nece-

114 Mas Vélez, Juan Pablo, op. cit.

115 Guibourg, Ricardo. La función judicial. Publicado en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/la-funcion-judicial.pdf>

116 Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica. 2010.

117 Guibourg, Ricardo, op. cit.

sario que sepan discernir el espíritu de su tiempo...”¹¹⁸.

Y para ello los legisladores y magistrados judiciales están llamados a desempeñar una función tan esencial como la que desarrolla el personal de salud, de seguridad, entre muchos otros, que minuto a minuto luchan por cumplir eficazmente con sus tareas frente a la adversidad que nos ha alcanzado a todas y todos.

III. ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

En tiempos de emergencia es cuando más fuerte debe encontrarse el sistema constitucional con sus respectivos controles y el aseguramiento del goce del ejercicio de los derechos humanos, como los derechos de participación política, con protección nacional e internacional.

Corresponde señalar que si se entiende que el régimen político democrático supone el gobierno del pueblo en su conjunto y no de un grupo cualesquiera fuere su entidad (mayoritaria o minoritaria) es evidente que la representación gubernamental debe reflejar lo más fielmente posible a esa comunidad, favoreciendo su necesaria y activa participación.

Es un concepto asumido universalmente que la democracia no es solo una forma de gobierno de las sociedades políticas, o un régimen político, entendiendo por tal a un sistema de organización del poder de la comunidad en el Estado, sino también un modo de concebir la vida social, es decir un modo de concebir la vida del individuo en la sociedad.

Por tanto, la problemática se plantea a partir de la incorporación de las grandes masas sociales a las elecciones y al reconocimiento de su legitimidad para ejercer el derecho del voto y decidir los destinos del régimen democrático.

En este sentido, asistimos a un profuso desarrollo del derecho de participación política, que supone una concepción amplia acerca de la democracia representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las que se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas¹¹⁹, mediante el derecho político electoral de carácter fundamental, o como diría Alberdi mediante la primera y más fundamental de las libertades¹²⁰.

Por ello, con la expresión “derechos políticos” suele designarse a aquellos derechos fundamentales que tienen por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, éstos estarán relacionados íntimamente con el funcionamiento de las instituciones democráticas¹²¹.

El constitucionalista Alberto R. Dalla Vía expresa que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental, que en conjunto con otros derechos como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación, hacen posible el “juego democráti-

118 Tocqueville, Alexis. *De la Démocratie en Amérique*, t. II, Gallimard, Paris, 1951, p. 154.

119 CIDH, Informe anual 2002, Cuba, párrafo 11.

120 Alberdi, Juan B. *Obras selectas*, t. 17, p. 9.

121 Rebato Peño, María Elena. Análisis comparado México-España de los derechos político-electorales. Publicado en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/10_derechos.pdf

co”, o lo que algunos han llegado a identificar como el “derecho humano a la democracia”. Cabe recordar que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, le da dicha importancia al prohibir su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de los mismos.¹²²

Así, en el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia ya que reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país.¹²³

Ahora bien, ¿cómo se garantiza el ejercicio de los derechos políticos en el contexto de una pandemia?

Si hablamos de la realización de elecciones en este marco complejo no podemos dejar de advertir que, como diría Dieter Nohlen¹²⁴, cada país tiene su contexto y lo más importante es mirar ese contexto. Por ello la diferente realidad de los países se impuso frente a la disyuntiva de realizar o no elecciones. Así algunos han celebrado sus elecciones durante el año pasado y éste, y otros las han suspendido con fechas ciertas e inciertas.

En nuestra opinión, y que creo es compartida por muchos, los derechos políticos no pueden suspenderse bajo ningún supuesto, pues de ser así se estaría atacando directamente al corazón de la democracia sentando un pésimo precedente para la región.

En Argentina, actualmente estamos en pleno proceso electoral. En este marco, debe reconocerse que nuestro país contó con una gran ventaja que fue el tiempo y el poder nutrirnos de las experiencias de los países que ya celebraron elecciones en pandemia.

Las elecciones primarias y generales se iban a llevar a cabo en los meses de agosto y octubre, respectivamente; pero por medio de la Ley 27.631 se modificaron las fechas -por única vez- a los fines de avanzar con el plan de vacunación. Por tanto se fijaron las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para el 12 de septiembre y las elecciones generales para el 14 de noviembre, en las que se renovarían las bancas de 127 diputados y de un tercio del Senado.

En este sentido, desde el año pasado la Cámara Nacional Electoral, órgano máximo en la materia, viene contemplando los futuros escenarios de actuación. Para ello, fue muy útil el estudio de diversos documentos e informes elaborados por entidades nacionales e internacionales.

Así, desde que se decretó por primera vez la cuarentena el tribunal dictó diversas acordadas contemplando posibles acciones, ya sea desde la organización del trabajo presencial y de manera remota, habilitación de formularios electrónicos para la realización de trámites *on line*, firma electrónica, entre otras.

Asimismo, fue muy importante el dictado de la Acordada N° 33 mediante la cual se

122 Dalla Via, Alberto R. Los derechos políticos y electorales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, en Buenos Aires el 9 de mayo de 2012. Publicada en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/13Dallav%C3%ADa12.pdf>.

123 García Roca, Javier y Dalla Via, Alberto, R. Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático, La Ley, Buenos Aires, 1° edición, 2013.

124 Nohlen, Dieter. El contexto en el análisis politológico. Publicado en: <https://www.redalyc.org/pdf/4217/421739490001.pdf>

dispuso conformar en el ámbito del tribunal un Programa y un grupo de trabajo específico para evaluar el posible impacto de la pandemia de Covid-19 en el proceso electoral de este año e invita a los representantes de la Secretaría de Asuntos Políticos y de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, del Servicio Electoral del Correo Oficial de la República Argentina, y del Comando General Electoral, a integrarlo.

También, el tribunal envió diversos oficios al Ministerio del Interior y a su Dirección Nacional Electoral para que adopten las previsiones administrativas y presupuestarias pertinentes, que se requieran en función de los protocolos que pudiera disponer o aprobar la Cámara Nacional Electoral en relación con las diversas etapas y actos del proceso electoral. Ello, considerando especialmente los eventuales mayores costos que pudieran originarse en la implementación de medidas tales como el aumento de la cantidad de mesas y/o establecimientos de votación –con el correlativo incremento en la cantidad de autoridades de mesa, delegados de la justicia nacional electoral y de agentes del Comando Electoral-, la provisión de elementos de higiene y seguridad, entre muchos otros.

Se oficio también al Ministerio de Salud para que se considere la posibilidad de prestar la colaboración de expertos epidemiólogos, infectólogos y sanitaristas para asistir a la justicia electoral y para que se incluya con prioridad en el plan estratégico de vacunación a los empleados del fuero electoral y a las autoridades de mesa y demás actores de los comicios.

Asimismo, los integrantes del tribunal electoral mantienen regularmente reuniones con organismos internacionales, por ejemplo con la Red Mundial, con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros, para discutir e intercambiar experiencias acerca de las medidas que han tomado sus respectivos órganos para adaptarse a esta “nueva realidad”. Y justamente, en muchos de esos foros se han aportado varias ideas que han ayudado a la elaboración de los protocolos para hacer frente a estas elecciones, protocolos que sin sacrificar los derechos políticos resguardan el derecho a la salud de los ciudadanos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Estamos viviendo un contexto de extrema complejidad, pero es hora de reconstruir la región y de fortalecer el sistema institucional democrático.

Coincidimos con Daniel Zovatto en que es tiempo de proteger a la democracia para que no se convierta en víctima de la pandemia, y, al mismo tiempo, repensar la democracia acompañándola de un proceso de innovación política institucional para que en un contexto post-pandémico logremos recuperar la confianza en la política, en las instituciones y en sus líderes¹²⁵.

En este marco, se debe apreciar la relevancia del papel que representa el sistema jurídico al dotar al organismo estatal en su conjunto de las normas y los principios que le dan fundamento, orientación y cohesión a sus instituciones, sus actos y sus objetivos.

Desde luego, esta referencia constante al marco legal y que es (debe ser) la esencia del

125 Zovatto, Daniel: La democracia no debería ser otra víctima de la pandemia, op. cit.

Estado de Derecho, no es sino la autolimitación del propio Estado por normas jurídicas que responde más a la necesidad legitimadora de transparencia, legalidad y gobernabilidad democrática que a un poder omnímodo y supremo.

El proceso de democratización regional, tanto política e institucionalmente como en su estructura social, económica y cultural se construye con un andamiaje jurídico que debe garantizar la continuidad de las formas de representación genuinas y amplias para reflejar las expresiones de todos los sectores en la empresa común de consolidar una sociedad con oportunidades reales y perspectivas concretas de desarrollo.

Es sabido que los países tienen mayores posibilidades de recuperarse de situaciones excepcionales causadas por conflictos o emergencias naturales o sanitarias, cuando cuentan con sólidas bases democráticas, tienen una fuerte institucionalidad estatal, mantienen una clara separación de poderes, propenden un mayor acceso a derechos de la ciudadanía, son más transparentes, respetan la plena vigencia de los derechos humanos, la libertad de prensa, el acceso a la información, y cumplen con el respeto irrestricto del Estado de derecho y del orden constitucional.

No es una situación fácil pero, la celebración de elecciones y por tanto la elección de autoridades debe hacerse. Esto se torna de vital importancia a los fines de preservar la vigencia de la Constitución Nacional, las autoridades por ella creadas y el fortalecimiento de la calidad democrática.

Creemos que el desafío mayor de América Latina es lograr transformar a una Democracia -todavía embrionaria- en un verdadero sistema político, lo que supone la vigencia plena de los principios que la sostienen, tales como la publicidad de las actividades o actos de gobierno, el respeto a los derechos fundamentales en sus decisiones; la alternancia en el ejercicio del poder, un mecanismo eficaz de limitación del ejercicio de aquél -como es la distribución y división de poderes-, así como el control de cada acto de los distintos funcionarios y, particularmente, del Poder Ejecutivo que desde antiguo conservó los mecanismos o manifestaciones de expresión de su autoridad que se explicitan por el ejercicio de la fuerza y el control del uso de los medios económicos del Estado.

Pensamos que tal objetivo solo e ineludiblemente se habrá de lograr mediante la existencia de un sistema plural de partidos políticos y esencialmente con la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes, que traduzcan la legitimidad del ejercicio del poder y eviten la alteración de la voluntad del conjunto.

Todo lo expuesto resulta de vital importancia para el logro de la igualdad, el desarrollo sostenible, la paz y la democracia.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar con rigor las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por darle a las naciones del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente y partidos políticos legítimos capaces de canalizar las aspiraciones de la ciudadanía y

generar genuina representación. América Latina tiene que establecer un diálogo no solo con su pasado, sino también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países afines.¹²⁶

Son tiempos de incertidumbre y de confusión, pero también propicios para el cambio y la innovación.

126 Valenzuela, Arturo, Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. Publicado en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094852/avalenzuela_LibroReforma.pdf

OS CRITÉRIOS PARTIDÁRIOS PARA A ALOCAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) EM 2020 NO BRASIL

Karolina Mattos Roeder¹²⁷

Yuri Barros Passos¹²⁸

Joseana de Mendonça Cardoso¹²⁹

Aliandra Fortunato Medeiros¹³⁰

1. INTRODUÇÃO

Os partidos políticos são organizações modernas criadas com a universalização do sufrágio na Europa ocidental, quando houve a superação das facções de parlamentares notáveis por organizações de representação social na nascente democracia (DUVERGER, 1970). Na medida em que os partidos desenvolveram a sua burocracia durante o avanço da democracia liberal, houve também mudanças no sentido de uma gestão financeira racional dos recursos. A gerência dos recursos e sua transformação em resultados políticos deixa de ser um privilégio dos parlamentares para ser da organização partidária, naquele contexto entre os séculos XIX e XX. Em oposição à configuração política anterior, o poder passa a ser da organização partidária e de seus quadros e não mais dos parlamentares (WEBER, 2000).

Embora os partidos políticos tenham mudado consideravelmente ao longo do século passado, a máxima de Schattschneider (1942) ainda faz sentido: não há democracia sem partidos. Essas organizações são responsáveis em recrutar e lançar candidatos às eleições, pela formação de governos, relações entre Executivo e o Legislativo e pela representação eleitoral, para ficar em alguns exemplos. Dessa forma, os modos pelos quais os partidos gerenciam os seus recursos financeiros podem nos mostrar aspectos da dinâmica interna de poder e de sua organização (ROEDER, 2020). Mais especificamente, o destino dado pelo Diretório e Comissão Executiva Nacionais aos recursos financeiros podem nos indicar a sua dinâmica interna de poder.

Diferente do padrão de desenvolvimento eurocêntrico, no Brasil temos um longo histórico de rupturas do nosso sistema partidário (MOTTA, 1999), além disso, os partidos aqui eles nem sempre possuíram liberdade de ação para deliberar acerca de sua organização. No período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos eram regi-

127 Doutora em Ciência Política (UFPR) e professora de Ciência Política do Centro Universitário Internacional Uninter.

128 Bacharelado em Ciência Política no Centro Universitário Internacional UNINTER.

129 Bacharelada em Ciência Política no Centro Universitário Internacional UNINTER.

130 Bacharelada em Ciência Política no Centro Universitário Internacional UNINTER.

dos pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971). Essa legislação os considerava como pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, eram considerados entidades estatais e/ou incorporadas ao Estado. Foi na Constituição Federal de 1988 que os partidos adquiriram personalidade jurídica na forma da lei civil, sujeitando-se, então, às normas do direito privado. Passaram a ser, dessa forma, “*associações privadas com a função de expressar a vontade política de seus correligionários*” (COELHO, 2018). Os partidos passaram a ter liberdade política em sua criação, organização e funcionamento, garantida pela constituição (BRASIL, 1988) e regulada pela Lei nº 9.096/1995.

Respeitando a autonomia dos partidos políticos, a Justiça Eleitoral define que essas organizações devem decidir como gastar os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O dinheiro deste Fundo fica à disposição dos partidos após eles definirem os critérios de distribuição aos seus candidatos e diretórios, divulgar internamente e enviar à Justiça Eleitoral. Em resumo, esses critérios devem, a cada eleição, ser deliberados e aprovados pela maioria absoluta da instância nacional do partido¹³¹, divulgados aos diretórios e candidatos e enviados à Justiça Eleitoral em data estabelecida nos anos eleitorais via resoluções. Após isso, os recursos do FEFC são distribuídos entre os partidos de acordo com os critérios da Lei das Eleições (9.504/1997)¹³² e então eles gerem os recursos. Os candidatos precisam fazer requerimento por escrito ao partido para poderem receber os recursos do Fundo. Os partidos e candidatos devem estar de acordo com os seus critérios e enviem à Justiça Eleitoral seus comprovantes e contas pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) do TSE.

Dessa forma, os partidos políticos têm liberdade em definir como distribuem os recursos entre seus candidatos e diretórios estaduais e municipais, sendo constrangidos institucionalmente apenas nos limites e tipos de gastos¹³³ que são colocados via resolução a cada eleição. A única exigência nominal de alocação é a destinação de no mínimo 30% do FEFC para a campanha de candidatas mulheres, o que todos os partidos analisados fazem. Os outros 70% são definidos pela organização partidária. Para quem e como esses recursos são alocados é decidido por cada partido na definição de critérios entregue à Justiça Eleitoral. Neste capítulo analisamos o grau de centralização decisória de onze partidos políticos brasileiros a partir de seus critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) nas eleições de 2020.

O texto está organizado da seguinte forma: na próxima seção apresentamos os materiais e métodos mobilizados na análise. Posteriormente, os resultados e, em seguida, a discussão, como

131 Exigência da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º.

132 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D).

133 Os candidatos devem realizar as prestações de contas à Justiça Eleitoral comprovando a aplicação dos recursos do FEFC.

os dados dialogam com a literatura, e, por fim, expomos as considerações finais da pesquisa.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

O presente capítulo tem como objetivo analisar os critérios de alocação dos recursos do FEFC definidos pelos partidos políticos nas eleições brasileiras de 2020. Os objetivos específicos são: comparar a centralização decisória dos partidos na definição da alocação do FEFC e para tanto, propor um índice de centralização decisória.

Assim como a distribuição dos recursos públicos pode indicar a alocação de poder intrapartidário (BOTASSIO, 2017; RIBEIRO, 2009, 2013a; SCHAEFER, 2019), os critérios definidos pelos partidos para a distribuição deles também podem nos indicar quem da organização decide pela distribuição de poder. Aqui tratamos especificamente sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), um recurso financeiro disponibilizado pelo Tesouro Nacional e destinado aos partidos para financiar as suas campanhas eleitorais. Para o ano de 2020, foi reservado o montante de R\$ 2.034.954.824, o qual foi distribuído obedecendo os critérios da Lei nº 9.504/1997, art. 16- D, que considerou para o ano de 2020 o número de representantes eleitos nas eleições anteriores para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, ficando assim estabelecido os seguintes critérios: I- 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral; II- 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara; III- 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado; IV- 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.

Acompanhando os estudos de seleção de candidatos que costumam identificar a inclusividade e exclusividade de *selectorates* partidários na indicação ou votação de candidatos, adotamos o mesmo preceito para identificar quem decide sobre o FEFC. No caso da formação das listas podem ser as pessoas da organização que indicam ou votam nos pré-candidatos antes do pleito. Esses podem ser um líder, poucos líderes ou um nível intermediário de líderes, como delegados, ou toda a população de filiados, em primárias abertas (BOLOGNESI, 2013; HAZAN; RAHAT, 2010; ROEDER et al., 2018). Em casos de líder único, os partidos que adotam esse tipo de seleção estariam no extremo da exclusão. Já a seleção via eleitores estaria no outro polo do continuum, como o mais inclusivo. Inspirados nesses estudos, propomos um índice de centralização decisória a partir da quantidade de atores e órgãos partidários envolvidos na definição da alocação do recurso.

Para alcançarmos os objetivos propostos, desenvolvemos a pesquisa em três fases distintas. Na primeira, coletamos os critérios divulgados pelos partidos políticos e enviados à Justiça Eleitoral disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral¹³⁴. Utilizamos recorte do objeto aqueles partidos que possuem maior influência na Câmara dos Deputados e também os que receberam individualmente em 2020 acima de R\$ 100 milhões de reais. Juntos esses partidos receberam, em

134 <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> [coleta realizada no dia 29/06/2021].

2020, 74% do Fundo Eleitoral. São eles: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Social Liberal (PSL), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Progressistas (PP), Partido Social Democrático (PSD), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e REPUBLICANOS (PRB).

Na segunda etapa analisamos os documentos e selecionamos as variáveis presentes que indicassem a decisão sobre a alocação dos recursos. Desconsideramos como critério a aplicação mínima de 30% do total de recursos recebidos para campanha eleitoral de mulheres e questões procedimentais como o envio de requerimento, pois esses foram requisitos comuns a todos os partidos, por serem obrigatórios. Como nos interessa saber as questões não compulsórias e que dizem respeito à decisão do partido, excluímos esses aspectos da análise.

Consideramos variáveis independentes da centralização decisória: a) quantidade de critérios de definições e critérios de distribuição; b) quantidade de instâncias e setores que decidem pela distribuição; c) se a Comissão Executiva Nacional que define antes o percentual de transferência (essa e as demais a seguir são *dummy* – sim/não); d) se a CEN definirá depois a distribuição de recursos; e) o Diretório Nacional define antes a distribuição de recursos; f) se o DN definirá depois; e) se as instâncias nacionais destinam recursos direto a candidatos; g) deputados e senadores decidirão ou orientarão depois; h) Algum setorial ou secretaria do partido decidirá depois.

As variáveis que formam o nosso indicador de centralização decisória são sistematizadas e elucidadas no Quadro 1 abaixo:

QUADRO 1 – VARIÁVEIS DO INDICADOR DE CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA SOBRE CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FEFC

Variável	Significado	Exemplo	Explicação do cálculo e da normalização
Critérios e definições	Quantidade de critérios e definições de alocação declarados pelo partido.	Quantidade de condições e critérios definidores excetuando a destinação de mulheres, que é obrigatório a todos.	Quanto menos critérios, mais centralizado. Subtraímos o maior valor do menor, dividimos por 3, baixo, médio e alto. Baixo é centralizado, alto é descentralizado. Baixo = 1; Médio = 0,5; Alto = 0.
Instâncias e setores que decidem	Quantidade de setores e órgãos partidários que decidem, posto no documento ou que terá poder de decisão depois.	Comissão Executiva Nacional, Diretório Nacional, Diretório Estadual, Diretório Municipal, Secretaria de Juventude, deputados federais, senadores.	Quanto menos instâncias, mais centralizado. Subtraímos o maior valor do menor, dividimos por 3, baixo, médio e alto. Baixo é centralizado, alto é descentralizado. Baixo = 1; Médio = 0,5; Alto = 0.

A Comissão Executiva Nacional define qual o % que será distribuído	Os partidos podem definir seus critérios a partir da maioria absoluta da CEN ou pelo DN. As duas são as instâncias nacionais, mas a CEN é um grupo reduzido em número diante do DN.	“O Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, nos termos da lei e do seu estatuto, resolve:” (PT); “A Comissão Executiva Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira, no uso da sua competência, resolve:” (PSDB).	Como a CEN é menor em tamanho que o Diretório, há uma concentração maior de poder caso o CEN decida antes e depois. Sim = 1; Não = 0
A Comissão Executiva Nacional pode transferir depois novamente?	O partido pode dar a possibilidade para a CEN deliberar no futuro onde alocar os recursos.	“25% do valor total será aplicado aos candidatos, cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos” (PSDB).	A CEN deliberar a respeito dos recursos é considerado mais centralizado. Sim = 1; Não = 0
O presidente da Comissão Executiva Nacional decidir sozinho depois?	O partido pode dar poder ao presidente da CEN deliberar sozinho posteriormente sobre o destino do recurso.	“Os casos omissos serão solucionados pelo Presidente da Comissão Executiva Nacional” (DEM).	O presidente poder deliberar posteriormente é mais centralizado. Sim = 1; Não = 0.
O Diretório Nacional define qual o % que será distribuído?	O texto pode ter sido elaborado pelo DN do partido, que já estabelece o percentual e destino dos recursos previamente.	“O Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, resolve: [...] 52,5% dos recursos serão distribuídos aos Diretórios Estaduais...” (PT).	O DN é um órgão mais numeroso que a CEN. Ainda assim é mais centralizado que demais instâncias. Sim = 1; Não = 0.
O Diretório Nacional pode transferir depois?	O partido pode dar a possibilidade para o DN deliberar no futuro onde alocar os recursos.	“As capitais e os municípios com 2º turno serão agrupados sob responsabilidade da Direção Nacional...” (PT).”	O DN é um órgão mais numeroso que a CEN. Ainda assim é mais centralizado que demais instâncias. Sim = 1; Não = 0.
O DN ou CEN podem transferir direto para candidatos?	O partido pode autorizar que o DN ou CEN transfiram os recursos diretamente a candidato, sem passar pelos DE ou DM.	“O Diretório Nacional poderá fazer os repasses diretamente em favor dos candidatos...” (PDT).	O DN é um órgão mais numeroso que a CEN. Ainda assim é mais centralizado que demais instâncias. Sim = 1; Não = 0.
O Diretório Estadual irá deliberar posteriormente?	O partido coloca o DE como um ator que irá gerir os recursos posteriormente.	“Caberá aos Diretórios Estaduais repassar os recursos às campanhas municipais” (PT).	O partido declarar que o DE deve gerir os recursos recebidos, é menos centralizado. Sim = 0; Não = 1.

O Diretório Municipal irá deliberar posteriormente?	O partido coloca o DM como um ator que irá gerir os recursos posteriormente.	“Nas capitais, a definição dos valores para distribuição às campanhas proporcionais ficará sob responsabilidade dos respectivos Diretórios Municipais” (PT).	O partido declarar que o DM deve gerir os recursos recebidos, é menos centralizado. Sim = 0; Não = 1.
Os Deputados e Senadores decidirão depois?	O partido pode estabelecer que os Deputados Federais e Senadores decidirão depois o destino dos recursos.	“Dos valores recebidos pelos Diretórios Estaduais, os Deputados Federais e Senadores serão obrigatoriamente ouvidos e terão a palavra final quanto aos beneficiários dos recursos, até o limite de R\$ 1,5 milhão” (MDB).	As instâncias nacionais são normalmente formadas por parlamentares (RIBEIRO, 2013b), são, assim mais centralizado. Sim = 1; Não = 0.
Os Deputados e Senadores serão ouvidos?	O partido pode estabelecer que os Deputados Federais e Senadores serão ouvidos e então a instância nacional decidirá depois o destino dos recursos.	“25% do valor total será aplicado em candidaturas para os cargos de Prefeito, Vice-prefeito e vereador ouvindo os representantes do partido no Congresso Nacional, cabendo à CEN a liberação dos recursos” (PSDB).	Ouvir os parlamentares e a deliberação ocorrer em nível nacional é mais centralizado. Sim = 1; Não = 0.
Algum setorial ou secretaria do partido decidirá depois?	O partido pode conferir poder às secretarias e setoriais do partido como juventude, mulheres e outros.	“Caberá às Secretarias Setoriais apresentar a proposta de distribuição à Comissão Executiva Nacional, que decidirá em definitivo” (PT).	Outras instâncias decidirem é menos centralizado. Sim = 0; Não = 1.

Fonte: Os autores a partir dos critérios de distribuição do FEFC declarados pelos partidos políticos nas eleições de 2020.

Nota: pesquisa realizada no Projeto “Gastos partidários e a transformação da organização: os partidos políticos brasileiros sob a ótica das finanças partidárias” na UNINTER.

SIGLAS: DM – Diretório Municipal; DE – Diretório Estadual; DN – Diretório Nacional; CEN – Comissão Executiva Nacional.

Após a definição das variáveis que podiam ser comparadas entre os partidos e que nos indicariam centralização e a sua sumarização, realizamos a tabulação das informações contidas nos documentos apresentados pelos partidos políticos. Por fim, somamos a pontuação de cada partido e realizamos a normalização¹³⁵ dos valores, os quais apresentaremos na seção a seguir.

135 Dos dados em valores do indicador, dividindo o total por 13, o valor total de centralização.

3. RESULTADOS

Após a aplicação do nosso Índice de Centralização Decisória na alocação dos recursos do FEFC, identificamos que os partidos são consideravelmente homogêneos em uma maior centralização da decisão acerca do dinheiro do Fundo Eleitoral. Oito de onze partidos têm o índice acima de 0,54 e quatro obtiveram rigorosamente o mesmo resultado: PDT, PL/PR, PSL e PSDB conforme a tabela abaixo:

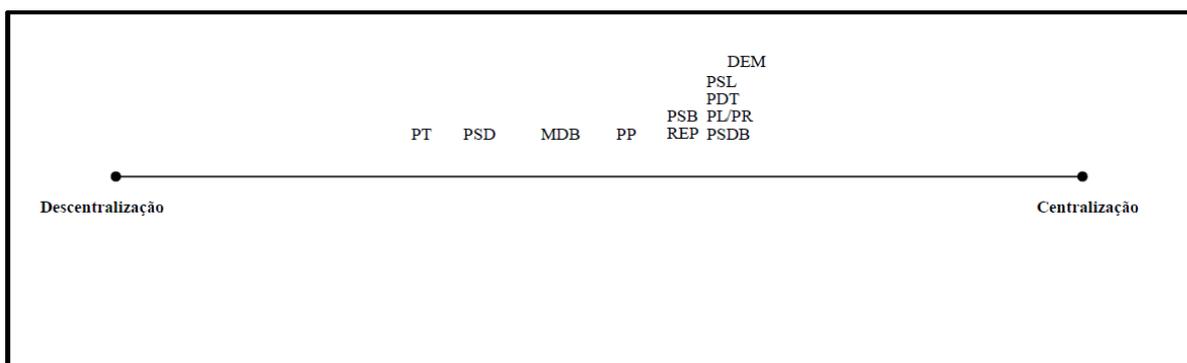
TABELA 1 – ÍNDICE DE CENTRALIZAÇÃO DA DECISÃO SOBRE OS RECURSOS DO FEFC

Partido	Índice de Centralização Decisória
DEM	0,65
PDT	0,62
PL/PR	0,62
PSL	0,62
PSDB	0,62
PSB	0,58
REP	0,58
PP	0,54
MDB	0,46
PSD	0,38
PT	0,31

Fonte: Os autores a partir dos critérios de distribuição do FEFC declarados pelos partidos políticos nas eleições de 2020.

Na figura abaixo expomos a representação da posição dos partidos em um continuum, onde um extremo é a total centralização (1) e o outro, a descentralização (0).

FIGURA 1 – CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC



Fonte: Os autores a partir dos critérios de distribuição do FEFC declarados pelos partidos políticos nas eleições de 2020.

O partido mais descentralizado em sua decisão sobre o FEFC é o Partido dos Trabalhadores, seguido pelo PSD e MDB. Esses são os únicos partidos que fazem menção aos Diretórios

Municipais em seus critérios de distribuição nas eleições municipais de 2020, os colocando como atores decisórios. Os demais não o fazem, centralizando a decisão sobre os recursos em poucos atores como Diretório Nacional e Comissão Executiva Nacional.

No que diz respeito à participação na distribuição de recursos do Fundo Eleitoral, o índice de centralização da decisão utiliza uma posição do *continuum* no qual um polo significa a máxima de centralização (total = 1) e no outro extremo o máximo de descentralização (total = 0). Os partidos foram homogêneos e se concentraram no centro da escala. Nesse sentido, verificamos o índice de 0,62 para as seguintes organizações partidárias: PDT, PL/PR, PSL e PSDB seguido pelo índice de 0,58 constante nas seguintes organizações: PSB e REPUBLICANOS, o que indica que esses partidos compartilham menos as decisões de alocação do fundo com suas unidades regionais, ficando a cargo da Comissão Executiva Nacional essa distribuição do Fundo caracterizando maior centralização. Dessa forma, afirmamos que quanto maior a relevância do principal órgão de decisão nacional no partido, menor será o controle da decisão pelos órgãos partidários regionais, apresentando um caráter centralizador. Os oito partidos (DEM, PSL, PDT, PL/PR, PSDB, PSB, PP e Republicanos) estão próximos na escala e do valor médio o que indica notável poder de decisão nas mãos dos líderes nacionais da maioria dos partidos no repasse via Executivas Nacionais, mesmo se tratando de uma eleição municipal. Enquanto, os quatro partidos restantes (PT, PSD e MDB) são os que mais descentralizaram seus recursos do Diretório Nacional e os distribuem o poder de decisão de maneira mais equilibrada aos Diretórios Estaduais nas eleições de 2020. Além disso, é possível notar o representativo do continuum na reta a qual obedece a uma escala de 0 a 1 que vai do descentralizado para o centralizado absoluto, surgindo as semelhanças e diferenças dos onze partidos ao longo de contínuos sobrepostos. Porém, esses dois números cujos valores mostram improváveis de serem alcançados, pois determinam os extremos ideais.

4. DISCUSSÃO

Na análise da distribuição do FEFC identificamos diferentes critérios de alocação, mas que se aproximaram em níveis de centralização nas tomadas de decisão. Dentre essas diversas formas de alocação no interior dos partidos, encontramos algumas mais recorrentes: partidos que centralizam a decisão na Comissão Executiva Nacional, já outros que incluem outros níveis e atores, como setoriais, secretarias, diretórios estaduais, municipais, deputados e senadores. Quanto ao último, é presente a característica de parlamentarização das tomadas de decisão, com os parlamentares tendo considerável autonomia dentro dos distritos eleitorais para empregar o fundo de forma individual, sem deliberação coletiva prévia ou necessidade de concordância com os diretórios estaduais e municipais. No caso do PSDB, DEM e PL/PR o valor destinado para a alocação de acordo com as decisões dos parlamentares é maior que o valor destinado aos diretórios estaduais e municipais. Schaefer (2019) identifica que este é um caminho comum em democracias consolidadas e recentes, em virtude do afastamento da sociedade e a aproximação do estado. Esse fenômeno reflete na perda de poder interno das burocracias partidárias em rela-

ção aos parlamentares ou demais políticos com cargos eletivos. E vai ao encontro da importância na tomada de decisão de parlamentares que encontramos na alocação do FEFC.

Em outros casos não explicitam a possibilidade de alocação do fundo pelos diretórios estaduais e municipais, centralizando-os em nível nacional, mesmo em uma eleição municipal, são eles: PDT, DEM, PSB, PL/PR e PSDB. A maioria dos partidos concentra seus recursos e decisões na comissão executiva nacional e nos parlamentares, demonstrando a grande força destes e menos complexidade que é comum em uma organização partidária com alta capilaridade. Traçando um paralelo com Schaefer (2019) o tempo de existência dos partidos tende a criar uma força centrífuga na distribuição dos fundos, criando a capilaridade necessária dentro dos estados e podendo forçar os diretórios nacionais a compartilharem mais a decisão com os diretórios municipais e estaduais. Observamos isso no PT e MDB, dois partidos com longo histórico de atuação nacional e por consequência com organização e profundidade maiores que os demais nos estados e municípios.

Além disso, a literatura também apresenta a tipologia de partidos organizada na esfera de influência e autonomia dos órgãos, descrita por Bolleyer (2012). Nela encontramos três tipos de divisões dos partidos quanto à condução: hierarquia, estratarquia e federalizado. Essas tipologias tornam evidentes as formas de conduzir e interagir dentro do partido quanto às decisões e o nível de liberdade que cada órgão intrapartidário detém. Os partidos de Hierarquia têm as decisões centralizadas no diretório nacional não dando a autonomia aos órgãos intrapartidários de instâncias inferiores, como os diretórios estaduais e municipais. Os federalizados se diferem dos hierárquicos, pois o centro de poder decisório está nos diretórios estaduais, tendo a intenção de deixar o poder mais próximo ao nível local e os diretórios locais com maior autonomia. Os de estratarquia fazem um balanço mais equilibrado do processo decisório, distribuindo entre as instâncias participativas as decisões e coordenação, se mantendo ao meio e equidistante dos partidos de tipo hierarquia e federalizado.

Essas tipologias são percebidas no cenário dos partidos de acordo com a estrutura que eles detêm, o nível de organização apresentado e a quantidade de órgãos envolvidos nas decisões e condução dos processos. Podemos afirmar que, sobre a decisão acerca da distribuição do FEFC em 2020, o PT, o PSD e o MDB são mais federalizados e o DEM, PSL, PDT, PL/PR e PSDB são mais hierarquizados. E os partidos PSB, REP e PP são mais próximos do modelo estratárquico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha surgiu com o objetivo de suprimir a falta de dinheiro privado nas campanhas após a sua proibição. Esse recurso, por sua vez, fez com que os partidos ganhassem autonomia diante de doadores para distribuir seus recursos de uma forma que atendesse às suas estratégias. Isso pode favorecer candidatos com menos poder e capital, uma vez que o financiamento privado tinha uma tendência a ser “carimbado”, contemplando os candidatos escolhidos, fortalecendo o personalismo dentro do sistema partidário. Realizamos a coleta e análise dos dados declarados pelos partidos sobre os critérios de distribuição

do FEFC em 2020. Após isso, elaboramos o Índice de Centralização Decisória na distribuição do FEFC e dentre os onze partidos analisados, prevalece a centralização decisória em relação à distribuição dos recursos do FEFC, em sua grande maioria os partidos concentram tais decisões às instâncias nacionais - Diretório Nacional e Comissão Executiva Nacional – demonstrando um forte caráter centralizador. Ainda há aqueles que optam por uma decisão voltada aos seus deputados e senadores – a chamada parlamentarização - demonstrando uma característica personalista, menos estruturada e conseqüentemente, menos democrática. Notamos alguns partidos que indicam contar com uma organização mais complexa e bem estruturada dão autonomia para que outras instâncias partidárias - Diretório Estadual, Diretório Municipal, setoriais – decidam sobre a forma de utilização do recurso. Em futuras pesquisas, é importante buscar compreender os impactos da centralização da distribuição de recursos públicos nos partidos políticos e candidatos.

REFERÊNCIAS

BOLLEYER, N. New party organization in Western Europe: Of party hierarchies, stratarchies and federations. **Party Politics**, v. 18, n. 3, p. 315–336, 2012.

BOLOGNESI, B. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 45–68, 2013.

BOTASSIO, B. Partidos Brasileiros Na Alocação Interna De Recursos Do Fundo Partidário. **Agenda Política**, v. 5, n. 9, p. 193–215, 2017.

BRASIL, R. F. DO. **Constituição Federal de 1988**.

COÊLHO, M. V. F. Direito Partidário. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. DE M. (Eds.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 426.

DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. In: 6a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1970. p. 465.

HAZAN, R. Y.; RAHAT, G. Candidate selection: methods and consequences. In: MCALLISTER, I.; STUDLAR, D. T. (Eds.). **Handbook of Party Politics**. [s.l: s.n.]. p. 109-.

MOTTA, R. P. S. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

RIBEIRO, P. F. Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 1, p. 33–44, 2009.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 10, n. 34, p. 225–265, 2013a.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 225–265, abr. 2013b.

ROEDER, K. **Dinheiro e organização: os sentidos das mudanças partidárias no Brasil (1996-2015)**. [s.l.] Universidade Federal do Paraná, 2020.

ROEDER, K. M. et al. Seleção de candidatos em nível local: eleições 2016. In: BOLONGESI, BRUNO; ROEDER, KAROLINA; BABIRESKI, F. (Ed.). . **Quem decide concorrer: eleição e vereadores em Curitiba**. Curitiba: Massimo Editorial/Tribunal Regional Eleitoral, 2018. p. 266.

SCHAEFER, B. M. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa**, v. 28, n. 2, p. 47–70, 2019.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **Party Government**. New York: Farrar and Rinehart, 1942.

WEBER, M. **Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva - Volume II** Brasília Editora Universidade de Brasília 2000.

AS AMEAÇAS DO MORALISMO JUDICIAL ELEITORAL AO RECONHECIMENTO NORMATIVO DO METAPRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS POLÍTICOS.

Clarissa Fonseca Maia¹³⁶

INTRODUÇÃO

Em um estado formulado sob o modelo de democracia no qual o princípio fundamental da soberania popular destina aos seus cidadãos a titularidade da vontade sobre os assuntos políticos da comunidade, a definição dos direitos e garantias de participação popular são as notas essenciais para a própria caracterização da sociedade.

Revela-se, então, a inequívoca importância de se auferir o conteúdo e a correta extensão daquilo que se denomina de direitos políticos, os quais na festejada classificação de Jellinek, são decorrentes do *status civitatis*, englobando as dimensões do direito subjetivo de votar- *jus suffragii* – e do direito subjetivo de ser votado – *jus honorum* – e assim, participarem os cidadãos das decisões políticas do Estado¹³⁷.

Verifica-se, pois que os direitos políticos formam o microsistema jurídico de princípios e prerrogativas que prescreve a cidadania e informa as diversas maneiras de exercício da soberania popular em uma democracia, tendo estes o relevo de serem os primeiros direitos reconhecidamente fundamentais ao indivíduo, posto que se inserem nas garantias de liberdade contra o arbítrio estatal.

Desta forma, com referência ao estado brasileiro, tal qual se extrai da Constituição Federal de 1988, os direitos políticos pertencem à categoria de direitos e garantias fundamentais de primeira geração (ou dimensão), pois são pressupostos de primeira hora e insubstituíveis para a conformação livre da esfera pública, haja vista formarem estruturalmente a base do regime democrático sob o qual se assenta a garantia de preservação de todos os demais direitos fundamentais¹³⁸.

Assim sendo, desponta-se a relevância em compreender toda a complexidade que o as-

136 Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí – UESPI. Membro da Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política- ABRADep.

137 *Apud* SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p. 183-184.

138 GUEDES, Néviton. Comentários aos artigos 14 a 16. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; e outros (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**: Saraiva/Almedina, São Paulo, 2013, p. 660.

sunto sobre os direitos políticos envolve, porquanto é desta tratativa que se define os contornos da espécie de democracia retratada na extensão destes direitos. Por esta razão, a matéria sobre direitos políticos perpassa o âmbito da disciplina do direito eleitoral, pois abarca igualmente o direito partidário, e sobretudo, essencialmente, o direito constitucional.

Intenta-se neste breve ensaio acadêmico analisar o tema dos direitos políticos, especificamente, sob a perspectiva do direito eleitoral em relação aos modos de exercício e fruição da capacidade eleitoral passiva, sendo esta a possibilidade do cidadão ter computado ao seu favor votos válidos em uma eleição, ou seja, o direito de ser votado.

Neste passo, tem-se que a matéria referente à capacidade eleitoral passiva se manifesta em atenção às condições de elegibilidade constitucional e mesmo às condições de registrabilidade regulamentadas por lei. Entende-se que a caracterização desta aptidão necessariamente deve ser apreendida a partir da definição axiomática e do tratamento constitucional sobre o assunto.

Desta forma, serão analisadas, especialmente, a maneira como às condições de elegibilidade se apresentam no estado brasileiro, contextualizando-se a compreensão do tema sob o horizonte normativo da Constituição Federal de 1988, verificando os seus reflexos para a fruição dos direitos políticos e para a definição do regime democrático.

Busca-se, assim, identificar os princípios que se vinculam a matéria e como esta deve ser exercida diante da consagração de valores políticos compartilhados direcionados a universalidade e amplitude dos direitos de participação e cidadania inclusiva.

Por fim, será feita uma análise crítica sobre as condições de elegibilidade inseridas no atual contexto de predomínio do moralismo judicial eleitoral, examinando-se de que forma esta realidade incide sobre o tema e quais as consequências desta relação.

I. A ELEGIBILIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após longos anos de supressão dos direitos políticos vivenciados em governos autoritários, especialmente nos anos pretéritos de ditadura militar, instalou-se no Brasil a partir da década de 1980 as discussões acerca da implantação do regime democrático sob a luz de uma nova ordem constitucional que se fundamentaria no reconhecimento de valores morais advindos das conquistas do pós-segunda guerra mundial a respeito dos direitos humanos e do movimento de emancipação política da América Latina.

O momento de reabertura democrática e as discussões de base para nova ordem constitucional foram constituídos por um rico debate aberto a diferentes frentes de argumentação e defesa de interesses, refletindo a ânsia por liberdade e o sentimento comunitário de tolerância. Neste contexto, sobreveio valores fundamentais que seriam as notas essenciais à democracia brasileira: a universalidade, a inclusão e o pluralismo político.

O cenário para se perpetuar a noção de amplitude e universalização dos direitos políticos surgiu em contraponto ao autoritarismo e às constantes restrições às capacidades eleitorais

passivas formuladas em expedientes contrários a efetivação do regime democrático, os quais se apresentaram como armadilhas travestidas de moralismo eleitoral durante a ditadura militar para atribuir uma falsa máscara de legitimidade ao processo.

Assim, o contexto político e jurídico inaugurado em 1988 dotou de suprema relevância a matéria conferida ao microssistema constitucional dos direitos políticos. Com efeito, destacou-se como signo motriz a caracterização destes direitos de participação nos axiomas de universalidade, pluralismo e inclusão, revelados no princípio do sufrágio universal, da liberdade e do pluripartidarismo.

Desta forma, a prescrição contida no artigo 14 da Constituição Federal ao estabelecer que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal firma o sustentáculo ideológico do regime democrático, enunciando que no Brasil, a capacidade política ativa e passiva do eleitor será a mais abrangente possível, não podendo ser restringida por critérios não razoáveis que, de alguma forma, apresentam-se discriminatórios. A propósito, sobre a compreensão do princípio da universalidade do sufrágio, convém trazer de empréstimo a lição de Canotilho, a qual deve ser tomada com a devida contextualização ao ordenamento constitucional brasileiro:

O princípio da universalidade do sufrágio impõe o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos. Todos os cidadãos podem votar (“direito de sufrágio activo”, “capacidade eleitoral activa”) e todos os cidadãos podem ser eleitos (“direito de sufrágio sucessivo”, “capacidade eleitoral passiva”). Com excepção dos cidadãos sem capacidade eleitoral, a Constituição proíbe o sufrágio restrito, qualquer que seja o seu fundamento (sexo, raça, rendimento, instrução, ideologia). O princípio da universalidade do sufrágio actua, assim, como proibição de discriminação (cfr. art. 13º) vedando a exclusão injustificada dos cidadãos da participação eleitoral. Mas ele tem também um sentido dinâmico no sentido de obrigar, eventualmente, à extensão do direito de voto a cidadãos estrangeiros (cfr. CRP, art. 15º), e de tornar inconstitucionais restrições ao direito de sufrágio desnecessárias e desproporcionadas (inelegibilidades e incompatibilidades) ou consideradas como conseqüências automáticas de certas actividades (ex.: perda do direito de voto como pena acessória em caso de condenação por actividade criminosa). Conexiona-se, ainda, com o princípio da universalidade do sufrágio a obrigação de o legislador assegurar, na medida do possível, a possibilidade real do exercício do voto. (Cfr. ACs TC 523/89, DR. II, 23-3, 364/91, DR. I, 23-8). O princípio da universalidade comporta restrições assentes em “motivos ponderosos”: cidadania portuguesa (cfr., porém, art. 15º/3 e 4 da CRP, relativo à cidadania da União Européia e à cidadania da CPLP), residência, inexistência de doenças psiquiátricas ou de penas de restrição temporária.¹³⁹

Com efeito, a forma como são estabelecidas restrições aos direitos políticos nos diversos momentos de evolução constitucional qualificam a democracia e revelam seu estágio de amadurecimento. Portanto, entende-se que a universalidade do sufrágio se integra ao contexto de democracias solidificadas, cuja responsabilidades e potencialidades institucionais dos poderes constituídos possam ser realizados por um sistema equitativo de forças que se cooperam e se controlam mutuamente, mas que principalmente se curvam a prevalência da soberania popular.

139 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª Ed. Lisboa: Almedina, 2003, p. 302.

Não se declara com isto que a universalidade pressuponha totalidade. Na verdade, o princípio do sufrágio universal significa que o direito à participação política dos indivíduos na sociedade deve ser o mais amplo possível, não admitindo restrições ao seu exercício baseadas na renda, cor, no sexo, na ideologia, na religião, na escolaridade, etc.. do cidadão.

Destarte, afirmar que o sufrágio é universal não significa dizer que ele é pleno. Nem todos os indivíduos poderão exercê-lo, pois, tendo em vista que decorre dos direitos políticos, estes exigem do seu titular uma capacidade específica- o *status civitatis* – que é um atributo jurídico de determinados indivíduos. No Brasil é conferido aos nacionais, a partir dos 16 anos e obrigatoriamente após os 18 anos. Verifica-se, então, que a restrição que se coaduna a ideia de universalidade do direito de sufrágio no Brasil se relaciona especialmente a dois critérios: nacionalidade e capacidade.

No que se refere especificamente à elegibilidade, a Constituição Federal descreve algumas condições para fruição deste direito prescritas no § 3 do Artigo 14. Entende-se que estas limitações por considerações práticas vinculadas à capacidade civil, nacionalidade, pleno exercício dos direitos políticos, domicílio da circunscrição eleitoral e filiação partidária, tal qual prescritas no dispositivo constitucional, são razoáveis.

Por outro lado, da mesma forma, são compreensíveis os obstáculos à elegibilidade decorrentes de condições pessoais do sujeito que venham a comprometer a igualdade de chances entre os candidatos, ou aquelas situações jurídicas consolidadas que impedem a participação do indivíduo no processo eleitoral como sanção por abuso do poder econômico e político, ou pela condenação definitiva decorrente da prática de ato de improbidade ou de infração penal dolosa, o que se manifesta nas hipóteses de inelegibilidades.

As situações acima elencadas são razoáveis como condições estabelecidas a fruição da capacidade eleitoral passiva e não comprometem a característica inclusiva do princípio vetor do sufrágio universal, razão a qual se acredita que a intenção do legislador constituinte foi prescrever como regra geral o alcance e exercício da elegibilidade para todos os cidadãos brasileiros.

Cumprido, pois, compreender o significado de elegibilidade e quais consequências jurídicas decorrem deste entendimento, para então estabelecer o alcance e as formas de exercício deste direito político.

Embora seja comum conceituar elegibilidade simplesmente como o direito de ser votado, a definição sobre este instituto enseja ponderações muito mais complexas em relação a sua natureza jurídica e em decorrência desta, algumas implicações são necessárias.

Adriano Soares da Costa, em cuidadosa reflexão sobre a capacidade eleitoral passiva, analisa a natureza jurídica da elegibilidade a partir da teoria do fato jurídico. Com este viés, o autor diferencia elegibilidade das condições de elegibilidade, afirmando serem estas os pressupostos

para o nascimento daquela, que sendo um estado jurídico, decorre necessariamente de um fato jurídico, *in casu*, o registro de candidatura válido:

Elegibilidade é o direito de ser votado; não é um conjunto de pressupostos, mas estado jurídico; não está do lado dos fatos, mas já no plano da eficácia, após a realização, no mundo dos fatos, de todas as condições de elegibilidade, a incidência da norma jurídica, o nascimento do ato jurídico *stricto sensu* do registro de candidatura, para, só então, haver a irradiação dos seus efeitos: a elegibilidade¹⁴⁰.

Percebe-se, então, que na ideia concebida pelo eleitoralista a elegibilidade não decorre precisamente do somatório das condições de elegibilidade, mas sim do deferimento do registro de candidatura, vez que é efeito jurídico deste fato jurídico constitutivo do direito de fruição da capacidade eleitoral passiva.

Afirma Adriano Soares da Costa que a carência de elegibilidade é comum aos cidadãos, desta forma, a regra geral seria o que chama de inelegibilidade inata, a qual se difere das inelegibilidade cominadas (sanção). Assim, no pensamento do doutrinador, potencialmente todos os brasileiros são inelegíveis.

Verifica-se na doutrina de Adriano Soares da Costa semelhança com o entendimento praticado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica do *jus honorum* revelado no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, em que se refletiu sobre a constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010, denominada “lei da ficha limpa”.

Destarte, precisamente ao tratar da (ir) retroatividade da aplicação desta lei aos fatos nela descritos como geradores de inelegibilidade, consignou o STF ser possível aludida retroatividade, tendo em vista que, segundo a maioria da Corte, a elegibilidade é um estado jurídico que se adquire com a adequação do indivíduo ao regime jurídico constitucional e legal do processo eleitoral. Nestes termos, tal qual consignado no julgado, não haveria direito adquirido a regime jurídico de elegibilidade, pois este é auferido de acordo com a lei em vigor na data do registro de candidatura e a inelegibilidade decorrente deste fato não seria sanção, mas sim condição negativa de elegibilidade, admitindo-se, pois, a espécie uma retroatividade inautêntica ou retrospectividade, que apenas e tão somente estabelece limitação prospectiva ao *jus honorum* com base em fatos já ocorridos.

Em que pese a doutrina abalizada de Adriano Soares da Costa, bem como a jurisprudência consolidada da Suprema Corte, rejeita-se este pensamento, especialmente por que não se compartilha da compreensão que a elegibilidade seja o reconhecimento da capacidade eleitoral passiva constituída apenas a alguns indivíduos que preencham determinados requisitos quando deferido o seu registro de candidatura, sendo assim, a inelegibilidade a regra e a elegibilidade a exceção.

140 COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 67.

Ao contrário disto, entende-se que potencialmente todos os cidadãos são elegíveis, pois via de regra desfrutam da plenitude de gozo dos seus direitos políticos subjetivos. Contudo, para exercê-los obedecem a requisitos constitutivos e condicionantes. Em relação aos direitos políticos ativos, os critérios constitutivos relacionam-se a própria existência do direito, que quando fundado no princípio do sufrágio universal, são prescritos em critérios razoáveis pautados na nacionalidade (vínculo jurídico político com o Estado) e na capacidade (idade e racionalidade); enquanto que os requisitos condicionantes ao exercício do direito são vinculados às condições de alistabilidade previstas em lei.

Os direitos políticos passivos se constituem observados os mesmos parâmetros que se impõem a condição de eleitor, com mais requisitos condicionantes, mas igualmente razoáveis. Porém, para o exercício da elegibilidade, ou seja, para que se possa ser de fato candidato, o cidadão deve preencher exigências adicionais referentes a sua registrabilidade.

Por outro lado, a par de requisitos para constituição e exercício dos direitos políticos, o cidadão também não pode incorrer em situações as quais obstem a realização dos mesmos, são estes a perda e suspensão dos direitos políticos (fundadas na punição a um ilícito), bem como a vedação à alistabilidade (que não decorrem de uma sanção a um ilícito, mas a uma condição especial, como a do estrangeiro- por não ser nacional- e a do militar conscrito – para evitar coação ou influência político-partidária que poderia comprometer a autenticidade do eleitor recrutado, já que a ordem militar é lastreada na hierarquia e disciplina-).

Notadamente, em relação à capacidade eleitoral passiva incidem impedimentos a registrabilidade de determinada candidatura que se operam de forma obstativa, pois revelam situações jurídicas prévias capazes de comprometer a igualdade de chances entre os candidatos em um cenário específico (inelegibilidades por parentesco, limitações à reeleição, inobservância a regras de desincompatibilização).

Existem também ressalvas que não se configuram apenas como limitação a registrabilidade de uma determinada candidatura, mas que são impedimentos ao próprio direito subjetivo à elegibilidade, pois incidem contra o cidadão, independente da vontade deste ser candidato ou não e para concorrer a qualquer eleição que se processe enquanto durarem os efeitos desta restrição. Tratam-se de inelegibilidades cujo fundamento é afastar da disputa o indivíduo cuja conduta não condiz com os predicados daqueles que devem, em representação, conduzir a política e a administração do Estado.

Estas inelegibilidades decorrem de punição contra prática de ilícitos eleitorais, penais ou administrativos, sendo estabelecidas na própria condenação – nos casos de ilícitos eleitorais especificamente veiculados por Ação de Investigação Judicial Eleitoral- ou de forma secundária, reflexa a punições judiciais eleitorais em que esta sanção não seja expressa, ou mesmo por condenações de outras instâncias judiciais (e até não judiciais). Portanto, independente da forma

ou do órgão veiculado, alguns ilícitos destacados no estatuto das inelegibilidades impõem esta sanção restritiva à capacidade eleitoral passiva do cidadão. Também alguns comportamentos que, embora não sejam atitudes contrárias ao direito, podem presumir má conduta política – exemplo a renúncia a cargo eletivo, art. 1, inciso I, alínea “k” da Lei Complementar 64/90 -. Num ou noutro caso, o fundamento a restrição se baseia em presunção de inidônea vida pregressa capaz de macular a moralidade política e a probidade administrativa, caracterizando-se, pois, como sanção.

Como o princípio que norteia os direitos políticos é o sufrágio universal, a ideia de amplitude e inclusão de fruição dos direitos políticos é nota de sua essencialidade. Desta forma, entende-se que a regra geral é a elegibilidade para os cidadãos que preencham as condições descritas no art. 14§3 da Constituição Federal. Ressalta-se, contudo, que o fato de se ter um direito é diferente da capacidade efetiva de exercê-lo.

Assim, para que haja a fruição efetiva dos direitos políticos decorrentes do sufrágio universal, exige-se a presença de algumas condições que irão revelar as capacidades para o exercício deste direito.

Em se tratando da capacidade eleitoral passiva, para esta se tornar efetiva é necessário que sejam computados votos a favor do seu titular em exercício. Portanto, além das condições constitucionais de elegibilidade, o cidadão que deseja se candidatar para um cargo eletivo deve também ter condições específicas de registrabilidade conforme o mandato que deseja pleitear e também não pode incorrer em uma hipótese obstativa deste direito- às inelegibilidades-. O reconhecimento destas condições é o fato que irá ensejar o exercício de sua elegibilidade através do deferimento de seu registro de candidatura.

Portanto, para de fato exercer a capacidade eleitoral passiva, o cidadão deve ser elegível e possuir registro de candidatura. Também não poderá incorrer em uma hipótese de inelegibilidade. Disto subsume-se que a inelegibilidade não é simplesmente o oposto da elegibilidade, embora quem não reúna condições de elegibilidade tenha, por consequência, ser inelegível. Com efeito, existirão casos em que mesmo reunindo as condições de elegibilidade, o cidadão será inelegível, por faltar-lhe condição de registrabilidade específica, ou em virtude de uma sanção de inelegibilidade que lhe foi imposta diretamente, ou de forma reflexa.

Em apoio ao que ora se defende, tem-se as lições de Pedro Henrique Távora Niess, para quem a regra da elegibilidade é comum a todos os brasileiros, ainda que potencialmente, pois do contrário, “poderia levar a se admitir que a maioria dos brasileiros não goza de direitos políticos”¹⁴¹, o que seria contraditório em relação ao vetor axiomático da inclusão e universalidade. Neste diapasão, o registro de candidatura pressupõe o exercício efetivo da elegibilidade, mas não

141 NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais**. 2. ed. Bauru-SP: Edipro, 2000, p. 28.

a existência deste direito subjetivo.

Como bem atesta Djalma Pinto, em fileira ao entendimento ora defendido, “uma coisa é ser titular do direito à elegibilidade, outra é exercer, efetivamente, esse direito.”¹⁴². Desta forma, compreende-se que a elegibilidade não se constitui apenas com o registro de candidatura, pois é anterior e independe deste.

A crítica de Adriano Soares da Costa, fundada na teoria do fato jurídico por este desenvolvida, assevera que não se pode admitir a existência de um direito subjetivo e nenhum efeito jurídico deste decorrente, que não tenham como origem um fato jurídico. Assim sendo, segundo este autor, o suporte fático e normativo para existência da elegibilidade seria o registro de candidatura, ou seja, a elegibilidade seria necessariamente efeito do registro de candidatura, qualquer situação anterior a isto não teria juridicidade¹⁴³.

Contudo, como já afirmado, não se filia a esta compreensão, pois se reconhece o direito subjetivo a elegibilidade, ou mesmo a potencialidade do seu exercício, a todos os brasileiros que reúnam as condições estabelecidas no artigo 14, §3 da Constituição Federal, entendendo-se que este decorre do axioma jurídico do sufrágio universal, o qual por si só, é um fator normativo que informa o ordenamento jurídico constitucional. Por esta razão, admite-se candidaturas mesmo com o seu registro questionado, bem como, acolhe-se desconstituição de candidaturas após o deferimento do seu registro.

Também por reconhecer que a elegibilidade é regra, enquanto a inelegibilidade é uma exceção, torna-se possível condenar alguém a sanção de inelegibilidade, ainda que este não seja candidato ou não tenha pretensão de se candidatar¹⁴⁴, admitindo-se que esta penalidade, a par de efetivamente não trazer consequências práticas ao réu condenado, causa constrangimentos à sua órbita jurídica, posto que atinge e restringe o seu direito político subjetivo.

II. A ELEGIBILIDADE NO ATUAL CONTEXTO DE PREDOMÍNIO DO MORALISMO JURÍDICO

Examinando-se a evolução do estado moderno ocidental, notadamente após a segunda metade do Século XX, não há dúvidas que a supremacia e normatividade constitucional são as notas essenciais da teoria do direito contemporâneo. Soma-se a estas características a ideia de su-

142 PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2003, p. 38.

143 COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 78-83.

144 Situação que ocorre quando o réu em AIJE não é o candidato, mas cabo eleitoral que em nome da candidatura de terceiro pratica o ato abusivo, sendo pois, nos termos da Lei Complementar n. 64/60 condenado a pena de inelegibilidade.

peração do formalismo jurídico através de um movimento de “moralização do direito”, por meio do qual os princípios morais não apenas informam o ordenamento jurídico, mas transmutam-se na própria norma jurídica. Para alguns doutrinadores, isso seria o alvorecer de um novo estágio do constitucionalismo moderno ao qual denominam de neoconstitucionalismo¹⁴⁵.

Neste contexto, desenvolvem-se com grande prestígio e adesão, as teses de matiz neokantianas as quais sugerem a adoção de um filtro moral racional que se impõem às determinações político-democráticas, quer orientando o debate político, quer corrigindo-o quando nas deliberações a vontade da maioria não se coaduna com os princípios básicos morais.

Observa-se, assim, que a moral se configura como condição preliminar de legitimidade da atividade político-administrativa, por meio de um processo de juridicização da moral que dissocia por completo o momento da gênese normativa da sua aplicação, privilegiando e dotando de superior relevância a função do intérprete sobre o legislador. Assim, tem-se por um lado o protagonismo judicial, e por outro, o acanhamento e a deslegitimação do parlamento.

Não bastasse a prevalência da aplicação do direito pelo juiz sobre a construção normativa a cargo do legislador, o moralismo jurídico se desenvolve dotando o judiciário de suprema dignidade moral, ao passo que contribui para o discurso de “demonização da política”¹⁴⁶.

Neste diapasão, o ambiente do direito eleitoral é amplamente influenciado pela retórica moralista e higienista que nega a política. A propósito, oportuno é o diagnóstico de Rodolfo Viana Pereira:

145 Há também diversos autores que contestam a presença de um corpo coerente de postulados e propostas que se dissociem de modelos preexistentes do constitucionalismo e sejam capazes de revelar a novidade. Esta é a opinião de Elival da Silva Ramos em “**Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010” e Dimitri Dimoulis em “**Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006”. Sob outra vertente, Luís Roberto Barroso admite o neoconstitucionalismo como fenômeno mundial e aferível à realidade brasileira por reconhecer presentes os seus caracteres: “como *marco teórico*, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.” Cf. BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. São Paulo: Centro de Estudos da PGE, 63/64: 1-49, jan/dez.2006, p. 216.

146 Sobre o tema, explica Cláudio Ladeira de Oliveira “(...) a referência à corrupção nas instituições abertamente políticas é, há muito, recorrente na imprensa e nos diálogos públicos, de um modo tal que parece pertencer à fauna e flora nacional, o que acaba por estimular um sentimento de rejeição da política que tende a abranger de modo difuso os partidos políticos as instâncias parlamentares e o poder executivo. Com isso a política “prática” ganha conotações não exatamente virtuosas o que confere ares de “extravagância de intelectual” à tentativa de usar a política legislativa como critério moralmente legítimo para qualquer coisa. Em segundo lugar, especialmente nas faculdades de direito mas também em grande parte na sociedade civil, as instituições “não-diretamente” políticas do judiciário e do ministério público são vistas como parcialmente responsáveis pela consolidação das instituições democráticas e pela atuação direta no combate à corrupção”. In OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. “Direito como Integridade” e “Ativismo Judicial”: algumas considerações acerca de uma decisão do supremo tribunal federal. In *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. p. 5444-5479; p. 5448.

Empreendemos uma cruzada pela moralidade na Política e o Direito Eleitoral foi eleito a trilha de salvação. Veja: não a educação, não a formação para a cidadania e sim, as regras sobre propaganda, recursos em campanha e habilitação à candidatura. Ocorre que, constantemente, os ímpetus higienistas carregam doses importantes de autosuficiência e de certeza. Reforçados pelo argumento do apoio popular, não costumam ser contidos pelas barreiras e limites impostos pela Constituição¹⁴⁷.

Arrisca-se em afirmar que o ambiente de excessivo moralismo jurídico acompanhado da demonização da política sempre se manifestou presente nos domínios da jurisdição eleitoral. Destarte, a própria constituição desta justiça especializada na década de 1930 formulou-se amparado na desconfiança em relação à classe política e não propriamente pela evolução ou maturação da democracia¹⁴⁸.

Atualmente, mantêm-se as mesmas razões que atribuem à Justiça Eleitoral a conotação de reserva moral da política, crescendo-se, ainda, as transformações paradigmáticas da atividade jurisdicional decorrentes do relatado “neoconstitucionalismo”.

Percebe-se, então, mais do que nunca, que em nome da pauta vinculada à moralidade, a jurisdição eleitoral arroga-se na missão de promover um novo perfil político ao Estado brasileiro. Para tanto, lança-se mão de motivações corretivas, educadoras e disciplinantes, claramente observadas em suas decisões, as quais apontam o predomínio do pragmatismo em uma jurisprudência, como tal, excessivamente cambiante e casuística.

Este viés moralizador e pragmático da Justiça Eleitoral é facilmente percebido especialmente ao tratar dos temas decorrentes da capacidade eleitoral passiva, pois neste assunto soma-se, como dito, a pauta da demonização da classe política. Por consequência, tem-se a expansão e prestígio da judicialização eleitoral sob o fundamento de promover uma “faxina moral” nos quadros políticos do país.

O denunciado moralismo jurídico, talvez por ser deliberadamente um movimento que rejeita o formalismo e por que propaga a retórica de um regime de guardiões judiciais a despeito da política legislativa, parece não ter uma preocupação relevante com a legalidade e a segurança jurídica, comprometendo-se, inclusive, a própria afirmação normativa da Constituição.

É neste sentido que se formula críticas às tentativas de se limitar o exercício da capacidade eleitoral passiva por meio da adoção de “condições implícitas de elegibilidade”. Sobre esta tese, ensina Rodolfo Viana Pereira:

147 PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de Registrabilidade e Condições Implícitas de Elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In SANTANO, Ana Cláudia e SALGADO, Eneida Desiree (orgs.). **Direito Eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 275-286, p. 278.

148 Como bem pontua Gilberto Guerzoni Filho: “Efetivamente, o processo de transição teve lugar com uma tônica anti-política e anti-partidária, buscando, efetivamente, afastar os políticos da gestão do sistema eleitoral e entrega-la a um órgão supostamente neutro e o mais distante possível do seu objeto. Ou seja, no Brasil, a implantação de um sistema eleitoral democrático se caracterizou não pelo amadurecimento do sistema político-partidário, mas pela desconfiança sobre este.” Cf. GUERZONI FILHO, Gilberto. A Justiça Eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.41 n. 161 jan/ mar. 2004, p. 43.

(...) Segundo seus apoiadores, a delimitação dos requisitos para o exercício do direito ao sufrágio passivo não está contida apenas no rol das competências constitucionais, podendo ser deduzida pelo intérprete a partir do próprio sistema jurídico. O fundamento principal ancora-se no princípio constitucional da moralidade (art. 14, §9º, CR/88), alçado a farol a guiar o legislador e o magistrado a aduzirem (e mesmo atribuírem) critérios, condições, requisitos à validação do registro dos bons e à exclusão do registro dos maus. A moral seria, pois, o elemento catalizador do poder dos juízes para fazer a limpeza da política brasileira a partir da negativa do registro dos impuros. (...)¹⁴⁹

Assim foi que, inspirados pelo clamor popular de moralização no quadro político nacional, ante os diversos exemplos de detentores de mandato eletivo com notória indignidade para exercerem cargos públicos, e baseados no princípio da moralidade pública e na diretriz hermenêutica da força normativa da Constituição, uma corrente doutrinária e jurisdicional da qual se destacou como grande expoente o então Ministro do STF e Presidente do TSE, Carlos Ayres Brito, desenvolveu uma tese na qual se defendia que a moralidade seria uma condição implícita de elegibilidade.

Desta forma, quando do exame das condições de elegibilidade para deferir o registro de candidatura, o Juiz eleitoral deveria igualmente analisar a vida pregressa do candidato e aferir se este teria uma reputação ilibada para, no caso de eleito, exercer uma função pública.

Segundo os defensores desta tese a Emenda 04/94 que formulou o texto atual do artigo 14§9 da Constituição Federal, ao prescrever que para proteger a probidade administrativa a moralidade do candidato para o exercício de mandato deverá ser considerada, introduziu assim nova condição de elegibilidade vinculada ao princípio da moralidade.

Argumentam os que se filiam a tese da moralidade como condição implícita de elegibilidade que no confronto entre o princípio da universalidade do sufrágio e o princípio da moralidade, prevalece este em razão do perfil normativo que se revela nos direitos políticos, pois, segundo afirmam, embora os direitos políticos sejam considerados direitos fundamentais são estes de uma categoria diferente dos demais, haja vista não serem envolvidos com a órbita jurídica que relaciona diretamente o indivíduo, mas sim com a coletividade¹⁵⁰

Desta forma, em sessão do Tribunal Superior Eleitoral, quando em julgamento do Recurso Ordinário 1069 TRE-RJ, em 15 de setembro de 2006, o Ministro Carlos Ayres Britto defendeu a tese da moralidade como condição implícita de elegibilidade na qual reconheceu aos direitos políticos, sobretudo à sua vertente de elegibilidade, um perfil normativo diverso dos demais direitos fundamentais de primeira geração.

Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, os direitos e garantias fundamentais se ali-

149 PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de Registrabilidade e Condições Implícitas de Elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In SANTANO, Ana Cláudia e SALGADO, Eneida Desiree (orgs.). **Direito Eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 275-286; p. 281-282.

150 Disse o Ministro Carlos Ayres de Britto no julgamento da ADPF 144: “Nos princípios políticos, o exercício da soberania popular e da democracia representativa não existe para servir aos titulares do direito, mas à coletividade, em favor da polis”. ADPF 144/DF- STF, Rel. Celso de Mello. Julgada em 06 de agosto de 2008. Disponível em < <http://www.tse.gov.br>>, acesso em 18.09.2017.

nham em blocos ou subconjuntos classificados em razão da vinculação com protoprincípios constitucionais distintos. Assim, estaria o bloco dos direitos políticos mais próximo dos princípios da soberania popular e do princípio da democracia representativa ou indireta que possuem valores coletivos. Em razão disto, “os titulares dos direitos políticos não exercem tais direitos para favorecer imediatamente a si mesmos, diferentemente, pois, do que sucede com os titulares de direitos e garantias individuais e os titulares dos direitos sociais”¹⁵¹

Baseado nesta vinculação valorativa de extensão coletiva ao bloco dos direitos políticos e fundamentando-se na hermenêutica constitucional, sobretudo nos princípios da unidade e da força normativa da Constituição, o Ministro Carlos Ayres de Britto entendeu que o exercício do sufrágio pela parêntese temática: elegibilidade-inelegibilidade, “não pode comportar interpretação que, a pretexto de homenagear este ou aquele dispositivo isolado, force a Constituição a cumprir finalidade opostas àquelas para as quais se preordenou”¹⁵².

Destarte, manifestou-se o Ministro Carlos Ayres de Brito pela restrição dos direitos políticos fundamentais do cidadão, quando confrontados com os valores inerentes à ordem jurídica constitucional de amplitude coletiva, porquanto, embora sejam estes direitos fundamentais liberais, no seu exercício não é o cidadão o detentor direto dessa prerrogativa, mas sim a coletividade, em razão da vinculação funcional destes aos valores consagrados no princípio da soberania popular e no princípio da democracia representativa. Neste diapasão, defendeu o Ministro que em razão da força normativa e da unidade da Constituição, a dicção do art. 14 § 9º da Constituição sendo autoaplicável, autorizaria o Juiz Eleitoral, no exercício de sua função integrativo-secundária, fazer subjetivamente, quando da verificação dos requisitos de elegibilidade no momento do registro de candidatura, a análise da vida pregressa do candidato e com base nesta aprovar ou rejeitar o requerimento de registro de candidatura.

Esta formulação desenvolvida pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, na qual defende que a fruição dos direitos políticos no que tange ao *jus honorium* é imediatamente ligada a coletividade, em razão da vinculação deste direito com princípio da soberania, da democracia participativa e da moralidade foi o fundamento contido na ADPF n. 144-DF proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, a qual foi levada a plenário e julgada pelo pleno do Supremo Tribunal Federal em 06 de Agosto de 2008.

A ADPF n. 144 teve grande destaque na imprensa nacional e nas discussões acadêmicas e sociais do país. Por esta razão, em paralelo a discussão no STF, observou-se a proposição de inúmeras ações de improbidade administrativa e até mesmo de procedimentos criminais condicionados contra gestores públicos, pois confiados no sucesso de dita ação constitucional que naquele momento já conquistara adesão da opinião pública, pretendia-se barrar a candidatura de adversários. Percebeu-se, assim, na grande maioria destas demandas um nítido caráter temerário, que fez do Judiciário um palanque político para disseminar a alcunha de “ficha suja”.

151 RO 1069 proveniente do TRE-RJ, Rel. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, julgado em 20.09.2006. Disponível em < <http://www.tse.gov.br> >, acesso em 18.09.2017.

152 RO 1069 proveniente do TRE-RJ, Rel. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, julgado em 20.09.2006. Disponível em < <http://www.tse.gov.br> >, acesso em 18.09.2017.

Tal qual já havia se manifestado no TSE, também no julgamento da ADPF n. 144 no STF, o Ministro Carlos Ayres de Britto defendeu a tese da moralidade como condição implícita de elegibilidade. Contudo, por maioria, os Ministros da Corte indeferiram a ação constitucional, seguindo o voto do Relator, Ministro Celso de Mello¹⁵³, que fundamentou suas manifestações na primazia do princípio da presunção de inocência, ou não culpabilidade, sobre o princípio da moralidade¹⁵⁴.

Destacou-se nas discussões sobre a ADPF n. 144-DF, a observação do Ministro Eros Grau para a necessária prevalência do Estado legal sobre o Estado moral. Neste sentido, pontuou o Magistrado que a racionalidade formal do direito não poderia ser substituída por uma racionalidade construída a partir da ética, vez que esta é abstrata e fundamentada em postulados vazios e indeterminados, os quais se realizam “ (...) nos comportamentos que um determinado grupo social entenda devam ser adotados diante da realidade”.

Esclareceu Eros Graus que a prevalência da legalidade, quando confrontada com a moralidade, não significa o sacrifício dos princípios atinentes a valores éticos, mas sim a condensação destes dois horizontes por intermédio de uma ética de legalidade:

O fato de o princípio da moralidade ter sido consagrado no art. 37 da Constituição não significa abertura de sistema jurídico para introdução, nele, de preceitos morais. Daí que o conteúdo desse princípio há de ser encontrado no interior do próprio direito. A sua contemplação não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. O exercício da judicatura está fundado no direito positivo (= a eticidade de HE-GEL). Cada litígio há de ser solucionado de acordo com os critérios do direito positivo, que se não podem substituir por quaisquer outros. A solução de cada problema judicial estará necessariamente fundada na eticidade (= ética da legalidade), não na moralidade. Como ética do sistema jurídico é a ética da legalidade, a admissão de que o Poder Judiciário possa decidir com fundamento na moralidade entroniza, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados. Instalaria a desordem.”

155

A argumentação do Ministro Eros Graus coaduna-se a defesa do positivismo jurídico frente ao moralismo. Com efeito, o positivismo jurídico não nega a possibilidade de decidir com

153 O voto do Relator foi acompanhado por oito ministros da Corte Constitucional: Menezes Direito, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Marco Aurélio e Gilmar Mendes; nos quais todos referendaram a preservação do princípio-garantia da presunção de inocência e sua necessária observância, também, na esfera de fruição dos direitos políticos e das capacidades eleitorais.

154 “A suposição de que o Poder Judiciário possa, na ausência de lei complementar, estabelecer critérios de avaliação da vida pregressa de candidatos para o fim de definir situações de inelegibilidade importaria na substituição da *presunção de não culpabilidade* consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição (‘ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória’) por *uma presunção de culpabilidade* contemplada em lugar nenhum da Constituição (qualquer pessoa poderá ser considerada culpada independentemente do trânsito em julgado de sentença penal condenatória). Essa suposição não me parece plausível” (...) o justicamento não é meio idôneo de se construir uma democracia madura, sendo a presunção de inocência de natureza bifronte: neutraliza os excessos do Estado e gera garantias aos cidadãos. É dizer, o poder de plantão não tem a vida civil das pessoas ao seu dispor. Os que defendem - digo eu - essa inelegibilidade conjectural não se dão conta do Estado Leviatã, totalitário, à base dessa cosmovisão tuteladora dos indivíduos, que ficariam submetidos à vontade de um denunciador qualquer, ainda que revestido de múnus público. A presunção de inocência é uma conquista dos cidadãos, oposta aos seus pares e ao Estado.” (ADPF 144-DF, REL. Ministro Celso de Mello, julgado em 06.08.2008)

155 ADPF 144-DF, REL. Ministro Celso de Mello, julgado em 06.08.2008.

influência de preceitos morais, pois estes informam a norma jurídica. Na verdade, a questão que o distingue do pensamento do moralismo é sobre a autorização para recorrer à moral, que neste não se satisfaz das referências éticas integradas na lei, mas permite que o intérprete utilize-se de forma discricionária de critérios morais ao aplicá-la¹⁵⁶.

Desta forma, alinhando-se à argumentação do Ministro Eros Grau, rejeita-se, veemente a ideia de que possam existir condições implícitas à elegibilidade, ainda mais sendo estas fundadas em critérios vinculados à moralidade. Destarte, de tudo o que fora exposto no capítulo precedente sobre a categorização e natureza dos direitos políticos na Constituição de 1988, não há como se admitir restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva de forma ampliativa, em desatenção ao princípio da universalidade.

Portanto, com ressalvas a formulação desenvolvida pelo Ministro Carlos Ayres de Brito sobre a caracterização dos direitos políticos, entende-se que estes podem ser definidos da seguinte forma: a) tratam-se de direitos fundamentais de primeira geração, reconhecidos nas luzes do constitucionalismo moderno, que como tais representam cláusulas pétreas do ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser garantida, no máximo de sua densidade normativa, a sua eficácia; b) por serem disposições fundamentais da Constituição, deve o sistema político que ele consagrar conduzir as demais normas atinentes ao direito eleitoral adequando-se a observância destes direitos; c) embora sejam os direitos políticos vinculados ao sufrágio universal não são de todo absolutos, admitindo-se restrições a sua fruição, desde que por motivos suficientemente justificáveis; d) dada a relevância dos direitos políticos fundamentais não só ao indivíduo cidadão, mas também ao Estado Democrático, as possíveis restrições ao sufrágio universal devem se fundamentar nos princípios constitucionais pertinentes, reservando a regulamentação da matéria ao campo da reserva legal constitucional.

CONCLUSÃO

Tendo-se em vista a relevância da forma como são reconhecidos e exercidos os direitos políticos em uma sociedade democrática, extrai-se destes a categorização de fundamentalidade vinculados às primeiras liberdades públicas do cidadão, a partir dos quais serão assentadas as garantias de fruição dos demais direitos fundamentais.

Considerando-se a essencialidade dos direitos políticos para a caracterização do regime democrático, tem-se a partir deste sistema uma troca recíproca de informações que, por um lado decorre da soberania popular, mas por outro é responsável pela própria gestação deste fundamento. Ou seja, a ideia e a forma de exercício da soberania popular em um estado democrático são consequências da maneira como se percebe e se exercita os direitos políticos nesta comunidade,

156 Como explica Dimoulius, diferente do moralismo, o positivismo jurídico entende inaceitável que se utilize de preceitos morais para corrigir norma de direito válido, considerando este ato como “descumprimento de normas vigentes”. In DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006.

ao tempo em que a existência dos direitos políticos advém do princípio da soberania popular.

Assim sendo, entende-se que a definição axiomática do microssistema constitucional dos direitos políticos vinculada aos princípios norteadores da universalidade, inclusão e pluralidade se coadunam com o espírito político consagrado na Constituição Federal de 1988.

Não obstante, percebe-se que a atual pauta corretiva e relativista do moralismo jurídico se desenvolve em profusão no direito eleitoral, especialmente no que diz respeito a fruição da capacidade eleitoral passiva, pois fundado na ideia de “demonização da política”, a qual atribui à jurisdição eleitoral o papel de reserva moral do processo eleitoral, busca-se promover uma higienização da política, limitando-se às candidaturas por meio da ampliação de restrições ao exercício da elegibilidade.

Contudo, atenta-se ao fato que a própria história brasileira demonstrou que exatamente nas passagens mais autoritárias da política nacional, ou seja, nos momentos em que existiram reservas as liberdades públicas e garantias individuais, a ideia de restringir a capacidade política passiva foi associada a presença de elementos vinculados a moralidade do indivíduo, levando em consideração a sua vida pregressa e com vistas a probidade administrativa.

Destarte, aludidos condicionamentos de caráter moral, embora sejam razoáveis- sobretudo quando compatibilizados aos valores republicanos tão prestigiados na Constituição de 1988- são critérios fluidos e subjetivos, próprios de escolhas autoritárias.

A ampliação de condições de elegibilidade alinhada à criação de novas hipóteses de inelegibilidade fundada em axiomas de cunho moral confere à Justiça Eleitoral a tarefa de seleção prévia das candidaturas que estarão sujeitas ao crivo popular. Percebe-se, no entanto, que o fundamento para aludido filtro moral judicial se perfaz na desconfiança em relação à capacidade de escolha do eleitor, revelando-se, assim, uma jurisdição excessivamente paternalista.

Desta forma, observa-se hodiernamente que a legitimidade das eleições e a sua reivindicação moral são pautadas pela Justiça Eleitoral de forma corretiva, educadora e disciplinante direcionada à própria configuração política do Estado. Ou seja, verifica-se na jurisdição eleitoral a pretensão de promover o implemento de um perfil político ao Estado brasileiro, cujo desenho, por mais que inspirado em valores republicanos, são idealizados, mas não propriamente reais.

Conclui-se enfatizando a crítica ao predomínio deste fluido moralismo jurídico que contamina toda a jurisdição eleitoral- desde o juiz eleitoral singular até a Corte Constitucional quando em julgamento de questão político-eleitoral -, pois se entende que a ordem constitucional consagrada em 1988 é capaz de estabilizar a política pelos valores nela consagrados, sabidamente destacados sob o signo do sufrágio universal e do pluralismo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**. São Paulo: Centro de Estudos da PGE, 63/64: 1-49, jan/dez.2006, p. 216.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª Ed. Lisboa: Almedina, 2003.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006.

GUEDES, Néviton. Comentários aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; e outros (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**: Saraiva/Almedina, São Paulo, 2013.

GUERZONI FILHO, Gilberto. A Justiça Eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.41 n. 161 jan/ mar. 2004, p. 39-46.

MAIA, Clarissa. **Jurisdição e soberania popular**: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais .2. ed. Bauru-SP: Edipro, 2000.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de. “Direito como Integridade” e “Ativismo Judicial”: algumas considerações acerca de uma decisão do supremo tribunal federal. In **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. p. 5444-5479.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de Registrabilidade e Condições Implícitas de Elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In SANTANO, Ana Cláudia e SALGADO, Eneida Desiree (orgs.). **Direito Eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Ithala, 2014, ps. 275-286.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2003.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007.

**ARTIGOS CIENTÍFICOS
VENCEDORES DO CONCURSO DE ARTIGOS**

COM O QUE SE GASTA AO FAZER CAMPANHA EM PLENA PANDEMIA? UM ESTUDO SOBRE OS GASTOS DE CAMPANHA DURANTE A DISPUTA PELAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020

Afonso Ferreira Verner¹⁵⁷
Emerson Urizzi Cervi¹⁵⁸

INTRODUÇÃO

A pesquisa apresentada neste artigo¹⁵⁹ trata dos gastos de campanha dos(as) 295 candidatos(as) a prefeito(a) em 25 capitais brasileiras, exceto Macapá (Amapá)¹⁶⁰. A pesquisa observa como os prefeituráveis aplicaram recursos financeiros em grandes colégios eleitorais de seus respectivos estados. Parte-se do princípio de que a mudança no calendário eleitoral (adiamento) e as alterações impostas pela pandemia forçariam a uma mudança na forma de fazer campanha.

Desta forma, os(as) 295 candidatos(as)¹⁶¹ envolvidos na disputa foram divididos entre incumbentes (candidatos(as) à reeleição), candidatos a sucessores(as), desafiantes com mandato e desafiantes sem mandato. O banco de dados foi formado com os cinco principais gastos de cada um dos prefeituráveis - as informações foram retiradas da prestação de contas apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A pesquisa tem como motivação explorar um campo ainda pouco conhecido: a análise de gastos em municípios. Desta forma, busca-se compreender como a aplicação de recursos declarados pelos prefeituráveis dialoga com conceitos clássicos da literatura em Comunicação e Ciência Política. Com isso, também busca-se compreender: há um novo modelo de comunicação vigente nas grandes cidades brasileiras?

Analisar a realização de campanhas eleitorais a partir dos gastos declarados se torna fundamental para, pelo menos, dois fins: o primeiro é conhecer e mapear como funcionam as cam-

157 Jornalista e professor universitário. Doutorando da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: afonsoverner@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2903423483642468> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2580-5019>

158 Doutor em Ciência Política (IUPERJ, 2006) e professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), líder do grupo de Pesquisa em Opinião Pública e Comunicação Política (CPOP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9196373186050152> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8073-014X>

159 Essa pesquisa já foi apresentada em forma de resumo expandido no II Encontro Internacional Democracia na Pós-Pandemia.

160 Entre as 26 capitais brasileiras, apenas Macapá no Amapá não integra o corpus. Os dados da prestação de contas dos prefeituráveis da cidade ainda não estão disponíveis no DivulgaCand. Destaque-se que a cidade teve um adiamento da eleição causado por um “apagão” elétrico nas vésperas do pleito.

161 Os candidatos indeferidos ou que renunciaram foram excluídos do *corpus*.

panhas do ponto de vista da organização interna (com o que se gasta e quanto se gasta). Já o segundo é fornecer ao campo científico subsídios empíricos para avaliar possíveis alterações nos paradigmas teóricos¹⁶².

Até o momento, os pesquisadores da área da Ciência Política e da Comunicação Política já têm se debruçado sobre gastos de campanha. No entanto, esses estudos tendem a ficar restritos a disputas nacionais (presidência e senado) ou a cargos majoritários em nível estadual, como disputas pelo cargo de governador(a). Desta forma, a seara de debate nos municípios ainda precisa ser explorada.

Diante deste cenário, este estudo também contribui com o debate sobre eleições municipais, especialmente com o olhar sobre a disputa nos grandes colégios eleitorais de cada um dos estados brasileiros. A pesquisa apresenta um debate sobre tipos de campanha eleitoral e sua conceituação a partir da obra de Pippa Norris (2001) e de Philip Howard (2006) - os autores têm visões complementares sobre a realização de campanhas. Além disso, o artigo traz outras contribuições da literatura científica que destacam a importância da aplicação do capital financeiro no desenvolvimento de uma campanha no Brasil e no mundo.

Desta forma, a primeira sessão do texto apresenta as reflexões teóricas que subsidiam a análise. Em seguida, o leitor encontrará uma sessão dedicada à metodologia de pesquisa e a formação do *corpus*¹⁶³ utilizado para a análise. A terceira seção do artigo apresenta conclusões provisórias sobre a análise aqui realizada.

DESENVOLVIMENTO E DISCUSSÃO TEÓRICA

As campanhas políticas têm sofrido alterações ao longo do tempo e tais mudanças podem ser explicadas por fatores de caráter financeiro, cultural e também institucional (NORRIS, 2001). No caso brasileiro, as minirreformas eleitorais realizadas na última década alteraram as possibilidades que os candidatos têm no momento da campanha, passando pelos aspectos financeiros e chegando aos mecanismos operacionais.

O cenário brasileiro ainda é marcado por campanhas que se modificaram no ambiente on-line de forma intensa na última década, especialmente por conta do avanço das permissões previstas na legislação sobre o tema. Além disso, houve mudanças significativas no que tange ao (1) limite de gastos dos candidatos, o teto financeiro, e (2) financiamento das campanhas políticas, a participação ou não de recursos privados na campanha.

A pesquisadora Pippa Norris (2001) propõe uma divisão clássica das campanhas eleitorais em três grandes tipos: as pré-modernas, as modernas e as pós-modernas. As primeiras, chamadas de pré-modernas, seriam aquelas realizadas entre as décadas de 1930 e 1950, mais localizadas e com menor abrangência geográfica e forte importância para o uso do rádio e também

162 Aqui parte-se do pressuposto de que no Brasil haveria já um modelo de comunicação política híbrido, como aquele descrito por Chadwick (2017).

163 Para acessar a base de dados da pesquisa basta clicar aqui: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1elbTwpHVbd8jSuvRIwkwQAaK5R5VC59voRFZh4Kls4c/edit?usp=sharing>

dos materiais impressos, como cartazes, panfletos e etc.

Já as campanhas do tipo moderno seriam aquelas realizadas entre os anos 1960 e final dos anos 1980 nos Estados Unidos, com orçamentos e durações maiores, tendo orientação de profissionais pautados em pesquisas de opinião e amplo uso da televisão para exposição de propostas. Essas campanhas já sofreriam, em certa medida, com o avanço da tecnologia na forma que candidatos usam para se comunicarem com o eleitor.

Por sua vez, para Norris (2001), as campanhas pós-modernas seriam aquelas com grandes orçamentos, mobilização permanente do eleitorado e dos apoiadores. Além destas características, esse tipo de campanha seria marcado pelo uso de canais avançados de comunicação e realização de pesquisas de opinião frequentes, envolvendo grupos focais e mecanismos disponíveis no ambiente on-line.

No caso brasileiro, podem ser encontrados aspectos de cada um dos tipos de campanha em diferentes momentos históricos e também em regiões geográficas diversas. A hipótese deste trabalho é de que isso aconteça por três motivos: o primeiro é pelas grandes diferenças culturais e econômicas entre os estados e cidades brasileiras (o que levaria as diferenças na forma de fazer campanha em diferentes locais de um país continental como o Brasil).

A segunda razão seria que as mudanças nas campanhas são fruto das mudanças na legislação sobre o tema e das recentes reformas eleitorais. Desta forma, parte-se de um pressuposto de que quanto mais permissiva a legislação do ponto de vista das ações realizadas pelos candidatos(as), maior seria as mudanças na forma de fazer campanha, mesmo em pleitos municipais e especialmente em período de pandemia.

Por fim, o terceiro fator explicativo do caso brasileiro diria respeito às mudanças culturais e tecnológicas. Com o avanço e barateamento da tecnologia, uma fatia maior do eleitorado teve acesso a dispositivos eletrônicos, como celulares, e também acesso à rede mundial de computadores. Desta forma, as mudanças na forma de fazer campanha também estão relacionadas com as possibilidades tecnológicas e culturais do eleitor(a).

Observando o caso dos EUA, Pippa Norris (2001) elenca quatro fatores contextuais que levam ao processo de modernização das campanhas eleitorais. Eles são a regulação do ambiente, o sistema partidário, o sistema de mídia e o próprio eleitorado. Ao citar a regulação do ambiente, a pesquisadora norte-americana se refere ao sistema eleitoral (majoritário ou proporcional), o tipo de eleição (frequência e abrangência do pleito) e às próprias leis que regulamentam a campanha.

Já o fator contextual “sistema partidário” é para Norris (2001) o quesito que reúne os sistemas partidários e também a competitividade entre as legendas. No caso brasileiro, esse fator parece ser de fundamental importância para entender a realização das campanhas, isso porque o tempo de Rádio e TV é calculado pela bancada do partido no Congresso Federal, além do fato das legendas serem uma das principais financiadoras de campanha no ambiente atual.

Conceituada por Norris (2001) como sistema de mídia, o terceiro fator contextual reflete o desenvolvimento de uma indústria de profissionais que prestem consultoria política, além

da estrutura e do acesso às novas mídias. Neste cenário, leva-se em conta a centralidade das plataformas de comunicação para aquele modelo (importância do rádio e da TV para determinada campanha, por exemplo), além de considerar a plataforma na qual a propaganda política é veiculada.

Por fim, Norris (2001) classifica o “eleitorado” como um fator contextual vital para pensar sobre a modernização de campanhas de forma geral. Neste quesito, a pesquisadora destaca que é preciso observar o comportamento dos eleitores (se ele tem ou não vínculos partidários, avaliação do governo, do sistema político, etc) como aspectos importantes, sem falar do acesso aos mecanismos on-line e outros quesitos de caráter estrutural.

Com o objetivo de aperfeiçoar a classificação apresentada por Norris (2002), Philip N. Howard (2006) apresenta um quarto tipo de campanha eleitoral, conceituado como campanha hipermediática. Por sua vez, esse seria um tipo de campanha menos permanente e teria como atributo mais importante os dados (informações), especialmente aqueles que possam contribuir na elaboração de estratégias de comunicação política mais assertivas.

Em contextos onde há campanha hipermediática, Howard (2006) acredita que perfis de eleitores, informações sobre doadores, candidatos(as) e voluntários, além de outros dados disponíveis, passem a ser usados de forma estratégica. O pesquisador acredita que tais informações municiariam consultores na formulação estratégica de conteúdos de comunicação política com o intuito de convencer o eleitorado (HOWARD, 2006).

Neste novo contexto de campanha, Howard (2006) defende que haveria o uso de novas mídias digitais, com anúncios de campanha direcionados, criados e distribuídos por meio da mídia digital. Neste cenário, pessoas que normalmente só podiam consumir conteúdo político, passam agora a também terem a possibilidade de produzi-lo e distribuí-lo por conta própria – o que por sua vez não garante pluralidade no conteúdo consumido, visto o direcionamento de conteúdos baseado em dados estratégicos como posicionamento político, localização geográfica, etc.

Ao revisitar a conceituação apresentada por Norris (2001), Howard defende que enquanto as campanhas de *mass media* veiculavam um conteúdo produzido por consultorias para um grande número de pessoas, o contexto de campanhas hipermediáticas restringiria o conteúdo a pessoas escolhidas intencionalmente, compreendidas como público-alvo daquelas mensagens políticas. Neste caso, haveria uma comunicação mais assertiva por parte dos candidatos(as).

Quando observa-se a literatura nacional e internacional sobre o tema, nota-se que existem estudos sobre o tema que mostram uma “insistência” em gastos tradicionais por parte de membros da elite política. Essas pesquisas já demonstram que, apesar dos avanços das campanhas modernas em muitos países, inclusive no Brasil, os achados mostram que investir em despesas tradicionais ainda é mais eficiente do ponto de vista eleitoral (FISHER E DENVER, 2006; ROUSTESTSAARI E MATTILA, 2004; SUDULICH E WALL, 2011; SPECK E MANCUSO, 2017).

No Brasil, Speck e Mancuso (2017) realizaram uma análise das eleições nacionais de 2014, mensurando quais tipos de gastos – tradicionais ou modernos – tinham maior efeito sobre

a probabilidade de vitória de candidatos ao Senado, aos governos estaduais, à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas. Utilizando as prestações de contas dos candidatos, os autores dividiram os gastos dos postulantes em “despesas de organização”, “despesas tradicionais”, “despesas modernas” e “outras”.

Os pesquisadores apuraram que candidatos gastam em média mais em despesas tradicionais, e que o efeito desses gastos sobre a probabilidade de vitória é maior do que o efeito das despesas modernas (SPECK E MANCUSO, 2017). A dupla não aplica essa perspectiva de estratégias tradicionais e modernas (NORRIS, 2001) às eleições municipais.

Cabe ainda ressaltar que, empiricamente, a literatura tem mostrado que, no Brasil, dinheiro é importante para o desempenho dos candidatos (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JR., 2009; LEMOS, MARCELINO E PEDERIVA, 2010; SPECK E MANCUSO, 2013; CODATO, CERVI E PERISSIONOTO, 2013; AVIS ET AL., 2017; SPECK E MANCUSO, 2017;).

Segundo os estudos disponíveis, há diversos motivos para isso, como a fraca organização partidária (SAMUELS, 2001); a dependência da saturação publicitária por conta da alta concorrência em disputa em distritos de grande magnitude; a volatilidade do eleitorado; e a importância dos meios de comunicação (CODATO, CERVI E PERISSIONOTO, 2013), além da variação da importância dos recursos em função de circunstâncias específicas (SPECK, 2005).

Ambientando a discussão ao caso brasileiro, a eleição de 2020 pode ser tida como atípica por pelo menos dois quesitos: o primeiro é a pandemia da Covid-19 e o consequente adiamento do calendário eleitoral. O segundo aspecto é decorrente do primeiro e diz respeito às mudanças e limitações impostas ao processo de campanha pelo cenário pandêmico.

Com o eleitorado indo às urnas para escolher prefeitos e vereadores em todas as cidades brasileiras, houve uma série de limitações nas práticas que poderiam ser executadas pelos candidatos(as). De certa forma, é cabível defender a ideia de que a situação (pandemia e necessidade de distanciamento físico) reforçou a importância dos mecanismos de campanha on-line para que os postulantes levassem suas propostas aos cidadãos.

Além disso, soma-se também uma maior liberdade dos gestores de campanha na utilização dos mecanismos de campanha on-line. Em 2020, pela primeira vez em campanhas municipais, os candidatos(as) puderam usar recursos de campanha para impulsionar conteúdos nas redes sociais online (RSO) e também nos buscadores de site¹⁶⁴.

A necessidade de distanciamento social imposta pela Covid-19, a mudança no calendário eleitoral e o curto período de campanha¹⁶⁵ fizeram com que candidatos e equipes reforçassem o uso de mecanismos que pudessem intensificar a comunicação com o eleitorado. Isso reforçou uma tendência de crescimento na atenção que as organizações de campanha dedicam às ferramentas on-line.

164 Globalmente, o Twitter não recebe anúncios de conteúdos políticos. O mesmo se aplica ao Brasil. Mais informações em: <https://business.twitter.com/pt/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content.html>

165 A campanha do primeiro turno começou efetivamente no dia 27 de setembro e seguiu até 14 de novembro, dia que antecedeu a eleição. Ao todo, foram 49 dias de campanha.

Em seguida, o quadro síntese da literatura trata dos principais contextos e discussões teóricas mobilizadas neste trabalho:

Quadro 1 - Síntese do escopo teórico

Conceitos e discussões teóricas	Autores
Campanha pré-moderna, moderna e pós-moderna	Norris (2001)
Campanha hipermediática	Howard (2006)
Gastos de campanha	Speck & Mancuso (2017)
Gastos de campanha no cenário brasileiro	Silva & Silva (2014), Cervi, Codato & Perissinotto (2013)

Fonte: O autor (2021)

Em seguida, é exposta a questão de pesquisa que guia o trabalho: Há diferenças nos gastos de campanha entre tipos de candidatos específicos (incumbentes, sucessores(as) e desafiantes com e sem mandato)?

METODOLOGIA, COLETA DE DADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa é baseada em dados da prestação de contas dos prefeituráveis das capitais brasileiras durante o pleito de 2020 disponíveis do DivulgaCand, sistema do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para tanto, optou-se por coletar os cinco principais gastos de cada candidatos(a) - a escolha se deu para diminuir a quantidade de recursos residuais na coleta - com intuito de dar mais transparência a pesquisa, a base de dados foi disponibilizada [neste link](#)¹⁶⁶. Defende-se que com a coleta dos cinco principais gastos de campanha consegue-se ter um bom panorama dos valores gastos nas disputas pelas capitais.

Além disso, os candidatos são divididos em quatro tipologias: incumbentes, desafiantes com mandato, desafiantes sem mandato e candidatos(as) a sucessor(a). Nos incumbentes estão os candidatos(as) que disputam a reeleição na respectiva capital, ao todo são 13 prefeituráveis nesta categoria. Já os candidatos(as) a sucessor(a) são os prefeituráveis que não eram incumbentes, mas foram apoiados por eles(as), ou seja, tiveram apoio declarado do gestor em mandato - aqui estão incluídos 11 candidatos(as).

Por sua vez, os desafiantes com mandato são aquelas figuras políticas que mantinham mandato eletivo durante o ano de 2020, sejam eles vereadores(as), deputados(as) federais e deputados(as) estaduais - a categoria reúne 101 candidatos, em sua maioria deputados. Já os desafiantes sem mandato são os prefeituráveis que disputaram o pleito sem ocupar cargo eletivo no momento da eleição e sem apoio do incumbente - aqui estão outros 170 candidatos(as). A tabela

166 Disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1elbTwpHVbd8jSuvRIwwkQAaK5R5VC59voR-FZh4Kls4c/edit?usp=sharing>>. Acesso em: 09 abril 2022.

1 expõe essa divisão de candidatos em tipologias:

Tabela 1 - Candidatos e tipologias

Tipologia	Número de prefeituráveis
Incumbente	13
Candidato(a) a sucessor(a)	11
Desafiante com mandato	101
Desafiante sem mandato	170
Total	295

Fonte: O autor (2021)

Como já ressaltado, a metodologia aplicada na pesquisa optou por coletar os cinco principais gastos declarados por cada prefeiturável. Desta forma, a próxima tabela (tabela 2) expõe os dados dos valores totais declarados por cada tipo de candidato e os valores captados pela coleta dos cinco principais gastos. A primeira coluna traz a tipologia dos candidatos, a segunda o total declarado por aquele grupo de prefeituráveis e a terceira o valor captado pelo método aplicado na coleta de dados.

Por sua vez, a quarta coluna exibe a porcentagem que a coleta de dados utilizada capturou do total de gastos declarados em campanha para cada grupo de candidatos. Desta forma, nota-se que a coleta conseguiu reunir dados sobre 77,61% dos gastos dos candidatos(as) sucessores(as), por exemplo, e chegou a atingir 87,62% dos gastos dos(as) candidatos(as) classificados(as) como desafiantes sem mandato.

Tabela 2 - Gastos dos tipos de candidato

Tipo de candidato	Total declarado	Total coletado	Porcentagem inclusa na pesquisa
Incumbentes	60.708.712,82	51.268.235,24	84,44%
Sucessor(a)	41.426.637,81	53.373.373,64	77,61%
Desafiante com mandato	165.946.231,30	138.710.249,40	83,58%
Desafiante sem mandato	115.542.482,60	101.241.569,80	87,62%

Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Desta forma, o próximo tópico trará a análise dos gastos dos candidatos(as), primeiro de maneira agrupada (todos os postulantes) e em seguida por tipologias de candidatos. Por sua vez, as tipologias de tipos de gastos utilizadas no estudo são as mesmas utilizadas pelo TSE na prestação de contas, com alguns agrupamentos feitos para facilitar a análise dos dados e dar maior relevância a alguns tipos de despesas que foram declarados separadamente, mas guardam semelhanças.

Neste estudo também optou-se por apresentar os dados já em termos de porcentagem. Tal decisão foi tomada motivada em dois aspectos: o primeiro deles é para permitir um entendi-

mento mais claro do leitor diante da informação exposta. O segundo motivo diz respeito ao equilíbrio entre os grupos e os valores tratados: como os grupos de prefeituráveis são numericamente diferentes entre si, optou-se por representar o gasto por porcentagem dentro das despesas daquele determinado grupo (incumbentes, por exemplo) para padronizar a apresentação dos dados.

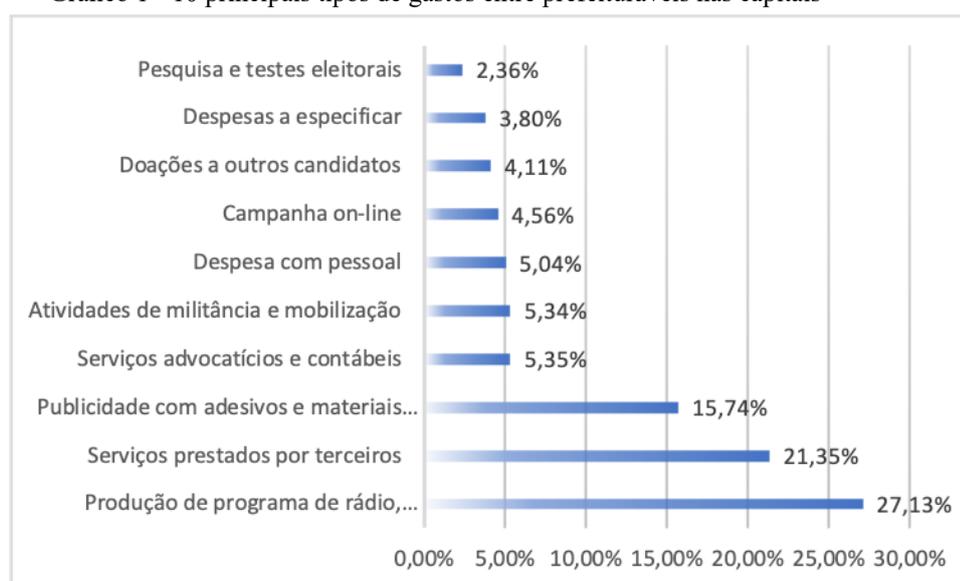
DESPESAS RECORRENTES ENTRE PREFEITURÁVEIS EM CAPITALS

A primeira parte da análise se concentra nas despesas mais recorrentes entre os candidatos a prefeito(a) nas capitais brasileiras. A coleta dos dados dos 295 candidatos forneceu dados sobre despesas declaradas em 31 tipologias diferentes, mas para fins de análise eles foram apresentados agrupados nas categorias mais recorrentes. Desta forma, o gráfico 1 mostra os 10 gastos mais frequentes entre os candidatos(as) analisados nesta pesquisa.

Nota-se que entre os gastos mais importantes de prefeituráveis que disputaram o comando de importantes cidades brasileiras estão investimentos em produção de programas de rádio, TV e vídeo (27,13%), serviços prestados por terceiros (21,35%), publicidade por adesivos e materiais impressos (15,74%), serviços advocatícios e contábeis (5,35%) e atividades de militância e mobilização (5,04%).

Completam a lista dos 10 gastos mais representativos as despesas com pessoal (5,04%), campanha on-line (4,56%), doações a outros candidatos (4,11%), despesas a especificar (3,80%) e pesquisa e testes eleitorais (2,36%). Gastos como pesquisa e testes eleitorais, recursos de partido político, publicidade com carro de som, em revistas e jornais e com jingle, vinheta e slogan, locação e cessão de bens imóveis, eventos de campanha, despesas com transporte, deslocamento e locação de veículos e alimentação também compõem os gastos dos prefeituráveis - todas essas últimas tipologias somam menos de 2% do total gasto.

Gráfico 1 - 10 principais tipos de gastos entre prefeituráveis nas capitais

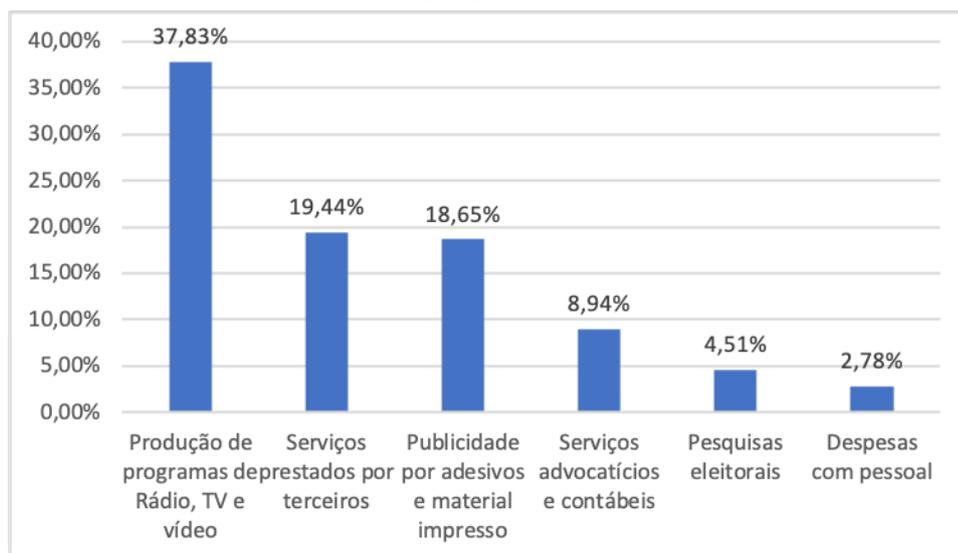


Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

O próximo gráfico exibe os dados sobre as candidaturas dos incumbentes. Neste caso, optou-se por expor no gráfico dados das seis principais tipologias de gastos - as demais representaram menos de 2% do total aplicado por esse tipo de prefeiturável. Entre os candidatos(as) que buscavam a reeleição o gasto mais volumoso é o em produção de programas de rádio, TV e vídeo (37,83%), seguido de serviços prestados por terceiros (19,44%), publicidade por adesivos e material impresso (18,65%) e serviços advocatícios e contábeis (8,94%). Por fim, pesquisas eleitorais representaram 4,51% dos gastos dos incumbentes e despesas com pessoal outros 2,78% do total gasto por esse grupo.

As atividades de militância e mobilização somam 1,75% dos gastos desse grupo, as despesas a especificar ficam em 1,37% entre esses prefeituráveis e as campanhas on-line somam apenas 1,24%. Já gastos como eventos de promoção de candidatura tem 1,06% dos gastos totais do grupo, enquanto a locação de bens e imóveis tem 1,02%. Já gastos tipológicos como cessão ou locação de veículos, produção de jingles e doações a outros candidatos somam, cada uma, menos de 1% das despesas do grupo.

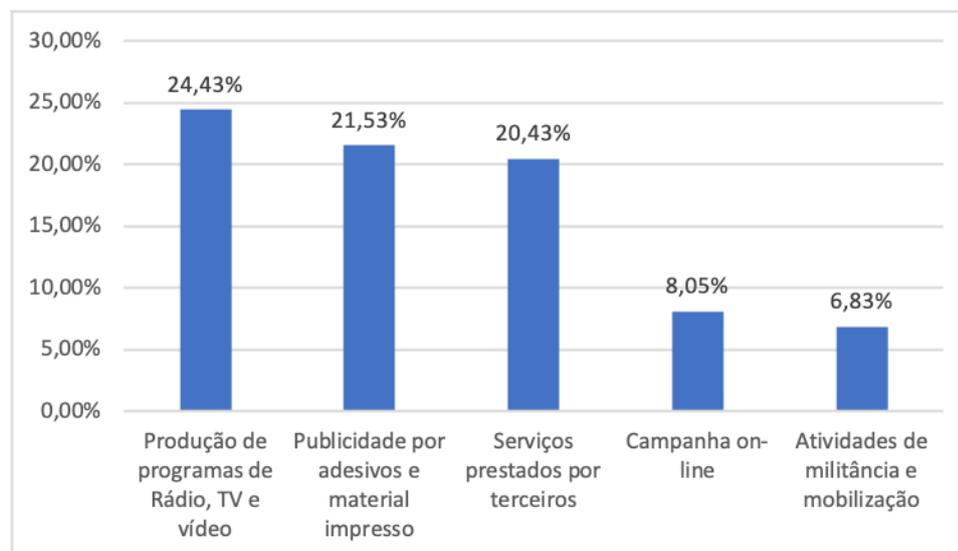
Gráfico 2 - Principais gastos entre incumbentes



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

O próximo gráfico traz dados sobre os principais gastos dos candidatos(as) a sucessores nas capitais brasileiras em 2020. Destaque para uma maior concentração de despesas em cinco categorias de gastos de campanha - as tipologias de produção de programas de rádio, TV e vídeo (24,43%), de publicidade por adesivos e materiais impressos (21,43%), de serviços prestados por terceiros (20,43%), de campanha on-line (8,05%) e de atividades de militância e mobilização (6,83%) somam 81,27% dos gastos do grupo.

Gráfico 3 - Gastos entre candidatos(as) a sucessor(a)



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

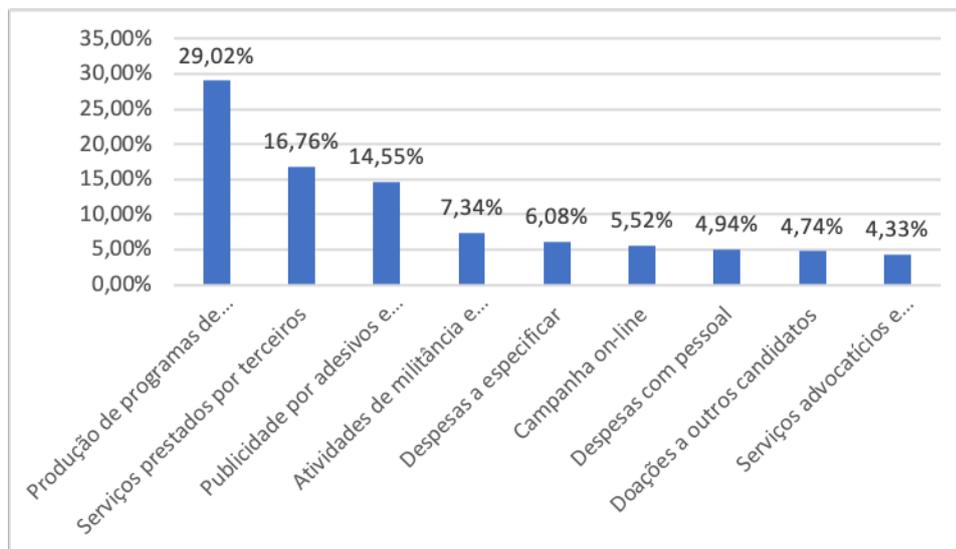
Ainda entre os gastos mais frequentes no grupo de candidatos(as) a sucessor estão doações a outros candidatos (4,47%), despesas com pessoal (3,51%), serviços advocatícios e contábeis (3,48%), pesquisas eleitorais (2,06%), despesas a especificar (1,77%) e gastos com transporte e locação de veículos (1,57%). Há outras quatro categorias de gastos entre esse grupo de prefeituráveis, mas todas elas somam menos de 1% do total gasto pelo grupo.

Expomos em seguida os dados sobre os desafiantes com mandato(a). Esse grupo de prefeituráveis reúne, especialmente, deputados(as) que disputaram as prefeituras de capitais brasileiras com o intuito de “fazer palanque” para os candidatos a vereador(a) do partido - lembrando que na eleição de 2020 a legislação proibiu coligação entre partidos para a disputa de vagas nos Legislativos municipais.

Desta forma, cabe destacar que o grupo de candidatos(as) com mandato somou 22 tipologias de gastos diferentes e, conseqüentemente, uma maior pulverização dos investimentos de campanha - os desafiantes com mandato somam mais de 100 candidatos e são o segundo maior grupo do *corpus*. Neste caso, 10 categorias de gastos têm mais de 4% de investimento por parte dos candidatos(as) com mandato (ver gráfico 4).

Assim como em outras tipologias, os gastos com produção de programas de rádio, TV e vídeos lideram entre os desafiantes com mandato (29,02%), seguido por serviços prestados por terceiros (16,76%) e por publicidade com adesivos e materiais impressos (14,55%). Já as atividades de militância e mobilização somam 7,34% dos gastos e despesas a especificar representam 6,08% dos gastos do grupo. Por fim, com 5,52% aparecem os gastos com campanhas on-line.

Gráfico 4 - 10 principais gastos entre os desafiantes com mandato



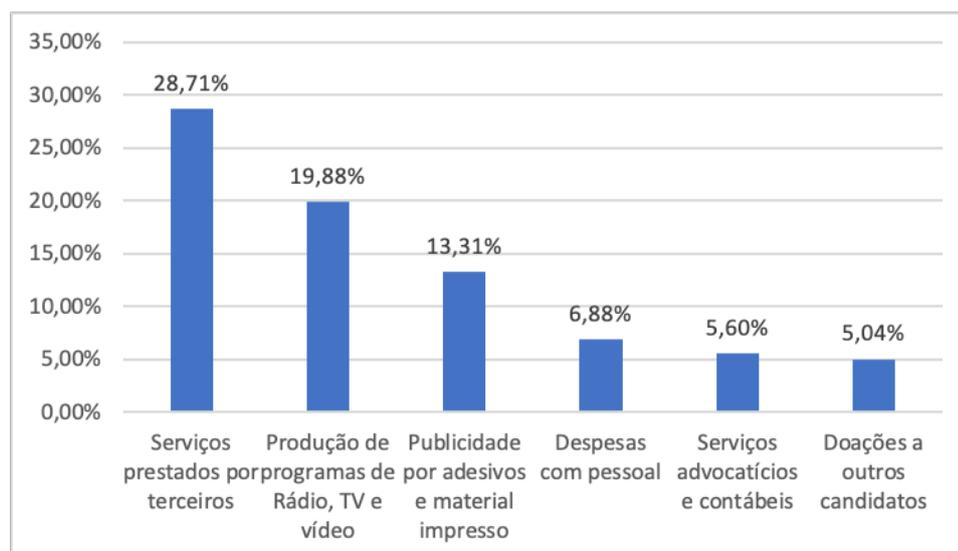
Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Ainda figuram entre as 10 principais despesas dos prefeituráveis com mandato eletivo em 2020 as despesas com pessoal (4,94%), doações a outros candidatos (4,74%) e serviços advocatícios e contábeis (4,33%). As demais 11 categorias apresentam índices inferiores a 2% e a listagem pode ser conferida na base de dados do trabalho - para fins de compreensão, optou-se aqui por exibir apenas os gastos mais representativos.

Por fim, são apresentados os dados sobre os gastos de campanha dos candidatos sem mandato, a maioria de prefeituráveis do *corpus*. Ao todo, na coleta deste grupo com 171 candidatos foram encontradas 27 tipologias de gastos distintas - o que pode ser parcialmente explicado pelo número maior de integrantes da categoria. No entanto, também há uma concentração em alguns tipos específicos de gastos.

Assim como entre outros grupos de prefeituráveis, há um pequeno número de despesas que concentram porcentagem significativa do total gasto pelo grupo. No caso dos desafiantes sem mandato o gasto de maior destaque está em serviços prestados por terceiros (28,71%), seguido da produção de programas de rádio, TV e vídeo (19,88%), publicidade por adesivos e material impresso (13,31%), despesas com pessoal (6,88%), serviços advocatícios e contábeis (5,60%) e doações a outros candidatos (5,04%) - juntas essas tipologias somam 79,42% dos gastos do grupo. O gráfico 5 exibe essa distribuição.

Gráfico 5 - Principais gastos entre os candidatos sem mandato



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Os demais tipos de gastos somam de 4,23% a 0,001% do total despendido por esses candidatos na campanha de 2020. Para fins de exibição, esses gastos não foram exibidos no artigo, mas encontram-se disponíveis na base de dados fornecida. Com isso, busca-se agora oferecer uma discussão sobre os tipos de gastos entre as tipologias de candidatos(as) registradas nas capitais brasileiras em 2020.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

É necessário ressaltar um padrão: os gastos com programas de rádio, TV e vídeo são os maiores entre três dos quatro grupos (incumbentes, candidatos a sucessor(a) e desafiantes com mandato) e é o segundo maior tipo de gasto entre os desafiantes sem mandato. Com isso, nota-se que a produção de conteúdos para o sistema tradicional de comunicação política segue sendo importante para as campanhas, inclusive nas capitais brasileiras.

Ainda falando sobre os gastos em programas de rádio, TV e vídeo é preciso destacar que entre os incumbentes esse tipo de gasto chega a 37,83% (ver gráfico 1), o mais alto índice do *corpus*. Com isso cabe destacar que os incumbentes, candidatos(as) à reeleição, são aqueles que muitas vezes incorporam as maiores coligações, ainda permitidas em disputas majoritárias, e somam o maior tempo de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), o que poderia explicar o gasto elevado neste tipo de despesa.

Há ainda outra constante entre os gastos dos candidatos(as) de todos os grupos: a importância do investimento em publicidade em material impresso e adesivos, mecanismo tido como tradicional em campanhas. Entre os incumbentes o gasto nesta categoria é de 18,65% do total investido pelo grupo, enquanto entre os candidatos a sucessores(as) o índice chega a 21,53%, já entre os desafiantes com mandato esse gasto é de 14,55% e entre os desafiantes sem mandato soma 13,31% - o gasto com material impresso e adesivos é importante entre todos os tipos de candidatos(as).

O levantamento mostra que há outros indicativos de gastos constantes, independente do tipo de prefeiturável analisado, como é o caso do investimento com despesas com pessoal, serviços prestados por terceiros e serviços advocatícios e contábeis - ao menos uma das três tipologias está presente entre os gastos dos quatro grupos. A seguir, busca-se destacar o que há de específico na forma como os grupos de prefeituráveis aplicaram recursos na campanha durante o pleito.

No caso dos incumbentes cabe destacar que foi apenas entre esse tipo de prefeiturável que o gasto com pesquisas eleitorais teve destaque, com 4,51% dos gastos do grupo neste tipo de despesa. Pode-se considerar que esse tipo de investimento faz sentido entre os incumbentes que são candidatos(as) que podiam usar pesquisas para ressaltar seu desempenho diante do eleitorado e buscar o aval para mais um mandato.

Já entre os candidatos(as) a sucessores(as) há um destaque para o aporte em gastos com campanha on-line (8,05%) - esse tipo era uma grande aposta de alternativa diante da necessidade de distanciamento social imposta pela pandemia. Além disso, o investimento em atividades de militância e mobilização também ganha destaque no grupo, somando 6,83% dos gastos dos postulantes a sucessor(a). Pode-se levar em conta que esse tipo de candidato(a), apoiado(a) pelos gestores locais, precisavam se fazer mais conhecidos e por isso da aposta no uso dos mecanismos on-line, além da necessidade de investimento em militantes e mobilização, o que explicaria os tipos de gasto em destaque neste grupo.

Já entre os candidatos(as) classificados como desafiantes com mandato e sem mandato há uma maior pulverização - o que considera-se natural diante do maior número de prefeituráveis incluídos nas duas categorias. Dito isso, entre os candidatos com mandato nota-se um gasto considerável (5,52%) com campanha on-line e doações a outros candidatos (4,74%). No primeiro, o uso de mecanismos on-line de campanha se explica como alternativa ao menor tempo de HGPE e no segundo caso, o investimento em outras campanhas, nota-se a tendência de repasse de valores da campanha do Executivo para postulantes a vagas nas Câmaras, o que ressaltaria a tendência de “candidato palanque” no caso dos desafiantes com mandato.

Por fim, entre os desafiantes sem mandato, destaque para o maior gasto do grupo: serviços prestados por terceiros com 28,71% do total despendido por esse tipo de candidato(a). Há aqui também um percentual razoável na doação a outros candidatos (5,04%), o que demonstraria a importância do apoio financeiro a candidatos ao Legislativo para viabilizar candidaturas aos Executivos das capitais brasileiras.

Destaca-se que a presente pesquisa observa um pleito específico, a eleição de 2020, a partir de dados oriundos das prestações de contas. Ou seja, se faz necessário que estudos do campo também mapeiem consonâncias e divergências entre os incumbentes, sucessores(as) e candidatos com e sem mandato a partir de outros dados, sejam eles conteúdos do HGPE, conteúdo publicado nas redes sociais on-line ou quaisquer outros aspectos que ajudem a compreender e as mudanças na forma de fazer campanha política nas grandes cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Marcus Vinicius et al. **O PREÇO DO PODER: Financiamento de campanha e voto no Brasil** (2014). *Política Hoje*, v. 26, n. 2, p. 107-132.

AVIS, Eric et al. **Money and politics: The effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage**. National Bureau of Economic Research, 2017.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. **Quem se elege prefeito no Brasil?** Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 61-84, 2013.

CHADWICK, Andrew. **The hybrid media system: Politics and power**. Oxford University Press, 2017.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009.

FISHER, Justin; DENVER, David; HANDS, Gordon. **The relative electoral impact of central party co-ordination and size of party membership at constituency level**. *Electoral Studies*, v. 25, n. 4, p. 664-676, 2006.

GUIMARÃES, Francielly de Paula et al. **Meu Dinheiro, Minhas Regras: Tipos de gastos de campanha para prefeito no Brasil (2008-2016)**. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, n. 19, p. 29-57, 2019.

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. **O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral**. *Opinião Pública*, v. 22, p. 56-92, 2016.

HOWARD, Philip N. et al. **New media campaigns and the managed citizen**. Cambridge University Press, 2006.

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. *Opinião pública*, v. 16, p. 366-393, 2010.

NORRIS, Pippa et al. **Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide**. Cambridge university press, 2001.

NORRIS, Pippa. **A Virtuous Circle - Political Communications in Postindustrial Societies** Nova York Cambridge, University Press, 2001.

ROUSTETSAARI, Ilkka & MATTILA, Mattila. (2004), "Candidate-centered Campaigns And Their Effects In An Open List System: The Case Of Finland". In: FARRELL, D. M. & SCHIMT-T-BECK, R. **Do Political Campaigns Matter?** Campaign Effects In Elections and Referendums Londres: Routledge.

SAMUELS, David. **Incumbents and challengers on a level playing field**: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. **O que faz a diferença?** Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 109-126, 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. **Street fighters” e “media stars”**: Estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. *Cadernos Adenauer*, v. 18, n. 4, p. 121-138, 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais?** a regulação do financiamento político no brasil. 2005.

SUDULICH, Maria Laura; WALL, Matthew. **How do candidates spend their money?** Objects of campaign spending and the effectiveness of diversification. *Electoral Studies*, v. 30, n. 1, p. 91-101, 2011.

VERNER, A. F.; CERVI, E. U. Com o que se gasta ao fazer campanha em plena pandemia? um estudo sobre a disputa pelas capitais brasileiras em 2020: What do you spend on running a campaign in a full pandemic? a study on the dispute for Brazilian capitals in 2020. **Democracia na Pós-Pandemia**, SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 33-36, 2021. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/verner_2021. Acesso em: 1 out. 2021.

O RESGATE DA PROPOSTA DE COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: UMA ANÁLISE DAS PECs APRESENTADAS NO CONGRESSO NACIONAL ACERCA DA TEMÁTICA

Renan Rodrigues Pessoa¹⁶⁷

1. INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo vírus da COVID-19 trouxe um novo contexto para o Brasil. Aqui, gerou uma grave crise sanitária, política, social e econômica que vem a afetar todo o sistema interfederativo de promoção da saúde pública, estruturado pelo SUS. Da mesma forma, medidas restritivas de distanciamento social e de isolamento horizontal foram tomadas face à facilidade do contágio e pela rapidez com que leva as vítimas do Coronavírus a óbito.

O estado de calamidade pública decorrente da pandemia afetou, sem sombra de dúvida, as discussões sobre as eleições de 2020 e também sobre a definição do calendário eleitoral para o presente ano. Isso porque, as medidas de isolamento social tomadas por diversas unidades federativas têm se prorrogado por período indeterminado, impossibilitando a realização do pleito municipal, que em conformidade com o art. 29, II da Constituição deve se realizar no primeiro domingo de outubro (primeiro turno) e no último domingo do mesmo mês (segundo turno) deste ano.

Nessa toada, duas propostas foram discutidas com ênfase no Congresso Nacional. De um lado, a ideia de adiamento das eleições, isto é, transferindo as datas das eleições municipais para prefeito e vereador para novembro ou dezembro do presente ano. Frise-se que esta foi a tese vencedora, com a aprovação da EC 107/2020 que transferiu a data dos pleitos municipais para 15 de novembro (primeiro turno) e 29 de novembro (segundo turno).

Por outro lado, retomou-se um projeto, que já vinha sendo encampado em outras legislaturas, que é a coincidência dos pleitos em um ano só, com a prorrogação dos mandatos dos prefeitos e vereadores para 2022, tornando coincidentes as eleições gerais com as municipais.

Não é novidade que após a Constituição de 1988 e diversas alterações na legislação eleitoral referentes à instituição de eleições alternadas de dois em dois anos, surgiu nas propostas de reforma política até o presente ano, a unificação das eleições em um período só. Seus defensores alegam o alto custo para a realização das eleições, os impactos fiscais e sociais da paralisação das atividades do Poder Público face ao calendário eleitoral e, sobretudo, da falsificação da representatividade política.

Quanto à pandemia do COVID-19, alegou-se com frequência a impossibilidade de se

¹⁶⁷ Graduando de Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro da Diretoria de Pesquisa do Grupo Ágora (UFC) e do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (UFRN). E-mail para contato: renanpessoa13@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9086026311213666>.

realizar a campanha eleitoral em meio ao estado de emergência e a diminuição dos custos com a Justiça Eleitoral, devendo ser direcionados para as ações de combate ao Coronavírus.

Opostamente a isso, seus críticos alegam a inviabilidade da medida, tendo em vista a impossibilidade dos cartórios eleitorais em abarcar o mesmo procedimento nas eleições municipais e gerais, o contexto diferenciado dos pleitos municipais em comparação com as eleições estaduais e presidenciais e, sobretudo, a falta de compreensão do eleitor do eleitor diante do alto número de candidaturas.

Dessa forma, verifica-se o choque entre dois posicionamentos relevantes na discussão da reforma política no Brasil, mesmo em tempos de COVID-19: a viabilidade de se unificar os pleitos eleitorais visto o alto custo com processo eleitoral versus a inviabilidade da proposta diante de problemas relacionados a simplificação do sistema eleitoral e a da representação política.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo investigar o resgate dos Projetos de Emenda à Constituição relacionados a unificação das eleições ou coincidência dos pleitos no contexto da pandemia da COVID-19. Do mesmo modo, serão verificadas as premissas históricas, normativas e políticas que justificam a retomada do debate referente às eleições unificadas no Brasil.

Para isso, as hipóteses que guiam a investigação empírica do artigo são as seguintes: A unificação das eleições: H1) Sempre foi discutida dentre as propostas de reforma política no Congresso Nacional nas últimas décadas e foi retomada como uma solução diante da emergência do COVID-19; H2) É uma proposta inviável em tempos de pandemia, frente a inconstitucionalidade do projeto e das dificuldades de sua aprovação no Congresso Nacional; H3) É um projeto que não encontra amparo na experiência histórica brasileira e nos estudos da Ciência Política, diante das demonstrações de que a medida atua contra a facilitação do sistema político e acaba por confundir o eleitor.

De modo a confirmar as hipóteses levantadas, o método de abordagem adotado nesta pesquisa foi o hipotético-dedutivo. Para concretizar o método, utilizou-se as técnicas da pesquisa bibliográfica e documental, bem como o uso de dados estatísticos.

Como instrumentos de consulta utilizou-se a Constituição e a legislação eleitoral vigente; a doutrina eleitoralista pátria, as Propostas de Emenda Constitucional referentes a coincidência das eleições que tramitaram no Congresso Nacional, a literatura referente a história das eleições no Brasil, bem como os estudos realizados por pesquisadores da Ciência Política sobre a alternância, simultaneidade e periodicidade do processo eleitoral.

Enfim, o presente estudo busca estudar a periodicidade das eleições brasileiras e as características das propostas de coincidência dos pleitos dentro dos pressupostos da soberania popular, da representação política e da preservação dos ritos do processo democrático.

2. AS PROPOSTAS DE COINCIDÊNCIA DOS PLEITOS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O atual período democrático marca uma mudança referente à organização do calendário

eleitoral. A Constituição de 1967 já definia que as eleições municipais deveriam ocorrer numa mesma data dois anos antes das eleições gerais. Porém, apenas em 1972 foi possível o cumprimento da regra. A prorrogação dos mandatos dos prefeitos e vereadores de quatro para seis anos em 1976, possibilitou a coincidência dos pleitos municipais em 1982.

Os prefeitos eleitos em 1982 cumpriram mandato de seis anos e foi possível desalinhar o calendário eleitoral do país. Assim, o pleito de 1988 foi a primeira eleição da história republicana em que os prefeitos e vereadores de todos os municípios brasileiros foram eleitos pelo voto direto. Logo, atualmente, os pleitos municipais ocorrem dois anos antes dos gerais (NICOLAU, 2012).

Em que pese a duração dos mandatos, inicialmente a Constituição de 1988 definiu um mandato de cinco anos para o Presidente da República, quatro anos para governadores, prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais e oito anos para senadores, sendo renováveis ciclicamente a cada quatro anos para um a dois terços. Até o momento, as eleições presidenciais seriam separadas dos demais pleitos e o Presidente teria que conviver com eleições para o Congresso ao longo da sua gestão.

Entretanto, a experiência das chamadas eleições solteiras de 1989 e do pleito geral de 1990, traduziu-se como um fator de instabilidade política dado o impeachment do presidente Fernando Collor, em junho de 1994, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional de Revisão nº 07. Nela, reduziu-se o mandato do presidente de cinco para quatro anos e possibilitou que as eleições para Presidente da República ocorresse simultaneamente a das eleições para governadores, senadores, deputados estaduais e federais, seguindo esta regra até o presente momento.

Assim, a proposta de coincidir as eleições em apenas uma data não é nova diante do exame dos projetos no Congresso Nacional. Após a Constituição de 1988, de acordo com as autoras Marta Rocha e Raquel Silva (2015, p. 224), foram apresentados entre os anos de 1988 a 2010, 46 Projetos de Emenda à Constituição sobre a coincidência geral dos pleitos. No conteúdo dos projetos estavam medidas como a operacionalização da unificação das eleições, a alteração na duração dos mandatos (especialmente de prefeitos e vereadores) e a proibição da reeleição.

Tais propostas para tornar as eleições coincidentes estiveram presentes em todas as legislaturas crescendo uma após a outra. As autoras também destacam que essas propostas tiveram origem em quinze partidos diferentes que estiveram representados na Câmara, no período, principalmente nos de maior representação como o PMDB, PFL, PSDB, PPB, PP, PTB e PT (ROCHA, SILVA, 2015, p. 224).

O presente estudo se concentrará na análise de dois projetos que avançaram no Plenário e na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. O primeiro é a Emenda Aglutinativa nº 54/2015 que faz um adendo ao Projeto de Emenda à Constituição nº 182/2007. O projeto de autoria do deputado federal Fernando Coelho Filho (PSB-PE) acrescia ao art. 14 da Constituição Federal, o § 4º-A, na qual determinava que seriam eleições gerais para todos os cargos do Executivo e Legislativo nacional estadual e municipal, realizadas em pleito direto e

simultâneo em todo o país (BRASIL, 2015, p. 02).

Durante a discussão da matéria houve o choque de duas posições: a necessidade de se economizar os custos com as eleições versus a necessidade de se preservar o debate político e a discussão de temas locais. O deputado Danilo Forte (PMDB-CE) disse que “os custos das eleições são um absurdo” e argumentou que a coincidência das eleições tornaria as eleições mais racionais e reduziria os custos do processo eleitoral (BRASIL, 2015, p. 03).

Opostamente ao dito pelo deputado cearense, Mendonça Filho (DEM-PE) argumentou que “ficariam prejudicadas questões locais ou questões nacionais na escolha do cidadão brasileiro”. Embora de orientação ideológica distinta do deputado do DEM, Chico Alencar (PSOL-CE), chamou atenção que “o argumento de reduzir custos apequena o compromisso com a democracia. Podemos fazer isso de outra forma, por exemplo, estabelecendo limite para os gastos de campanha” (BRASIL, 2015, p.03).

Dessa forma, a proposta acabou sendo derrotada por 225 votos a 220 na votação que foi ao Plenário da Câmara dos Deputados em 10 de junho de 2015. Assim, destaca-se que predominou para o legislador a necessidade de preservar o debate político e do não-conflito entre as questões nacionais e locais nas eleições.

O segundo é o Projeto de Emenda à Constituição de nº 376/2009, de autoria do deputado federal Ernandes Amorim (PTB-RO). Esta proposta foi mais além: estabelecia a coincidência geral entre os pleitos; acabava com a reeleição para cargos executivos; aumentava de 8 para 10 anos para o mandato de senador e limitava a 5 anos o mandato de todos os cargos eletivos (CNM, 2019, p. 02).

Mais especificamente referente a simultaneidade geral das eleições, o deputado expôs em sua justificativa, que eleições alternadas tem o ônus de interromper desnecessariamente os trabalhos do Congresso Nacional a cada dois anos e onerar em custos excessivos a Justiça Eleitoral, os políticos e os candidatos. Para o parlamentar, a unificação geral dos pleitos seria uma solução adequada para a democracia representativa brasileira e permitiria aos gestores públicos ter mais tempo para a efetivação dos programas aprovados nas urnas (BRASIL, 2009, p. 03-04).

Na discussão do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, o relator da PEC, Valtenir Pereira (PMDB-MT) concordou com o seguimento da proposta, visto que a proposta não atacava nenhuma cláusula pétrea da Constituição e evocou o argumento da economia dos custos relacionados a eleição para dar continuidade ao feito. Em 18 de junho de 2019, entretanto, quando colocado um requerimento da PEC na agenda de votações da Comissão, obteve 29 votos favoráveis, 19 contrários e 1 abstenção, sendo retirada da pauta da Comissão por não alcançar os 34 votos necessários para a sua discussão (CNM, 2019, p. 01).

Analisando os projetos apresentados presente tópico, após a Constituição de 1988, inúmeros projetos foram apresentados estabelecendo a coincidência geral das eleições no Brasil, muitos deles sendo justificados pela necessidade de se economizar os custos com o processo eleitoral e possibilitar ao gestor do Poder Público um período maior para o cumprimento do seu programa político-partidário.

Porém, das duas propostas mais recentes que avançaram no Congresso Nacional, todas esbarraram no critério do legislador em preservar a discussão das questões municipais em um pleito próprio e a necessidade de se estimular cada vez mais o debate político na democracia representativa.

3. UM EXAME DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS A COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES NO BRASIL

Após a Constituição de 1988, deu-se a inclusão na agenda da reforma do sistema político e partidário no Brasil da coincidência geral das eleições. Segundo as autoras Marta Rocha e Raquel Silva (2015, p. 224), foram apresentados entre os anos de 1988 a 2010, 46 Projetos de Emenda à Constituição sobre a coincidência geral dos pleitos. No conteúdo dos projetos estavam medidas como a operacionalização da unificação das eleições, a alteração na duração dos mandatos (especialmente de prefeitos e vereadores) e a proibição da reeleição.

Da mesma forma, durante a década de 2010-2020, duas Propostas de Emenda à Constituição chegaram a seguir em frente em comissões ou chegaram mesmo ao plenário da Câmara dos Deputados. A primeira, a Emenda Aglutinativa nº 54/2015 que faz um adendo ao Projeto de Emenda à Constituição nº 182/2007, acabou por ser derrubada em 2015, por 225 votos contrários a 220, em sessão realizada no dia 10 de junho de 2015. A segunda, o Projeto de Emenda à Constituição de nº 376/2009, foi retirada de pauta na Comissão de Constituição de Justiça em junho de 2019, por não ter conseguido os votos necessários para a sua discussão.

Todavia, faz-se necessário analisar quais as razões que motivam o legislador a apresentar tais propostas, isto é, os argumentos favoráveis ao projeto de coincidência e por outro lado, o que leva parte da classe política, da academia e da doutrina eleitoralista brasileira a rejeitar esta medida como elemento importante da reforma política.

Dentre as supostas vantagens colocadas para coincidir os pleitos eleitorais, apresenta-se o argumento da economia com os custos das eleições no país, com o barateamento das campanhas e o fato de que a organização do pleito ficaria menos onerosa para a Justiça Eleitoral. Em conformidade com o que diz Adilson Dallari (2014, p.11), jurista partidário da coincidência dos pleitos:

Em termos práticos, não é possível ignorar que as eleições custam muito dinheiro, tanto para os partidos políticos quanto para os cofres públicos e, em última análise, para os cidadãos. Além disso, conturbam a regularidade da atuação administrativa, pela instabilidade dos quadros dirigentes, que precisam se amoldar às mutações do ambiente partidário. Com a coincidência geral das eleições esses problemas não são eliminados, mas, sem dúvida, são reduzidos.

Os defensores da coincidência do calendário eleitoral argumentam também que se adotada tal medida, haveria a harmonização administrativa entre os entes federativos, facilitando a governabilidade e a viabilização da formulação e execução das políticas públicas do Estado. Dessa forma, seriam criadas as condições para que União, Estados e Municípios possam investir

em áreas prioritárias como a saúde, a educação, saneamento e segurança pública (DALLARI, 2020, p. 03).

Para corroborar o argumento de que ciclos eleitorais alternados seriam fatores de engessamento da administração municipal, saliente-se estudo apontado pela Confederação Nacional dos Municípios apresentado em 2019, que investiga como os ciclos político-eleitorais se entrelaçam com os ciclos da política fiscal e influenciam as transferências de recursos (CNM, 2019, p. 01).

Como resultados do estudo, observou-se dois pontos que são imprescindíveis para a presente análise: as transferências de recursos da União para os municípios geralmente crescem nos últimos anos de mandato dos prefeitos e nos anos em que há eleição, observou-se mudanças na forma como são distribuídas as verbas nas cidades brasileiras¹⁶⁸. Logo, destaca-se como argumento daqueles que defendem a unificação dos pleitos, inclusive a Confederação Nacional dos Municípios, de que a coincidência eleitoral favorece uma maior estabilidade na transferência dos recursos para as cidades (CNM, 2019, p. 11).

Outro argumento que tem sido utilizado fortemente para defender a unificação dos pleitos eleitorais seria a de que os partidos políticos sairiam mais fortalecidos com eleições gerais coincidentes. Para Adilson Dallari (2020, p. 02-03), a descoincidência das eleições:

No plano nacional e regional e no plano local, milita em favor da incoerência, do absurdo e da falsificação da representatividade política. No estágio atual, a cada dois anos é possível um rearranjo no quadro eleitoral e partidário, com a celebração de novas ligações, precedidas de negociações nada republicanas. Por outro lado, a coincidência geral das eleições, na medida em que dificulta tais negociações, acaba por desestimular a criação de legendas de aluguel e milita em favor de uma representatividade mais autêntica, ou, no mínimo, menos falsa. Pelo menos, não será possível ser aliado no plano local e adversário no plano nacional, e vice-versa.

Contudo, a proposta tem sido bastante criticada, seja da classe política, seja de parte da doutrina eleitoralista pátria. De início, há o temor de que a unificação torne o processo de escolha dos candidatos mais confuso, com a escolha de até oito cargos eletivos. Em conformidade com o que dizem Joelson Dias, Marilda Silveira e Daniel Falcão (2016, p. 35):

(...) é inevitável o prejuízo no que toca à capacidade de reflexão sobre as propostas e nomes a serem escolhidos na urna eletrônica. Trata-se do enorme número de candidaturas além da mistura, em si, de temas locais, estaduais e nacionais para definição de oito candidatos diferentes. Com toda essa complexidade, as eleições unificadas violariam um dos propósitos básicos que deve ter toda e qualquer reforma política: a simplificação do sistema eleitoral visando a sua melhor compreensão pelo eleitor.

168 De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios: “Entre os resultados, o estudo aponta que a fase política determina como os recursos serão distribuídos ao longo do mandato e se apresentam viés de beneficiamento dos aliados partidários. Os números destacados mostram que o maior volume de investimento acontece geralmente no quarto ano de mandato do prefeito, quando o partido que está na Presidência quer eleger ou reeleger um aliado. Em 2004 os repasses quase dobraram em relação ao período anterior, mesmo estando em uma época de ajuste fiscal. A sequência ascendente de repasses se manteve até 2012, com picos justamente em anos de eleições locais (2008 e 2012). Entre 2001 e 2004, o repasse apresentou crescimento de 31%, saltando para 56% no período que compreende entre 2005 e 2008. Em 2009 e 2012, no entanto, apresenta uma queda de 8%, subindo 38% nos últimos dois anos, 2017 e 2018”.

Ao contrário do que dizem os defensores da unificação, a proposta também não levaria a economia dos custos com a campanha eleitoral, muito menos melhoraria a administração do pleito pela Justiça Eleitoral. Ressalte-se que o gasto com propagandas eleitorais poderá custar dobrado para os partidos e os candidatos, além de crescer também o tempo na propaganda de TV e no rádio para os candidatos, aumentando a renúncia fiscal para a veiculação do “horário gratuito” (DIAS, SILVEIRA, FALCÃO, 2016, p. 39-40).

Quanto à Justiça Eleitoral, frise-se que caso a proposta passe, é notório o asoerramento e a dificuldade que terá o referido órgão em gerenciar e fiscalizar o processo eleitoral, face aos inúmeros processos de registros de candidaturas, prestações de contas e ações relacionadas ao processo civil eleitoral.

Também, opostamente ao argumentado por exemplo pela Confederação Nacional dos Municípios, a proposta de coincidência geral das eleições representaria na realidade, um longo período para que Estados e Municípios recebam transferências voluntárias da União, ou a celebração de novos convênios, principalmente ao se observar as composições ou eventual disputa política entre os entes federados. Esse contexto prejudicaria, sem dúvida alguma, a efetivação das políticas públicas de saúde, educação, segurança pública e saneamento tão reivindicadas pelos partidários pró-unificação (DIAS, SILVEIRA, FALCÃO, 2015, p. 39-40).

Um dos redatores da Lei da Ficha Limpa e ex-juiz auxiliar da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral Marlon Reis (2015, p. 02) chama a atenção da diferença entre os pleitos municipais e gerais e a necessidade de alternância entre essas eleições para a melhor compreensão do cidadão-eleitor:

De outra parte, é salutar que o eleitor debata e emita sua posição política sobre âmbitos diversos da institucionalidade em momentos igualmente diversos. As eleições municipais chamam a atenção para os problemas locais, enquanto as gerais evocam preocupações mais abstratas. Tudo se discutiria num só momento, com prejuízo para a qualidade do debate político.

Do exame dos argumentos expostos, observa-se que o tema da coincidência das eleições coloca em choque visões distintas acerca das vantagens e desvantagens da simultaneidade ou alternância dos pleitos eleitorais no Brasil. Se por um lado, defende-se que a coincidência geral dos pleitos traria a economia dos custos com o processo eleitoral e uma efetivação cada vez maior das políticas públicas, por outro lado, seus críticos argumentam que a medida é inviável face a sobrecarga dos serviços da Justiça Eleitoral, o aumento dos gastos com a campanha eleitoral e a confusão do eleitor em votar em cargos eletivos tão distintos.

4. AS PECs ACERCA DA COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES DIANTE DO CONTEXTO DA COVID-19 APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE DA MEDIDA

O estado de calamidade pública provocado pela pandemia da COVID-19 provocou a

retomada das discussões acerca da unificação do calendário eleitoral no Brasil. As medidas de isolamento social decretadas por inúmeros Estados e Municípios podem permanecer por tempo indeterminado, o que poderia prejudicar a realização das eleições municipais de 2020, a ocorrer no primeiro domingo de outubro (primeiro turno) e no último domingo de outubro do mesmo mês (segundo turno, pro caso das cidades acima de 200 mil eleitores).

Cabe ressaltar que em 22 de março do presente ano, o então ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta passou a defender a ideia de adiamento do pleito eleitoral. Ato seguinte, a pauta de prorrogar o mandato de prefeitos e vereadores e estabelecer a coincidência geral das eleições para 2022 passaram a nortear alguns projetos de leis e Proposta de Emenda à Constituição na Câmara e no Senado brasileiros (NEXO, 2020, p. 01).

Nesse sentido, o propósito deste tópico é examinar as Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional que tratam sobre a unificação das eleições diante do grave contexto provocado pela pandemia do Coronavírus. Da mesma forma, serão verificados se a medida é viável, fazendo aí um exame acerca da constitucionalidade da medida; dos possíveis impactos da medida junto à Justiça Eleitoral, do custo da propaganda eleitoral para os partidos e candidatos e, sobretudo, quanto aos possíveis benefícios ou prejuízos para o eleitor.

Por último, serão vistas as propostas de adiamento das eleições para o fim do presente ano ou para o início de 2021 e de que forma esses projetos têm viabilidade face ao que tem sido trabalhado no Congresso Nacional, no Supremo Tribunal Federal e no Grupo de Trabalho criado pelo Tribunal Superior Eleitoral para projetar os impactos da pandemia provocada pela COVID-19 nas atividades relacionadas às Eleições Municipais de 2020.

4.1 AS PECS APRESENTADOS NA CÂMARA E NO SENADO RELACIONADOS A COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES MOTIVADOS PELO CONTEXTO DA COVID-19

Fazendo uma verificação nos portais eletrônicos da Câmara e do Senado, encontrou-se cinco projetos relacionados a unificação das eleições para o ano de 2022 ou a coincidência geral dos pleitos para o mesmo ano.

No site da Câmara, a partir da verificação do menu “Atividade legislativa” e na aba “Proposta Legislativa”, com o uso da Pesquisa Simplificada das seguintes palavras-chave “Unificação das eleições” ou “Coincidência Geral dos Pleitos”. Da investigação, encontraram-se dois projetos de lei e uma Proposta de Emenda à Constituição datados do presente ano relacionados à unificação geral dos pleitos diante do contexto da COVID-19.

Já no Senado Federal, a partir da visita ao seu portal eletrônico, no menu “Atividade legislativa” e na aba “Pesquisa de Matérias”, com o uso das mesmas palavras-chaves, descobriu-se duas Propostas de Emenda à Constituição também registradas entre os meses de março e abril do presente ano relacionados a mesma situação motivada pela pandemia.

Do exame dos projetos da Câmara, a única Proposta de Emenda à Constituição apre-

sentada na Casa Legislativa acerca da matéria foi de autoria do deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG). O projeto do parlamentar mineiro altera os artigos 27, 28, 29, 44, 46 e 82 da Constituição Federal, prorrogando os mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores para 2022; a unificação dos pleitos para o mesmo ano e o estabelecimento de cinco anos de mandato para todos os cargos eletivos a partir das eleições de 2022, vedando o instituto da reeleição (BRASIL, 2020, p.01-02).

Para além da imprescindibilidade dos recursos alocados para as eleições serem destinados ao combate ao vírus, a Motivação do projeto do deputado ressalta um ponto relevante: a necessidade de se estabelecer um cronograma institucional que dê estabilidade social e política ao Brasil. Constata-se aqui um suposto benefício da proposta: a ideia de harmonização político-institucional entre os entes federativos, trazidos pela simples unificação dos pleitos.

No Senado, os senadores Elmano Férrer (PODEMOS-PI) e Major Olímpio (PSL-SP) apresentaram Projetos de Emenda à Constituição semelhantes, alterando o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias coincidindo os pleitos nacionais, estaduais e municipais e prorrogando os mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores para 1º de janeiro de 2023. Destaca-se que o senador piauiense vedou a reeleição dos prefeitos que já utilizaram o benefício da reeleição em 2016 (BRASIL, 2020, p. 02).

Ambos os senadores justificam seus projetos com base na necessidade de destinar o dinheiro do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para o combate à pandemia. Ressaltou-se ainda que a verticalização das eleições garantiria uma maior preservação da vontade popular e um alinhamento político-partidário no plano municipal, estadual e nacional, fortalecendo a consistência ideológica das legendas.

Da análise dos projetos apresentados na Câmara e do Senado, observa-se que a retomada da pauta relacionada a coincidência geral dos pleitos envolve argumentos que elencam dentre as vantagens, uma suposta canalização de recursos que seriam destinados para as eleições e agora seriam alocados para o combate à pandemia. Ademais, os parlamentares repetem os benefícios da medida, já apresentada em proposições anteriores, como uma maior cooperação entre os entes federados e a garantia da estabilidade político-institucional no Brasil.

4.2 UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE DA COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES NO BRASIL

Após o exame dos projetos apresentados no Congresso Nacional, faz-se necessário analisar a viabilidade da medida diante do contexto da COVID-19. Primordialmente, apesar da pandemia, o calendário eleitoral segue seu ritmo. Saliente-se que até o dia 06 de maio do presente ano é a data-limite para regularização da situação eleitoral e da aptidão do cidadão eleitor para as eleições municipais de 2020.

Por isso, uma eventual aprovação proposta de coincidência geral dos pleitos atrapalharia todo um trabalho já realizado pela Justiça Eleitoral, dos partidos e candidatos de preparação para o atual pleito municipal. Ressalte-se o que diz a advogada e professora de Direito Eleitoral Luíza

Leite (2020, p. 02):

Recentemente, passamos por um processo chamado de “rezoneamento”. Sob o comando do então presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), o ministro Gilmar Mendes, diversas zonas eleitorais brasileiras foram extintas. Após a efetivação de várias etapas do rezoneamento, na prática, diversas cidades já deixaram de ter cartórios eleitorais próprios, e cartórios que antes já cumulavam zonas eleitorais passaram a cumular outras mais. Os cartórios hoje em funcionamento não poderiam abarcar os procedimentos necessários para a efetivação de eleições gerais e municipais no mesmo momento.

Do exame da constitucionalidade dos projetos, os projetos encontram várias contraindicações. De início, a Constituição Federal determina em seu art. 29, I e II¹⁶⁹, que os mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores são de quatro anos, devendo ser realizados no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder.

Nesse sentido, qualquer proposta de prorrogação dos mandatos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores deveria passar por uma Proposta de Emenda à Constituição. Marlon Reis (2020, p. 02) chama a atenção para as limitações da proposta de coincidência geral das eleições, face a questão das cláusulas pétreas constitucionais:

O principal deles diz respeito às cláusulas de barreira. O art. 60, § 4º, II, estipula que não será objeto de deliberação pelo Congresso Nacional a proposta tendente a abolir, dentre outras instituições democráticas, a periodicidade do voto. Veja-se: a Constituição não impede apenas a aprovação de proposta que efetivamente fulmine o voto periódico, bastando apenas que a iniciativa seja tendente a propiciar tal efeito. Uma proposta que amplia em cinquenta por cento a duração de um mandato abre precedente para que depois se decida pela sua dobra. Ou permite até que este seja encurtado por uma maioria congressual descontente com o exercente transitório de um determinado cargo eletivo.

Dessa forma, como se pode ver dos projetos apresentados na Câmara dos Deputados, todos os Projetos de Lei apresentados acerca da unificação das eleições são inconstitucionais, por violarem uma importante cláusula pétrea, que é a periodicidade do voto. Do mesmo modo, as PECs apresentadas são inviáveis diante do fato de que Constituição brasileira é clara quanto à periodicidade dos pleitos.

Mais recentemente, observou-se o mesmo debate, com a aprovação da PEC 18/2020 de autoria do senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) no Senado e na Câmara dos Deputados, que se transformou na Emenda Constitucional nº 107 de 02 de julho do presente ano, adiando as eleições marcadas para 4 de outubro para 15 de novembro do presente ano e nas cidades que tem segundo turno de 25 de outubro para 29 de novembro.

Das propostas apresentadas no Senado Federal e que foram objeto de relatoria do Senador Weverton Rocha, observou-se que 9 das 35 emendas a PEC 18/2020 (25,71%) apresentadas

169 **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

por senadores de diferentes siglas partidárias se referiam a prorrogação dos mandatos dos prefeitos e vereadores e a unificação das eleições em um ano só¹⁷⁰. Para derrubar as propostas desses parlamentares, o relator utilizou o argumento de que todas as emendas mexem com a cláusula pétrea instituída pelo art. 60, § 4º, II da Constituição Federal, que institui o voto periódico. Para o Senador:

Efetivamente, estabelece o art. 60, § 4º, II, da Lei Maior que não será objeto de deliberação a proposta de emenda à Constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico. Trata-se de dispositivo que visa a garantir um dos princípios fundamentais da nossa Democracia representativa, que consta do art. 1º da nossa Lei Maior, o de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Em face desses dispositivos, a prorrogação de mandatos, que, na prática, permitiria que pessoas exercessem o poder sem terem sido eleitos para tal, pode ser interpretada como tendente a abolir o voto periódico, o que traria para a proposição a nódoa da inconstitucionalidade. Nessa direção, vale registrar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, em 23 de abril de 2003, já declarou a inconstitucionalidade de PEC nº 25, de 2002, que acrescenta art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prorrogar o mandato dos atuais prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, de modo a possibilitar, a partir de 2006, eleições gerais e coincidência de mandatos em todos os níveis. A PEC foi arquivada no dia 6 de maio subsequente, por esse motivo. Assim, deve-se buscar, como fazem as PECs sob exame, adiar as eleições, sem que isso implique a prorrogação de mandatos. (BRASIL, 2020, p. 13-14).

Dessa forma, a tese vencedora foi a do adiamento das eleições, que passou no Senado Federal por 67 votos a 8 (1º turno) e por 64 votos a 7 (2º turno). Na Câmara dos Deputados, o placar de votação da PEC no primeiro turno, foram 402 votos favoráveis e 90 contrários. No segundo turno foi de 407 votos a 70. Como se pode ver a esmagadora maioria dos senadores e deputados pugnaram pelo adiamento do pleito como uma resposta mais segura para a garantia do processo eleitoral durante a pandemia, em contraponto a uma proposta que viola a periodicidade do pleito que é o que pugna a unificação das eleições.

Ademais, princípios constitucionais como a Democracia e o Republicanismo são violados pela proposta da unificação das eleições: medidas que venham a restringir o acesso do cidadão ao debate político, como a realização de eleições apenas de cinco em cinco anos enfraquece o que é consagrado pelo art. 1º da Constituição Federal de 1988. Igualmente, ao distanciar a

170 Dentre as propostas apresentadas, registre-se: A Emenda nº 5, do Senador Ciro Nogueira (PP-PI), estabelece o adiamento das próximas eleições em dois anos e a prorrogação dos mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. A Emenda nº 8, do Senador Major Olimpio (PSL-SP), também estabelece o adiamento das próximas eleições em dois anos e a prorrogação dos mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. A Emenda nº 14, do Senador Marcelo Castro (PMDB-PI), prevê que os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos nas próximas eleições encerrar-se-ão em 31 de dezembro de 2026. Trata-se de alteração que busca aplicar a coincidência de mandatos a partir de 2026. A Emenda nº 23, do Senador Ângelo Coronel (PSD-BA), adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. A Emenda nº 30, do Senador Irajá Abreu (PSD-TO), prevê, para o futuro, coincidência das eleições e mandato de cinco anos para todos. A Emenda nº 31, do Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. A Emenda nº 32, do Senador Dário Berger (PMDB-SC), também adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. A Emenda nº 33, do Senador Wellington Fagundes (PR-MT) adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Além dessas emendas, foi protocolada a emenda do Senador Eduardo Girão (PODEMOS-CE), que em razão dos apertados prazos, não chegaram a obter assinaturas e serviram como sugestão. Na emenda, propôs-se a coincidência das eleições a partir de 2026.

sociedade da discussão político-institucional e ao sobrepor o debate nacional e regional sobre as problemáticas dos Municípios, há a afronta aos princípios da soberania popular e do federalismo.

Pelo exame da história brasileira, foram raros os casos em que pleitos municipais, estaduais e nacionais foram colocados em uma só data. A última experiência, o pleito de 1982, foi permeada pelo sistema eleitoral peculiar da ditadura militar e pela nacionalização do pleito face aos temas municipais, diante das discussões relacionadas à abertura política e da redemocratização do Brasil.

Corroborando para este argumento, estudos empíricos da Ciência Política relacionados a coincidência das eleições apontaram diversos resultados que podem apontar para a sua rejeição. Inicialmente, nas eleições simultâneas, o pleito que é olhado pelo eleitorado como o mais importante, geralmente influencia os demais.

Verifica-se esta situação a partir do chamado efeito arrasto, isto é, no caso em que a opção de voto para a eleição é considerada a mais importante para o cidadão eleitor e isto condiciona o voto para os demais cargos eletivos. Exemplo disso, são os casos da simultaneidade entre as eleições presidenciais e legislativas, na qual na maioria dos casos, o pleito presidencial é considerado o mais importante para os eleitores, suplantando as demais eleições (OLIVEROS, SCHERLIS, 2005, p. 376).

Consequentemente, o voto nos candidatos a presidente influenciam de forma direta a decisão do voto para cargos inferiores, gerando concentração de votos em grupos políticos majoritários, diminuindo após alguns pleitos, o número de partidos face a essa restrição. Esta situação afeta inclusive a formação das maiorias parlamentares: há uma exclusão progressiva das minorias e os eleitores vem a eleger os aliados do presidente nas casas legislativas estaduais, municipais e nacionais, comprometendo o controle embasado nos freios e contrapesos característicos da dinâmica dos poderes (OLIVEROS, SCHERLIS, 2005, p. 377).

No caso brasileiro, esta situação torna-se ainda mais peculiar, ao se analisar estudo recente do politólogo André Borges (2019, p. 01): utilizando determinantes estatísticos da votação nacional em todas as disputas para a Câmara dos Deputados entre 1994 e 2014, em que os pleitos presidenciais, estaduais e legislativos coincidiam verificou-se que o chamado efeito arrasto é difuso. A coincidência entre as eleições para governador e deputado federal, combinada a centralidade dos pleitos nos Estados para facilitar as estratégias de lançamento das candidaturas aliada às coligações proporcionais (permitidas até as eleições de 2018), acaba por produzir que o voto para presidente muitas vezes não é coincidente com os votos por exemplo, para a Câmara dos Deputados.

Por outro lado, o candidato a presidente, para ter mais chances no pleito nacional, acaba por ceder espaço aos aliados nos palanques estaduais, face à realidade peculiar no plano regional, para garantir mais recursos e esforços na eleição presidencial. Logo, o efeito arrasto acaba por não se produzir, beneficiando não apenas os partidos do presidente vencedor, mas também aqueles coligados a ele (BORGES, 2019, p. 29).

Isso leva à seguinte conclusão: diante da singularidade das eleições simultâneas brasi-

leiras, a coincidência dos pleitos aumentaria o custo para viabilização das coalizões no plano municipal, estadual e federal, incluindo aí, o apoio financeiro aos candidatos e aos partidos. Ressalte-se ainda a realidade diversificada dos municípios brasileiros, especialmente relacionada ao estabelecimento de alianças partidárias: coligações que são reproduzidas no plano nacional, são muitas vezes, inconciliáveis no ponto de vista local, prejudicando dessa forma, a política de alianças e posteriormente, a governabilidade dos entes federativos.

Destaque-se também as dificuldades para a aprovação da proposta: a única proposição que chegou ao Plenário da Câmara dos Deputados (Emenda Aglutinativa 54/2015 a PEC 182/2007) não reuniu o mínimo de votos necessários para a sua aprovação. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que na hipótese de unificadas as eleições, deputados federais não contarem com o apoio dos prefeitos e vereadores, que engajados nas suas próprias campanhas, podem não se prestar ao papel de cabos eleitorais nos seus tradicionais redutos que nas eleições legislativas geralmente desempenham.

Por último e não menos importante, a realização de pleitos a cada quatro ou cinco anos acaba por dispensar os partidos e os governantes de realizarem a chamada *accountability* de seu trabalho para com o eleitor, suprimindo dos eleitores e da oposição o exercício da crítica e do debate político tão salutar para a democracia. Eleições periódicas a cada dois anos favorecem, sem dúvida alguma, a possibilidade para o eleitor sinalizar a partir do voto, a sua avaliação sobre seus representantes no momento em que seus mandatos estão em curso.

Enfim, a unificação das eleições no Brasil é uma medida inviável tendo em vista que é incompatível com valores consagrados na Constituição Federal, compromete a participação política do eleitor, dificulta a operacionalização do pleito pela Justiça Eleitoral e, sobretudo, enfraquece a soberania popular e a relação entre representante-representado, essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma metodologia hipotético-dedutiva, o presente estudo verificou a viabilidade dos projetos relacionados à reforma do sistema político partidário, mais especificamente, os referentes à pauta da unificação das eleições face ao grave contexto provocado pela pandemia da COVID-19. Desse modo, examinou-se as controvérsias históricas, políticas e sociais que fazem com que a proposta de coincidência geral dos pleitos retorne à pauta legislativa no Congresso Nacional.

Das hipóteses levantadas para a feitura deste artigo, observou-se que há uma divisão acerca da melhor solução para a realização das eleições municipais de 2020. A tese vencedora, aprovada no Congresso Nacional e amparada pelo TSE, foi a de que o melhor a ser feito é a proposta de adiamento do pleito, para que este seja realizado em novembro do presente ano.

Nesse sentido, foram apresentadas diversas PECs na Câmara e no Senado para estabelecer a coincidência geral dos pleitos, apresentando-a como uma solução para destinar os recursos que seriam gastos com as eleições, sendo alocados para o combate ao vírus. Ressaltou-se ainda

a necessidade da unificação como uma alternativa para a harmonização das políticas públicas dos entes federativos, a necessidade de um cronograma que dê estabilidade política ao Brasil e a preservação da vontade popular.

Analisando as propostas e dos dados apresentados nesta pesquisa, concluiu-se pela inviabilidade da medida, diante do fato de que a unificação das eleições confunde o eleitor, dificultando a simplificação do processo eleitoral para o cidadão. Outrossim, a proposta é inconstitucional, por atentar contra os princípios da soberania popular, do federalismo, da democracia e do republicanismo. Por fim, a coincidência das eleições em um ano só não representaria a tão desejada economia para os cofres públicos referente aos custos dos pleitos e asoberbaria demais as funções da Justiça Eleitoral.

Da mesma forma, a medida não encontra base nem na experiência histórica brasileira, muito menos nos diversos estudos feitos pela Ciência Política no Brasil e na América Latina. Quando aplicada no pleito de 1982, a coincidência geral das eleições representou a sobreposição dos temas nacionais sobre as problemáticas regionais e locais dos Estados e Municípios.

Do exame dos estudos dos politólogos, a proposta de tornar as eleições coincidentes é inviável, diante do fato de que a eleição presidencial e sua pauta, acaba por suplantando os demais pleitos. No caso brasileiro, mais ainda, visto que aumenta o custo para a formação das coligações e, sobretudo, não reconhece a multidiversidade política que acontece nos municípios brasileiros durante as eleições.

Logo, a proposta de coincidência das eleições não é recente e vem sendo apresentada dentre as proposições da reforma política como uma solução para a economia dos gastos com os pleitos. Todavia, é inviável a sua aplicabilidade e constitui-se um casuísmo político que acaba por confundir o eleitor.

A título de resultados, verificou-se que as propostas de reforma do sistema político-partidário, em especial, aquelas relacionadas à forma como são realizadas as eleições no Brasil devem ter consonância com os valores da soberania popular e da democracia representativa e, sobretudo, precisam ser viáveis diante dos procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral e do modelo de campanha realizado pelos partidos e candidatos. Caso contrário, serão tratadas como meras iniciativas isoladas, favorecendo a concentração do sistema político nas mãos de poucos grupos e reduzindo a representatividade do sistema partidário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova mandato de cinco anos para todos os cargos eletivos**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/461415-camara-aprova-mandato-de-cinco-anos-para-todos-os-cargos-eletivos/>>. Acesso em 23 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Aglutinativa de Plenário nº 54/2015 a PEC 182/2007**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1306591>>. Acesso em 23 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC-376/2009**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=439075>>. Acesso em 23 abr. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição Nº , de 2020**. Disponível em: <<http://aecioneves.com.br/wp-content/uploads/2020/04/PEC-Prorrogação-Eleições.pdf>>. Acesso em 26 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº , de 2020**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/proposta-ferrer-podemos.pdf>>. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº , de 2020**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/proposta-ferrer-podemos.pdf>>. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 18, de 2020**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142016>>. Acesso em 10 jul.2020.

BORGES, André. **Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas**. Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582019000300200&tlng=pt>. Acesso em 27 abr. 2020

CNM. **CCJ rejeita votação da PEC da unificação das eleições**. Disponível em <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ccj-rejeita-votacao-da-pec-da-unificacao-das-eleicoes>>. Acesso em 25 abr. 2020.

_____. **Transferências de Capital e Ciclos Políticos-Eleitorais**. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Transferencia%20de%20Capital%20e%20Seus%20Ciclos.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2020.

DALLARI, Adilson. Eleições: questões sobre periodicidade e representatividade. **In: Revista Consultor Jurídico**, 02 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/interesse-publico-eleicoes-questoes-periodicidade-representatividade>>. Acesso em 24 abr. 2020.

DIAS, Joelson, SILVEIRA, Marilda, FALCÃO, Daniel. Unificação das eleições: quem mais perde é o eleitor. PEREIRA, Rodolfo Viana & ALENCAR, Gabriela Rollemberg de. **Teses sobre a Reforma Política: memória de participação da ABRADEP nas reformas de 2015**. – Brasília: ABRADEP, 2016.

JOTA. **Coronavírus antecipa debate no Congresso sobre adiamento das eleições**. Disponível em <<https://www.jota.info/legislativo/coronavirus-antecipa-debate-no-congresso-sobre-adiamento-das-eleicoes-21032020>>. Acesso em 24 abr. 2020.

LEITE, Luíza. **As eleições unificadas interessam a quem?** Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/As-eleicoes-unificadas-interessam-a-quem>>. Acesso em 27 abr. 2020.

REIS, Marlon. **Unificação das eleições: um atentado à democracia.** Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/colunistas/unificacao-das-eleicoes-um-atentado-a-democracia/>>. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Coronavirus e o golpe da unificação das eleições.** Disponível em: <www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597894-coronavirus-e-o-golpe-da-unificacao-das-eleicoes-artigo-de-marlon-reis>. Acesso em 28 abr. 2020.

NEXO. **Como a pandemia reativou a ideia de unificar eleições no Brasil.** Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/27/Como-a-pandemia-reativou-a-ideia-de-unificar-eleicoes-no-Brasil>>. Acesso em 24 abr. 2020.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais.** Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

OLIVEROS, Virginia; SCHERLIS, Gerardo. Reformas políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral em las elecciones de 2005. CHERESKY, Isidoro (ed.). **La política después de los partidos.** Buenos Aires: Prometeo, 2006.

PESSOA, Renan Rodrigues. O resgate da proposta de coincidência das eleições em tempos de COVID-19: uma análise das PECS apresentadas no Congresso Nacional acerca da temática. **Democracia na Pós-Pandemia.** SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 57-60. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/pessoa_2021. Acesso em 30 set. 2021.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 213-246, jan./abr. 2015.

OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.979/2020 NA TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

João Paulo Machado Piratelli¹⁷¹

1. INTRODUÇÃO

A pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19) é, sem dúvidas, um dos principais eventos históricos do século XXI. Somente no Brasil, em pouco mais de um ano, o COVID-19 causou a morte de mais de 525 mil pessoas¹⁷². No mundo, esse número salta para quase 4 milhões no mesmo período¹⁷³. Além disso, entre o início de 2020 e o primeiro semestre de 2021, a União já direcionou mais de R\$ 570 bilhões para o combate à pandemia, somados os gastos com saúde pública e com programas de combate à miséria¹⁷⁴, dentre outros.

A agilidade necessária ao enfrentamento da crise pandêmica exigiu do Estado brasileiro a criação de um aparato jurídico excepcional para as contratações públicas emergenciais. Do mesmo modo, foi necessária a criação de mecanismos de transparência e de controle capazes de fiscalizar os recursos públicos com agilidade. Afinal, é inegável que, nos últimos anos, tem havido um crescimento significativo da cultura de transparência e eficiência no âmbito da Administração Pública brasileira.

Em que pese isso, não foi possível tornar as contratações excepcionais do COVID-19 ílegas a ilícitos, uma vez que não foram poucas as notícias de desvios. Por outro lado, a experiência proporcionada por essa situação permitiu que a Administração Pública, os órgãos de controle e a própria sociedade civil organizada repensassem suas estratégias anticorrupção, inclusive, com o aprimoramento de ferramentas tecnológicas.

É com base nessa linha de raciocínio que serão apresentados, no decorrer deste artigo, o panorama jurídico criado a partir da pandemia e as medidas de transparência que foram adotadas no âmbito das contratações emergenciais a ela relacionadas, com foco na Administração Pública Federal. Além disso, serão apresentados alguns exemplos de ilícitos e desvios ocorridos no bojo dessas contratações entre o início da pandemia até o primeiro semestre de 2021, bem como perspectivas de aprimoramento das medidas anticorrupção para o período pós-pandemia.

171 Especialista em Sistema de Justiça Criminal pela Escola Superior do Ministério Público da União. Assessor Jurídico no Ministério Público Federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7333982963065668>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3950-7733>. E-mail: jpmpiratelli@gmail.com.

172 BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. In: **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

173 *Covid map: Coronavirus cases, deaths, vaccinations by country*. **BBC**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-51235105>. Acesso em: 06 jul. 2021.

174 BRASIL. Ministério da Economia. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19. In: **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 2021.

2. A LEI Nº 13.979/2020 E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS

O Congresso Nacional brasileiro, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020¹⁷⁵, reconheceu a ocorrência do Estado de Calamidade Pública no Brasil em razão da pandemia decorrente do novo coronavírus. Com isso, a Administração Pública Federal foi autorizada a adotar medidas excepcionais para o combate à pandemia, inclusive, no âmbito das licitações¹⁷⁶.

A excepcionalidade dessas medidas decorre da obrigatoriedade da licitação para as contratações públicas, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal¹⁷⁷ (CF) e a Lei nº 8.666/1993¹⁷⁸. Vale lembrar que referido diploma legal também prevê a inexigibilidade e a dispensa de licitação como formas de contratação direta. A inexigibilidade de licitação decorre ou da inviabilidade da competição ou da natureza das coisas¹⁷⁹. Já a dispensa de licitação decorre da vontade do legislador e refere-se aos casos em que, embora possível, a competição seria demasiadamente onerosa ao interesse público¹⁸⁰.

Contudo, a peculiaridade da pandemia transcende às hipóteses de contratação direta anteriormente previstas¹⁸¹. Desse modo, tornou-se necessário o advento de novo texto legislativo apto a resolver essa situação¹⁸² sem que se perdesse o aspecto procedimental da atividade administrativa¹⁸³. Surgiu, então, a Lei nº 13.979/2020¹⁸⁴ que trata das medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia com vistas à proteção da coletividade

175 BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. [S. l.], 20 mar. 2020.

176 RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N. Regimes jurídicos excepcionais nas contratações públicas e compliance em tempos de pandemia. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 1, p. 296-333, 14 jan. 2021. p. 296.

177 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

178 *Idem*. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [S. l.], 21 jun. 1993.

179 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 6 Mb. e-PUB. RL-1.8.

180 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de Covid-19**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 36.

181 RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N., *op. cit.* p. 301.

182 *Ibid.*, p. 300-301

183 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 6 Mb. ePUB. p. 15.

184 BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. [S. l.], 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 22 jun. 2021.

(art. 1º, § 1º). Dentre os diversos objetivos dessa lei, está o de dar eficiência às contratações públicas, tornando-as mais ágeis e simplificadas¹⁸⁵. Por outro lado, o surgimento de uma lei destinada a acelerar contratações públicas evidencia os empecilhos burocráticos que circundam a Lei nº 8.666/1993¹⁸⁶.

Mencione-se, ainda, que vários estados brasileiros também criaram normas próprias para acelerar as compras públicas e evitar a paralisia dos serviços de saúde. Essa circunstância também decorre da preocupação dos gestores públicos locais em evitar responsabilizações indevidas e, ao mesmo tempo, garantir um procedimento licitatório rigoroso e eficiente¹⁸⁷.

O regime excepcional de contratações públicas possui caráter temporário¹⁸⁸ e está disciplinado entre o art. 4º e o art. 4º-K e no art. 6º-A, todos da referida Lei nº 13.979/2020, devendo ser aplicado somente enquanto perdurar a emergência pandêmica. Saliente-se, quanto a isso, que os contratos públicos celebrados segundo tal legislação durarão até 6 (seis) meses e poderão ser sucessivamente prorrogados enquanto estiver em vigor o já citado Decreto Legislativo nº 6/2020 (art. 4º-H). Além do mais, reduziram-se pela metade os prazos dos procedimentos licitatórios na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência pandêmica (art. 4º-G).

O art. 4º, *caput*, da novel legislação diz que é dispensável a licitação para aquisição ou contratação de insumos, bens, serviços, até mesmo de engenharia. Inclusive, a permissão de compra não se restringe a equipamentos novos, desde que se observe a responsabilização do fornecedor pelo seu pleno funcionamento (art. 4º-A). Tal hipótese constitui uma inovação ao permitir o consumo sustentável por parte da Administração Pública Federal¹⁸⁹.

A dispensa de licitação limita-se à contratação da parcela necessária ao atendimento da emergência que, por sua vez, é presumidamente comprovada, assim como a necessidade do seu pronto atendimento. Do mesmo modo, é presumida a existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares (art. 4º-B).

Entretanto, essas presunções não são absolutas e não afastam o dever do administrador público de fundamentar cada uma das suas decisões, bem como não elimina a responsabilidade dos órgãos de controle interno e externo de aferir os critérios de execução dos recursos públicos

185 RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N., *op. cit.*, p. 305.

186 SOLON MARQUINHO NOBRE, E. .; COELHO AGUIAR, S. Lei nº 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 2, p. 77-108, 1 set. 2020. p. 101.

187 MENEZES, Beatriz Guimarães; RANGEL, Isa Mota; VARGAS, Daniel Barcelos. Dispensas de licitação durante a COVID-19: como os estados brasileiros motivam suas decisões? **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 126-181, jan./abr. 2021, p. 131.

188 SOLON MARQUINHO NOBRE, E. .; COELHO AGUIAR, S., *op. cit.*, p. 89.

189 VILLAC, Teresa. Atuação do direito administrativo em momentos de crise (Covid-19) (2): alterações na Lei 13.979/20 e recomendações oficiais aos contratos de serviços terceirizados. In: **Observatório da Nova Lei de Licitações**. São Paulo, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31j5Cg0>. Acesso em: 1º abr. 2020. *apud* SOLON MARQUINHO NOBRE, E. .; COELHO AGUIAR, S., *op. cit.*, p. 92.

em momento posterior¹⁹⁰. Desse modo, a emergência é sempre concreta e deve levar em conta os riscos de perecimento do interesse público que o lapso temporal dos trâmites ordinários pode ensejar¹⁹¹.

Também é dispensada a elaboração de estudos preliminares para a contratação de bens e serviços comuns (art. 4º-C), sendo admitida a apresentação apenas do termo de referência simplificado ou do projeto básico simplificado (art. 4º-E, *caput*). Por sua vez, tais documentos deverão conter, necessariamente, a adequação orçamentária, a declaração do objeto, a descrição resumida da solução apresentada, a fundamentação simplificada e os requisitos da contratação, bem como os critérios de medição e de pagamento. Além disso, a gestão de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato (art. 4º-D). Por outro lado, foi dispensada, outrossim, a realização de audiência pública prévia aos procedimentos licitatórios (art. 4º-G, § 3º).

Nos casos em que a contratação pública envolve mais de um órgão ou entidade, a dispensa de licitação poderá ocorrer mediante sistema de registro de preços, o qual deverá seguir o disposto no art. 4º, § 4º a § 8º, da lei em comento. Também é possível que o ente federativo adote o regulamento federal sobre registro de preços no caso de não houver regulamento que lhe seja especificamente aplicável.

Em que pese isso, é necessário que a estimativa de preços seja obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos parâmetros previstos nas alíneas do inciso VI do art. 4º-E, § 1º, tal como o Portal de Compras do Governo Federal. Excepcionalmente, poderá ser dispensada a estimativa de preços, desde que a autoridade competente apresente justificativa para tanto (art. 4º-E, § 2º). Por outro lado, também foram permitidas contratações públicas por valores superiores aos decorrentes das oscilações decorrentes das variações de preços, desde que haja efetiva fundamentação dessa circunstância. Contudo, para isso, também é necessário que se façam negociações com os demais fornecedores, observada a ordem de classificação, de modo que se busquem sempre as condições mais vantajosas para a Administração Pública (art. 4º-E, § 3º).

No que tange à habilitação, houve a flexibilização dos seus requisitos nos casos em que o número dos pretendidos fornecedores ou prestadores de serviços for limitado (art. 4º-F). Nessas situações, a Administração Pública, de modo excepcional e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação. Em que pese isso, permaneceu a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista, bem como a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, conforme dispõe o art. 7º, inciso XXXIII, da CF.

Ademais, os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos celebrados com base na lei em comento. Nesse sentido, os tribunais de contas devem atuar, in-

190 MENEZES, Beatriz Guimarães; VARGAS, Daniel Barcelos; RANGEL, Isa Mota., *op. cit.*, p. 132.

191 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de Covid-19**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 49.

clusive por meio de respostas a consultas, para aumentar a segurança jurídica na aplicação da Lei nº 13.979/2020 (art. 4º-K).

Conclui-se, portanto, que a lei em comento se preocupou em propiciar mecanismos jurídicos para que o Poder Público pudesse combater a pandemia de modo célere e eficiente. Todavia, as facilidades criadas para a contratação pública emergencial também aumentaram os riscos de corrupção, o que torna a transparência na gestão de crise um pressuposto ainda mais forte em relação aos gastos públicos. Em razão disso, passa-se a tratar do princípio da transparência na Administração Pública e a sua relação com a pandemia.

3. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS

O estado de emergência de calamidade pública decorrente da pandemia, embora permita uma contratação pública mais simples e ágil, ainda exige que Administração Pública fundamente seus atos¹⁹² e respeite os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, CF). É necessário, outrossim, que as contratações públicas emergenciais observem a transparência. Afinal, o exercício da atividade administrativa pressupõe a publicidade de todos os atos praticados pelos agentes públicos¹⁹³.

A concepção pós-moderna de Administração Pública exige que as funções públicas sejam exercidas de modo sustentável e com a máxima eficiência, ponderando-se gastos, investimentos e qualidade dos serviços prestados¹⁹⁴. Nesse sentido, surge, de forma independente, o que alguns autores denominam de princípio da transparência¹⁹⁵. Em que pese seja possível certa confusão entre os princípios da transparência e da publicidade, eles não se confundem, pois nem sempre todas as informações publicizadas pela Administração Pública são feitas de forma transparente¹⁹⁶.

A importância do princípio da transparência tem ganhado força nos últimos anos em razão do advento de novos instrumentos normativos que permitem o acesso à informação por parte dos cidadãos¹⁹⁷. Com isso, a população passa a ter maior participação na vida política do Estado¹⁹⁸.

192 SAMPAIO, Alexandre Santos. A pandemia de contratações públicas em razão do Covid-19. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38K7nXr>. Acesso em: 6 nov. 2020. *apud* RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N., *op. cit.*, p. 308.

193 MILESKI, Helio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 115-149, set. 2010. p. 149.

194 *Ibid.*, p. 149.

195 MERLONI, F. et al. **La Trasparenza Amministrativa**. Milão: Giuffrè, 2008. p. 102. *apud* CARVALHO, Mariana Oliveira de. Princípio da transparência no novo direito administrativo. **Revista Controle - RTCE**, ano 16, n. 13.1, p. 108-124, jan./jun. 2015. p. 110.

196 *Ibid.*, p. 110.

197 *Ibid.*, p. 112.

198 *Ibid.*, p. 112.

Entretanto, deve-se priorizar a qualidade da informação que é divulgada, pois ela deve ser clara e acessível a qualquer pessoa¹⁹⁹ e não algo restrito a linguagens técnicas e especializadas²⁰⁰. Ademais, deve se ter em mente que o Estado não é obrigado a fornecer informações que não possui²⁰¹. É com base nisso que surgiu, no Brasil, a Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação.

A Lei nº 12.527/2011 tornou regra geral a observância da publicidade, sendo o sigilo uma exceção. Também se preocupou com o fomento da cultura de transparência na Administração Pública e com o desenvolvimento do seu controle social por parte dos cidadãos. Assim, foi incentivada a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, o que culminou nos *sites* denominados “Portais da Transparência”²⁰². Com isso, visa-se a uma transparência adequada e capaz de potencializar o combate à corrupção, a boa governança e o *accountability*²⁰³.

Seguindo tal tendência, o art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979/2020 determina que todos os dados contratações públicas durante a pandemia sejam disponibilizados, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, em sítio eletrônico oficial, observando, no que couber, os requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Dentre as informações de divulgação obrigatória, destacam-se o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo e o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista.

Além disso, a Administração Pública deve divulgar o processo de aquisição ou contratação direta, o ato que a autoriza ou o extrato decorrente do contrato, a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação. Também é indispensável a divulgação de informações acerca de eventuais aditivos contratuais, a quantidade do objeto entregue em cada unidade da Federação e as atas de registros de preços das quais a contratação se origina.

O sítio eletrônico para tal finalidade foi criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e recebeu o nome de “Painel – Contratações Relacionadas à COVID-19”. De acordo com o *site*, o objetivo do painel é viabilizar o controle social das medidas governamentais de enfrentamento

199 BARCELLOS MALIN, A. M.; DOS SANTOS ALVES, T.; MELO QUINTSLR, M. M.; NETO MACHADO, L. ; DA COSTA MAIA LOPES, B.; DE JESUS MOREIRA, D. L. ; CARDOSO GOMES, J. Covid-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. e5370, 2020. DOI: 10.18617/liinc.v16i2.5370. p. 18.

200 CARVALHO, Mariana Oliveira de., *op. cit.*, p. 112.

201 MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014. p. 135.

202 SMANIO, Gianpaolo Poggio; NUNES, Andréia Regina Schneider; KIBRIT, Orly. Transparência pública: construção da cidadania na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.1022, dez. 2020.

203 INTOSAI. **Principles of transparency and accountability**. Disponível em: <http://www.issai.org/media/12930/issai20e.pdf>. Acesso em: 16 set. 2015. p. 4 *apud* CARVALHO, Mariana Oliveira de., *op. cit.*, p. 113.

à pandemia, bem como fornecer dados gerenciais e indicar um referencial de preços que auxiliem os gestores públicos na obtenção das contratações mais vantajosas à Administração Pública²⁰⁴.

Segundo a CGU, os dados que compõem o Painel são resultado das informações divulgadas a partir do mês de abril de 2020 pelos entes federativos na imprensa oficial e nos respectivos Portais da Transparência, sendo que cada ente é responsável pela veracidade dessas informações. O Painel organiza as informações com base em filtros que levam em conta a região, a esfera e a área e atuação de cada ente federativo. Além disso, os dados são compilados nas seguintes páginas: Aquisição de Bens, Aquisição de Insumos, Contratação de Serviços, Comparativos e Análises²⁰⁵.

Consoante informado pela CGU, o Painel apresenta algumas limitações porque leva em conta apenas os dados e valores das aquisições e contratações realizadas em entes federativos de grande porte. Além disso, os dados não permitem a avaliação da necessidade da contratação ou da qualidade dos serviços ou produtos comprados. Também não é possível conferir o respeito a prazos contratuais ou mesmo a efetivação da entrega dos produtos e serviços contratados. Outrossim, são inacessíveis informações sobre contratos e despesas eventualmente canceladas após a contratação e valores pagos ou isentos de tributos²⁰⁶.

Saliente-se, ainda, que, com o intuito de servir de referência para a prevenção e o combate à corrupção nas contratações públicas firmadas durante a crise pandêmica, o Tribunal de Contas da União (TCU)²⁰⁷ e a Organização não Governamental (ONG) Transparência Internacional Brasil lançaram um guia de recomendações para contratações emergenciais em razão da COVID-19. Tal documento oferece informações práticas para que gestores públicos federais, estaduais e municipais possam conduzir de forma adequada a administração dos recursos públicos durante a crise²⁰⁸.

A cartilha apresenta os elementos mínimos que devem ser observados pela Administração Pública para que os riscos de corrupção em contratações emergenciais sejam reduzidos. O guia leva em conta, também, as peculiaridades dos entes federativos com estrutura e recursos mais precários, recomendando-se adaptações segundo as necessidade e condições específicas de cada ente²⁰⁹.

204 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Painel contratações relacionadas à COVID-19**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC00OWVjLThjMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 27 jun. 2021.

205 *Ibid.*

206 *Ibid.*

207 Acerca do papel do Tribunal de Contas na fiscalização democrática de recursos públicos ver: MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Tribunais de contas – natureza, alcance e efeitos de suas funções. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, Thomson Reuters - RT, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 391–407, 2021.

208 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU e Transparência Internacional lançam guia de recomendações para contratações emergenciais em razão da Covid-19**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm> Acesso em: 27 jun. 2021.

209 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1> Acesso em: 27 jun. 2021. p. 3.

De acordo com o TCU e a Transparência Internacional, para que a transparência pública seja efetiva, os dados e informações fornecidos pelos entes públicos devem permitir a prevenção de desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios. Do mesmo modo, deve ser possível o acompanhamento dos esforços governamentais de combate à pandemia, bem como a comparabilidade entre os preços cobrados da Administração Pública em diferentes níveis e localidades²¹⁰. Além disso, foi sugerida criação de uma comissão de transparência e controle social para monitorar e avaliar ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia e para propor novas linhas de atuação²¹¹. Tais iniciativas visam à efetividade do princípio da transparência e, por conseguinte, o combate à corrupção.

Verifica-se, diante disso, que a cultura de transparência incentivada pela Lei de Acesso à Informação desde o ano de 2011 tem trazido resultados importantes. A Lei nº 13.979/2020 enfatizou a necessidade de transparência na gestão da crise pandêmica de modo a propiciar aos cidadãos e aos órgãos de controle informações aptas à análise das ações tomadas pela Administração Pública. Do mesmo modo, a sociedade civil organizada, a exemplo da ONG Transparência Internacional, uniu forças com órgãos de controle, no caso o TCU, para propagar critérios mínimos a serem adotados na aplicação de recursos públicos destinados ao combate do COVID-19. Tudo por meio de uma linguagem clara e acessível a cidadãos e gestores públicos. Nesse sentido, também merece destaque as ações tomadas pela CGU para a criação do *site* “Painel – Contratações Relacionadas à COVID-19”, o qual, embora apresente algumas limitações, constitui um significativo avanço na efetivação do princípio da transparência da Administração Pública contemporânea.

4. ESCÂNDALOS E ILÍCITOS NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS RELACIONADAS À PANDEMIA

Como visto, a pandemia multiplicou os casos de dispensa de licitação entre os entes federativos. Entretanto, isso colocou em xeque a natureza excepcional das contratações diretas. Por um lado, houve o aumento de casos de desvios de recursos públicos. Por outro, essa situação fez com que alguns gestores públicos ficassem inertes diante da crise de saúde pública por receio de serem os próximos alvos dos órgãos de controle²¹².

Vale lembrar, portanto, que a dispensa de licitação deve ter pertinência com a realidade fática que a enseja²¹³. Não é suficiente que se justifique a dispensa com termos abstratos e genéricos ou com meras remissões normativas. O administrador público deve expor de modo detalhado e objetivo os fatos que demandam a aquisição ou a contratação de determinado produto ou serviço. Após, ele deve demonstrar o nexos causal entre os fatos e as normas jurídicas que respaldam

210 *Ibid.*, p. 3.

211 *Ibid.*, p. 9.

212 MENEZES, Beatriz Guimarães; VARGAS, Daniel Barcelos; RANGEL, Isa Mota., *op. cit.*, p. 128.

213 LIMA, Edcarlos Alves. Aquisição de bens e insumos e contratação de serviços para o enfrentamento da emergência gerada pela pandemia do novo coronavírus. In: FLORIANO, Eduardo de Souza; CUNHA, Bruno Santos; TAVARES, Gustavo Machado (Coord.). **Direito Municipal em Debate**: v. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 61-82. p. 81.

a dispensa de licitação²¹⁴. Assim, evita-se a banalização dos regimes excepcionais de contratação pública e prioriza-se a efetivação integral do princípio da transparência. Contudo, em que pesem os esforços para resguardar o interesse público durante a crise pandêmica, ainda assim foram inúmeros os escândalos de desvios de recursos públicos que deveriam ter sido destinados para o combate ao novo coronavírus. Em razão disso, passa-se a descrever alguns dos ilícitos combatidos pelos órgãos federais de controle, fiscalização e investigação, no período compreendido entre o início da pandemia (março de 2020) e o primeiro semestre de 2021.

Segundo a Polícia Federal, somente até março de 2021, haviam sido realizadas 76 operações, com 1.160 mandados de busca e apreensão, 12 prisões preventivas e 135 prisões temporárias em todo o Brasil, com a suspeita de que mais de R\$ 2 bilhões poderiam ter sido desviados²¹⁵. Dentre os escândalos de corrupção envolvendo a pandemia, merece destaque a Operação Placebo da Polícia Federal, cujas investigações foram decisivas para o *impeachment* do ex-governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, ocorrido em 30.04.2021. Na ocasião, apurou-se a existência de um esquema de corrupção envolvendo servidores da cúpula da gestão do sistema de saúde do Estado do Rio de Janeiro e uma organização social contratada para a instalação de hospitais de campanha idealizados para atender pacientes com COVID-19²¹⁶.

No Estado do Amazonas, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sangria que apurou a compra de respiradores por intermédio de uma loja de vinhos e irregularidades na contratação de um estabelecimento de saúde para servir como hospital de campanha²¹⁷. O Estado de Santa Catarina também apresentou irregularidades na compra emergencial, com dispensa de licitação, de 200 respiradores para pacientes com COVID-19, ao custo de R\$ 33 milhões que foram pagos antecipadamente à empresa que não tinha histórico de atuação nessa área²¹⁸.

Já em São Paulo, a Polícia Federal, por meio da Operação Nudus, investigou fraudes na compra de aventais descartáveis realizadas pela Autarquia Hospitalar Municipal da Prefeitura de São Paulo. A suspeita é que as compras realizadas com dispensa de licitação somam mais de R\$

214 MENEZES, Beatriz Guimarães; VARGAS, Daniel Barcelos; RANGEL, Isa Mota., *op. cit.*, p. 134.

215 CROQUER, Gabriel. Em 1 ano, PF investiga mais de R\$ 2 bi em supostos desvios da covid: Foram realizadas 76 operações, com 1.160 mandados de busca e apreensão, 12 prisões preventivas e 135 prisões temporárias. *In: R7: Novo Coronavírus. Brasil*, 21 abr. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/em-1-ano-pf-investiga-mais-de-r-2-bi-em-supostos-desvios-da-covid-21042021>. Acesso em: 29 jun. 2021.

216 BRASIL, Cristina Indio do. Operação Placebo aprofunda investigações sobre corrupção na saúde: São cumpridos 12 mandados de busca e apreensão em SP e no Rio. *In: Agência Brasil. Rio de Janeiro*, 26 maio 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/operacao-placebo-aprofunda-investigacoes-sobre-corrupcao-na-saude>. Acesso em: 29 jun. 2021.

217 OPERAÇÃO Sangria: entenda a operação da PF que investiga desvios na saúde no Amazonas. *In: G1 AMAZONAS. Manaus*, 6 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/06/02/operacao-sangria-entenda-a-operacao-da-pf-que-investiga-desvios-na-saude-no-amazonas.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2021.

218 SC perde 2º secretário por suspeita de fraude em compra de respiradores. *In: UOL Notícias: Coronavírus. São Paulo*, 11 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/11/sc-perde-2-secretario-por-suspeita-de-fraude-em-compra-de-respiradores.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

11 milhões, com valores acima dos praticados no mercado²¹⁹.

Por sua vez, no âmbito político, instalou-se a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar possíveis irregularidades na atuação do Governo Federal na condução das políticas públicas destinadas ao combate à pandemia. Importante salientar que até a finalização deste artigo científico, a CPI ainda não tinha encerrado seus trabalhos. Entretanto, em que pese isso, serão feitos comentários acerca do que foi feito até o momento.

As investigações parlamentares indicaram que o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, tem se valido de um gabinete de aconselhamento paralelo ao Ministério da Saúde para ditar a atuação do Governo Federal no combate à pandemia. Além disso, há indícios de que o Presidente tentou mudar a bula para incentivar o uso do medicamento cloroquina, cuja eficácia contra o COVID-19 é refutada cientificamente. Dentre outras polêmicas, a compra de vacinas pelo Governo Federal também passou a ser alvo de apurações, com destaque para possível desídia do Ministério da Saúde perante as ofertas de vacina apresentadas pela farmacêutica Pfizer. Além disso, críticas feitas à China pelos familiares do Presidente da República prejudicaram a compra da vacina chinesa Corona Vac²²⁰.

Entretanto, a polêmica que mais se destaca neste momento diz respeito à vacina denominada Covaxin, da farmacêutica indiana Bharat Biotech. Segundo o apurado pela CPI, há suspeitas de irregularidades no processo de compra de 20 milhões de doses da Covaxin ao preço total de R\$ 1,6 bilhão. Os indícios apontam que, embora o preço inicialmente previsto pela empresa Bharat Biotech fosse de US\$ 1,34 por dose, o valor do contrato negociado pelo governo brasileiro teria sido de US\$ 15 por vacina (R\$ 80,70). Isso fez com que a Covaxin fosse a vacina mais cara negociada pelo Brasil até então²²¹.

Ocorre que as irregularidades no combate à pandemia não se restringiram a desvios de recursos públicos que deveriam ter sido aplicados diretamente na saúde pública. Nesse sentido, merece destaque o auxílio emergencial, que consiste num benefício financeiro custeado pela União para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia, haja vista que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise²²².

219 OPERAÇÃO Nudus investiga fraudes em contratações emergenciais para compra de insumos hospitalares em São Paulo: PF identifica fraudes em compras de aventais descartáveis realizadas pela Autarquia Hospitalar Municipal da Prefeitura de São Paulo. *In: Ministério da Justiça e Segurança Pública: Polícia Federal*. São Paulo: Comunicação Social da Polícia Federal em São Paulo, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/08-noticias-de-agosto-de-2020/operacao-nudus-investiga-fraudes-em-contratacoes-emergenciais-para-compra-de-insumos-hospitalares-em-sao-paulo>. Acesso em: 30 jun. 2021.

220 NÃO ACOMPANHOU a CPI da Covid? Veja o que rolou até aqui: Relatos sobre tentativa de mudar a bula da cloroquina e sobre atraso na compra de vacinas da Pfizer e da Coronovac. Governo chegou a discutir, mas descartou intervenção em Manaus. *In: G1: Política*. Brasil, 15 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/15/cpi-da-covid-principais-pontos.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2021.

221 COVAXIN: Entenda as suspeitas sobre compra da vacina pelo governo Bolsonaro. *In: BBC News: Brasil*. [S. l.], 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57639980>. Acesso em: 1 jul. 2021.

222 BRASIL. Ministério da Cidadania. Auxílio Emergencial. *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 1 jul. 2021.

Consoante informações prestadas pela Polícia Federal, até junho de 2021, foram realizadas 98 operações para o combate às fraudes nos benefícios emergenciais, tendo sido expedidos mais de 380 mandados de busca e apreensão e 50 mandados de prisão²²³, e mais de R\$ 1 milhão em bens apreendidos²²⁴.

O sucesso na apuração desses ilícitos se deve ao trabalho de inteligência da Estratégia Integrada de Atuação contra as Fraudes ao Auxílio Emergencial, a qual consiste num grupo de trabalho que conta com a Polícia Federal, o Ministério da Cidadania, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério Público Federal (MPF), a Receita Federal, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU)²²⁵. Além desses grupos de trabalho, o uso de ferramentas tecnológicas permitiu à CGU constatar o pagamento indevido de R\$ 10,1 bilhões a título de auxílio emergencial²²⁶, bem como evitar que R\$ 7,1 bilhões também fossem pagos indevidamente²²⁷.

Diante disso, verifica-se que, se por um lado o regime de contratação pública emergencial potencializou o risco de corrupção, por outro os órgãos de controle e investigação passaram a adotar técnicas e mecanismos de integração mais eficientes. Quanto a isso, destaca-se, por exemplo, que, muito embora mais de R\$ 10 bilhões tenham sido implicados em fraudes no auxílio emergencial, tal montante é inferior a 5% do dos mais de R\$ 320 bilhões que já foram destinados pela União, exclusivamente, para o pagamento desse auxílio financeiro²²⁸. Entretanto, infelizmente, até o momento não é possível aferir se essa eficiência se repetiu em outras frentes de gastos públicos, especialmente, em razão dos caminhos tortuosos pelos quais os recursos de repasse passam até chegar ao cidadão. Ademais, essa eficiência é pautada em dados parciais e em

223 OPERAÇÃO da PF combate fraudes contra benefícios emergenciais: As ações estão sendo realizadas em oito estados. *In: Agência Brasil*. Brasília, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/operacao-da-pf-combate-fraudes-contr-beneficios-emergenciais>. Acesso em: 2 jul. 2021.

224 VINHAS, Ana. Em um ano, PF abre 931 inquéritos sobre fraude do auxílio: Desde o início do programa, em abril de 2020, foram realizadas 332 operações, 44 prisões e R\$ 1 milhão de bens apreendidos. *In: R7 Brasil: Economia*. Brasil, 15 maio 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/em-um-ano-pf-abre-931-inqueritos-sobre-fraude-do-auxilio-15052021>. Acesso em: 2 jul. 2021.

225 ESTRATÉGIA integrada do Governo Federal resulta em 70 operações policiais contra fraudes no Auxílio Emergencial: Nesta quinta-feira (29.04), uma nova ação da Polícia Federal em sete estados resultou no cumprimento de 37 Mandados de Busca e Apreensão, cinco de Prisão Temporária e três de Sequestro de Bens. *In: Governo do Brasil: Ministério da Cidadania*. [S. l.], 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/estrategia-integrada-do-governo-federal-resulta-em-70-operacoes-policiais-contr-fraudes-no-auxilio-emergencial>. Acesso em: 2 jul. 2021.

226 NEVES, Eliane. Governo pagou R\$ 10 bilhões indevidamente de auxílio emergencial, diz CGU. *In: UOL Notícias: Economia*. Alagoas, Brasil, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/06/21/governo-pagou-r-10-bilhoes-indevidamente-de-auxilio-emergencial-diz-cgu.htm>. Acesso em: 2 jul. 2021.

227 CGU recuperou R\$ 7,1 bi de fraudes no auxílio emergencial: Ministro Wagner Rosário foi entrevistado no Sem Censura. *In: Agência Brasil*. Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/cgu-recuperou-r-71-bi-de-fraudes-no-auxilio-emergencial#>. Acesso em: 2 jul. 2021.

228 BRASIL. Ministério da Economia. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19. *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/panel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 06 jul. 2021.

ferramentas ainda em aprimoramento, o que pode se mostrar bem diferente num momento futuro quando se poderá avaliar tudo que foi feito pelo Estado desde o início até o fim da pandemia.

5. PERSPECTIVAS PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A TRANSPARÊNCIA NO PÓS-PANDEMIA

Conforme demonstrado anteriormente, o regime excepcional de contratação trazido pela Lei nº 13.979/2020 surgiu dos empecilhos burocráticos que rodeiam a legislação atual, bem como das peculiaridades da própria emergência pandêmica. Ademais, as normas atuais são insuficientes para atender com eficiência a dinâmica da sociedade atual, inclusive, em razão do avanço tecnológico²²⁹. Tanto é assim que, em abril de 2021, foi publicada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de nº 14.133/2021²³⁰, a qual será obrigatória para toda a Administração Pública após o prazo de dois anos. Durante esse período, o Poder Público poderá optar entre a utilização da legislação antiga ou da nova²³¹. A intenção do legislador foi tornar as normas de contratação pública mais avançadas, modernas e pautadas pela transparência e eficiência²³².

O art. 174 da Lei nº 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que serve para a divulgação centralizada e obrigatória de todos os atos de contratação pública que sejam praticados pela Administração Pública, em todos os seus níveis. Nenhum ente federativo poderá deixar de alimentar o PNCP. Entretanto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem, se assim quiserem, descartar as informações contidas no Portal Nacional de Contratações Públicas no momento de realizar as suas próprias contratações públicas²³³.

Dentre os objetivos do Portal Nacional de Contratações Públicas, está o oferecimento dos seguintes recursos, conforme consta nos incisos do art. 174, § 3º, da lei em comento: (i) sistema de registro cadastral unificado; (ii) painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas; (iii) sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações; (iv) sistema ele-

229 NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Processo administrativo e aquisições: contratações públicas em tempos de pandemia e as lições para o desenvolvimento de um e-marketplace no Brasil. *In*: FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (Coord.). **Direito Provisório: Espin - Covid-19 - Soluções para Temas Polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. página inicial-página final. p. 160.

230 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. l.], 10 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

231 TRIBUNAL DE JUSTIÇA (São Paulo). Centro de Apoio ao Direito Público. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. *In*: **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 17 maio 2021.

232 PRESIDENTE Bolsonaro sanciona nova Lei de Licitações: Novo marco legal estabelece cinco modalidades de contratação e traz critérios de julgamento inéditos, além de tipificar crimes. *In*: **Governo do Brasil**: Ministério da Economia. Brasília, 5 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/presidente-bolsonaro-sanciona-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 30 jun. 2021.

233 MADUREIRA, Claudio. **Licitações, Contratos e Controle Administrativo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 515.

trônico para a realização de sessões públicas; e (v) acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

Além disso, o PNCP pretende oferecer um sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato (art. 174, § 3º, inciso VI), que possibilite (i) o envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado; (ii) o acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras; (iii) a comunicação entre a população e representantes da Administração Pública e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes; e (iv) a divulgação de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração Pública. Nota-se, portanto, que o PNCP é semelhante ao “Painel – Contratações Relacionadas à COVID-19” criado pela CGU.

Ademais, a criação do PNCP formará uma base de dados sólida ao longo do tempo, o que permitirá aos órgãos de controle e investigação uma atuação eficiente e com estratégias de inteligência, assim como tem ocorrido positivamente com a Estratégia Integrada de Atuação contra as Fraudes ao Auxílio Emergencial. Aliás, tanto o TCU quanto a CGU já estão implementando ferramentas de inteligência artificial (IA) para atividades de controle externo²³⁴. Inclusive, o uso de IA já tem ocorrido no âmbito das contratações relacionadas ao COVID-19, o que permitiu ao TCU autuar processos para apuração de irregularidades que, até agosto de 2020, já somavam mais de R\$ 125 milhões²³⁵. Contudo, deve se ter o cuidado para que os bancos de dados sejam alimentados adequadamente e para que a programação dos algoritmos de IA não viole os princípios da Administração Pública²³⁶.

O amadurecimento das atuações dos órgãos de controle, tanto internos quanto externos, permitirá o desenvolvimento de novos métodos e técnicas de fiscalização de políticas públicas com foco na qualidade dos resultados e no desenvolvimento sustentável²³⁷. Nesse sentido, será possível, outrossim, potencializar o *compliance* público (ou programa de integridade público) que nada mais é do que a adoção de medidas aptas a prevenir à corrupção dentro da Adminis-

234 VALENTE, Jonas. Órgãos públicos usam inteligência artificial para combater corrupção: A tecnologia é usada para verificar contratos e licitações. *In: Agência Brasil*. Brasília, 3 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/orgaos-publicos-usam-inteligencia-artificial-para-combater-corrupcao>. Acesso em: 30 jun. 2021.

235 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU sobre compras relacionadas à Covid-19: Robôs rastreiam diariamente informações referentes a licitações e contratações. Já foram autuados 22 processos em valores que superam R\$ 220 milhões. *In: Tribunal de Contas da União*. [S. l.], 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inteligencia-artificial-auxilia-fiscalizacao-do-tcu-sobre-compras-relacionadas-a-covid-19.htm>. Acesso em: 2 jul. 2021.

236 FREITAS, Juarez. **Direito administrativo e inteligência artificial**. Interesse Público. Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 15-29, mar./abr. 2019. p. 25. *apud* DESORDI, D.; BONA, C. D. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. *Revista de Direito*, [S. l.], v. 12, n. 02, p. 01-22, 2020. p. 16.

237 LIMA, Luiz Henrique. Direito Público de emergência e controle externo na pandemia da COVID-19: lições para o futuro?. *In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os Desafios do Controle Externo Diante da Pandemia da Covid-19: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 17-101. p. 92.

tração Pública com a detecção de qualquer tipo de desvios, fraudes, irregularidades ou atos ilícitos²³⁸. Entretanto, é fundamental que os programas públicos de integridade sejam, de fato, efetivos e não, simplesmente, de fachada. Desse modo, é imprescindível que haja a propagação de uma cultura de conformidade dentro da própria Administração Pública²³⁹.

Os avanços trazidos pela IA podem aperfeiçoar o *compliance* público e transformá-lo num *compliance* inteligente. Para isso, é ideal que a tecnologia atue prioritariamente na prevenção de ilícitos, o que pode ocorrer a partir da constatação de padrões no cometimento de fraudes que possam servir de parâmetro para as análises feitas com IA. Assim, otimiza-se a atuação dos órgãos de controle, aumentando seu horizonte de atuação em menos tempo e com menos dispêndio de recursos, sejam humanos ou materiais²⁴⁰. Como um prelúdio dessa nova forma de se combater a corrupção, destaca-se, mais uma vez, o trabalho desenvolvido pela Estratégia Integrada de Atuação contra as Fraudes ao Auxílio Emergencial, que demonstrou que o cruzamento de informações propiciado pelas ferramentas tecnológicas resulta em eficiência e agilidade no combate a fraudes dentro do setor público.

Destarte, a modernização e o dinamismo decorrentes do advento de regimes jurídicos excepcionais de contratação pública não afastam a necessidade de fortalecimento e implementação de medidas anticorrupção²⁴¹. Quanto mais complexos e céleres os problemas que exigem a atuação da Administração Pública, maior deve ser o trabalho estratégico e em conjunto dos órgãos de controle e de investigação, pois somente assim será possível se prevenir a tempo eventuais ilícitos na destinação de recursos direcionados a contratações públicas. Ademais, o avanço tecnológico aliado à transparência facilitará o controle social de políticas públicas e reduzirá os gastos de recursos públicos, tornando o Estado mais eficiente²⁴², além dar concretude ao direito fundamental à boa administração pública²⁴³.

238 NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 358 *apud* FORIGO, Camila Rodrigues. Controle da corrupção na Administração Pública: Uma perspectiva através do compliance. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S. l.], v. 153, p. 17-40, mar. 2019. p. 27.

239 SCHRAMM, Fernanda Santos. **Compliance Nas Contratações Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 361-362.

240 ISHIKAWA, Lauro; ALENCAR, Alisson Carvalho de. *Compliance* inteligente: o uso da inteligência artificial na integridade das contratações públicas. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 83-98, jan./mar. 2020. p. 89-93.

241 RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N., *op. cit.*, p. 296.

242 FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; VOLPI NETO, Angelo. Inteligência Artificial e Governo Eletrônico. **Information Management**, São Paulo, p. 56-57, 1 mar. 2017.

243 O direito fundamental à boa administração pública está implícito no texto da Constituição Federal de 1988, conforme RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 187-206, jan./mar. 2020.

6. CONCLUSÃO

O advento da Lei nº 13.979/2020 trouxe mudanças importantes no regime das contratações públicas emergenciais. Tais circunstâncias evidenciam que o regime atual da Lei nº 8.666/1993 não é mais suficiente para atender às necessidades da Administração Pública numa sociedade pós-moderna, cujo dinamismo é cada vez mais marcante. A pandemia somente catalisou esse cenário.

Entretanto, a agilidade demandada nas contratações públicas contemporâneas não dispensa a transparência e a eficiência administrativa. Tanto é assim que a própria Lei nº 13.979/2020 destacou essa necessidade mesmo tendo surgido com a função precípua de instituir exceções às contratações diretas. No mesmo sentido, a Administração Pública Federal brasileira, a exemplo da Controladoria-Geral da União, criou importantes mecanismos de controle e transparência na gestão dos recursos públicos, inclusive, com o significativo auxílio da tecnologia.

Além disso, a crescente e contínua propagação da cultura de eficiência e transparência demonstra que essa tem sido a mentalidade predominante no âmbito da Administração Pública brasileira, com destaque para o âmbito federal. A atuação integrada dos órgãos federais de investigação e de controle são exemplos concretos disso, pois apresentam resultados potencializados da eficácia das medidas anticorrupção.

Com isso, conclui-se que a experiência trazida pela pandemia, pelo uso da tecnologia e pela integração do trabalho desenvolvido pelos órgãos de controle e de investigação resultarão em significativo aprimoramento do combate a ilícitos cometidos contra a Administração Pública em todos os seus níveis, não sendo algo restrito ao âmbito federal.

Por fim, cumpre salientar que, embora também não seja possível, por ora, mensurar o impacto causado pela Lei nº 13.979/2020 na transparência da Administração Pública brasileira, bem como ainda seja forte o desinteresse político na adoção de medidas nesse sentido, é certo que o horizonte a frente sinaliza que o atual Governo Federal baterá recordes como aquele que mais sofreu ações de controle, fiscalização e investigação relacionadas a ilícitos envolvendo recursos públicos. Afinal, não só as cifras astronômicas assustam, como também o curto período em que esses ilícitos ocorreram, uma vez que se passou pouco mais de um ano entre o início da pandemia (em março de 2020) e o primeiro semestre de 2021.

7. REFERÊNCIAS

BARCELLOS MALIN, A. M.; DOS SANTOS ALVES, T.; MELO QUINTSLR, M. M.; NETO MACHADO, L. .; DA COSTA MAIA LOPES, B.; DE JESUS MOREIRA, D. L. .; CARDOSO GOMES, J. Covid-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. e5370, 2020. DOI: 10.18617/liinc.v16i2.5370. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5370>. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL, Cristina Índio do. Operação Placebo aprofunda investigações sobre corrupção na saúde: São cumpridos 12 mandados de busca e apreensão em SP e no Rio. *In: Agência Brasil*. Rio de Janeiro, 26 maio 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/operacao-placebo-aprofunda-investigacoes-sobre-corrupcao-na-saude>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. [S. l.], 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [S. l.], 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 23 jun. 2021.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. [S. l.], 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. l.], 10 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Ministério da Cidadania. Auxílio Emergencial. *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Ministério da Economia. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19. *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 06 jul. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. *In: Governo do Brasil*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, Mariana Oliveira de. Princípio da transparência no novo direito administrativo. **Revista Controle - RTCE**, ano 16, n. 13.1, p. 108-124, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/161/21061/37980>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CGU recuperou R\$ 7,1 bi de fraudes no auxílio emergencial: Ministro Wagner Rosário foi entrevistado no Sem Censura. *In: Agência Brasil*. Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/cgu-recuperou-r-71-bi-de-fraudes-no-auxilio-emergencial#>. Acesso em: 2 jul. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Painel contratações relacionadas à COVID-19**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC00OWVjLThjMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 27 jun. 2021.

COVAXIN: Entenda as suspeitas sobre compra da vacina pelo governo Bolsonaro. *In: BBC News: Brasil*. [S. l.], 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57639980>. Acesso em: 1 jul. 2021.

Covid map: Coronavirus cases, deaths, vaccinations by country. **BBC**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-51235105>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CROQUER, Gabriel. Em 1 ano, PF investiga mais de R\$ 2 bi em supostos desvios da covid: Foram realizadas 76 operações, com 1.160 mandados de busca e apreensão, 12 prisões preventivas e 135 prisões temporárias. *In: R7: Novo Coronavírus*. Brasil, 21 abr. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/em-1-ano-pf-investiga-mais-de-r-2-bi-em-supostos-desvios-da-covid-21042021>. Acesso em: 29 jun. 2021.

DESORDI, D.; BONA, C. D. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. **Revista de Direito**, [S. l.], v. 12, n. 02, p. 01-22, 2020. DOI: 10.32361/202012029112. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9112>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ESTRATÉGIA integrada do Governo Federal resulta em 70 operações policiais contra fraudes no Auxílio Emergencial: Nesta quinta-feira (29.04), uma nova ação da Polícia Federal em sete estados resultou no cumprimento de 37 Mandados de Busca e Apreensão, cinco de Prisão Temporária e três de Sequestro de Bens. *In: Governo do Brasil: Ministério da Cidadania*. [S. l.], 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/estrategia-integrada-do-governo-federal-resulta-em-70-operacoes-policiais-contras-fraudes-no-auxilio-emergencial>. Acesso em: 2 jul. 2021.

FORIGO, Camila Rodrigues. Controle da corrupção na Administração Pública: Uma perspectiva através do compliance. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S. l.], v. 153, p. 17-40, mar. 2019.

FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; VOLPI NETO, Angelo. Inteligência Artificial e Governo Eletrônico. **Information Management**, São Paulo, p. 56-57, 1 mar. 2017. Disponível em: <https://docmanagement.com.br/revista-information-management-58/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

ISHIKAWA, Lauro; ALENCAR, Alisson Carvalho de. *Compliance* inteligente: o uso da inteli-

gência artificial na integridade das contratações públicas. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 83-98, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p83. Acesso em: 1 jul. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 6 Mb. e-PUB.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 6 Mb. ePUB.

LIMA, Edcarlos Alves. Aquisição de bens e insumos e contratação de serviços para o enfrentamento da emergência gerada pela pandemia do novo coronavírus. *In*: FLORIANO, Eduardo de Souza; CUNHA, Bruno Santos; TAVARES, Gustavo Machado (Coord.). **Direito Municipal em Debate**: v. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 61-82. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4188/4377/30179>. Acesso em: 28 jun. 2021.

LIMA, Luiz Henrique. Direito Público de emergência e controle externo na pandemia da COVID-19: lições para o futuro?. *In*: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Os Desafios do Controle Externo Diante da Pandemia da Covid-19**: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 17-101. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4109/4290/28264>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MADUREIRA, Claudio. **Licitações, Contratos e Controle Administrativo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4192>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/96>. Acesso em 04 ago. 2021.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Tribunais de contas – natureza, alcance e efeitos de suas funções. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, Thomson Reuters – RT, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 391–407, 2021. DOI: 10.48143/rdai/16.bandeirademello. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/278>. Acesso em: 2 ago. 2021.

MENEZES, Beatriz Guimarães; VARGAS, Daniel Barcelos; RANGEL, Isa Mota. Dispensas de licitação durante a COVID-19: como os estados brasileiros motivas suas decisões? **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 126-181, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/607>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MILESKI, Helio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 115-149, set. 2010.

NÃO ACOMPANHOU a CPI da Covid? Veja o que rolou até aqui: Relatos sobre tentativa de mudar a bula da cloroquina e sobre atraso na compra de vacinas da Pfizer e da Coronovac. Governo chegou a discutir, mas descartou intervenção em Manaus. *In*: **G1**: Política. Brasil, 15 maio

2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/15/cpi-da-covid-principais-pontos.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2021.

NEVES, Eliane. Governo pagou R\$ 10 bilhões indevidamente de auxílio emergencial, diz CGU. *In: UOL Notícias*: Economia. Alagoas, Brasil, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/06/21/governo-pagou-r-10-bilhoes-indevidamente-de-auxilio-emergencial-diz-cgu.htm>. Acesso em: 2 jul. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de Covid-19**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4057>. Acesso em: 28 jun. 2021.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Processo administrativo e requisições: contratações públicas em tempos de pandemia e as lições para o desenvolvimento de um e-marketplace no Brasil. *In: FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (Coord.). Direito Provisório: Espin - Covid-19 - Soluções para Temas Polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 137-160. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4177/4363/29875>. Acesso em: 30 jun. 2021.

OPERAÇÃO da PF combate fraudes contra benefícios emergenciais: As ações estão sendo realizadas em oito estados. *In: Agência Brasil*. Brasília, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/operacao-da-pf-combate-fraudes-contrabeneficios-emergenciais>. Acesso em: 2 jul. 2021.

OPERAÇÃO Nudus investiga fraudes em contratações emergenciais para compra de insumos hospitalares em São Paulo: PF identifica fraudes em compras de aventais descartáveis realizadas pela Autarquia Hospitalar Municipal da Prefeitura de São Paulo. *In: Ministério da Justiça e Segurança Pública*: Polícia Federal. São Paulo: Comunicação Social da Polícia Federal em São Paulo, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/08-noticias-de-agosto-de-2020/operacao-nudus-investiga-fraudes-em-contratacoes-emergenciais-para-compra-de-insumos-hospitalares-em-sao-paulo>. Acesso em: 30 jun. 2021.

OPERAÇÃO Sangria: entenda a operação da PF que investiga desvios na saúde no Amazonas. *In: G1 AMAZONAS*. Manaus, 6 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/06/02/operacao-sangria-entenda-a-operacao-da-pf-que-investiga-desvios-na-saude-no-amazonas.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PIRATELLI, J. P. M. Os impactos da Lei Nº 13.979/2020 na transparência da Administração Pública Brasileira: *The impacts of Law No. 13,979/2020 on the transparency of the Brazilian Public Administration*. **Democracia na Pós-Pandemia**, SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 69-72, 2021. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/jcpiratelli_2021. Acesso em: 1 out. 2021.

PRESIDENTE Bolsonaro sanciona nova Lei de Licitações: Novo marco legal estabelece cinco modalidades de contratação e traz critérios de julgamento inéditos, além de tipificar crimes. *In: Governo do Brasil*: Ministério da Economia. Brasília, 5 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/presidente-bolsonaro-sanciona-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 30 jun. 2021.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 187-206, jan./mar. 2020.

RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N. Regimes jurídicos excepcionais nas contratações públicas e compliance em tempos de pandemia. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 1, p. 296-333, 14 jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.641>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/641>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SC perde 2º secretário por suspeita de fraude em compra de respiradores. *In: UOL Notícias: Coronavírus*. São Paulo, 11 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/11/sc-perde-2-secretario-por-suspeita-de-fraude-em-compra-de-respiradores.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **Compliance nas Contratações Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3890>. Acesso em: 30 jun. 2021. p. 361-362.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU sobre compras relacionadas à Covid-19: Robôs rastreiam diariamente informações referentes a licitações e contratações. Já foram autuados 22 processos em valores que superam R\$ 220 milhões. *In: Tribunal de Contas da União*. [S. l.], 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inteligencia-artificial-auxilia-fiscalizacao-do-tcu-sobre-compras-relacionadas-a-covid-19.htm>. Acesso em: 2 jul. 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; NUNES, Andréia Regina Schneider; KIBRIT, Orly. Transparência pública: construção da cidadania na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais** [Curso Eletrônico]. São Paulo, n.1022, dez. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39178>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SOLON MARQUINHO NOBRE, E. .; COELHO AGUIAR, S. Lei nº 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 2, p. 77-108, 1 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.631>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/32>. Acesso em: 24 jun. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1> Acesso em: 27 jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU e Transparência Internacional lançam guia de recomendações para contratações emergenciais em razão da Covid-19**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm> Acesso em: 27 jun. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA (São Paulo). Centro de Apoio ao Direito Público. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. *In: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo, 17 maio 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Secao-DireitoPublico/Pdf/Cadip/Esp-CADIP-Nova-Lei-Licitacoes.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

VALENTE, Jonas. Órgãos públicos usam inteligência artificial para combater corrupção: A tecnologia é usada para verificar contratos e licitações. *In: Agência Brasil*. Brasília, 3 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/orgaos-publicos-usam-inteligencia-artificial-para-combater-corrupcao>. Acesso em: 30 jun. 2021.

VINHAS, Ana. Em um ano, PF abre 931 inquéritos sobre fraude do auxílio: Desde o início do programa, em abril de 2020, foram realizadas 332 operações, 44 prisões e R\$ 1 milhão de bens apreendidos. *In: R7 Brasil: Economia*. Brasil, 15 maio 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/em-um-ano-pf-abre-931-inqueritos-sobre-fraude-do-auxilio-15052021>. Acesso em: 2 jul. 2021.

**ARTIGOS CIENTÍFICOS PARTICIPANTES
CONVIDADAS E CONVIDADOS**

TECNOAUTORITARISMO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DO USO POLÍTICO DE TECNOLOGIAS DE (DES)INFORMAÇÃO PELO GOVERNO BOLSONARO

José Jance Marques Grangeiro²⁴⁴

1. INTRODUÇÃO

O “tecnoautoritarismo” pode ser entendido como os processos de expansão do poder estatal, por meio do uso de tecnologias de comunicação da informação de ponta, com o objetivo de incrementar as capacidades de vigilância e controle sobre a população, mediante violação de direitos individuais ou ampliação importante dos riscos de violação a direitos fundamentais.

Nesse sentido, desde que assumiu a presidência do Brasil em 2019, Jair Bolsonaro vem mudando a forma de usar os sistemas de informação governamentais, em um processo intenso de digitalização de serviços públicos que passam pela criação de banco de dados e dossiês; por tentativas de regular plataformas de redes sociais; pela promoção da desinformação como política pública; e pelo uso de tecnologias de reconhecimento facial na segurança pública.

Não se trata aqui de desqualificar os benefícios do uso das redes de informação e tecnologias de inteligência artificial que tem forte potencial de facilitar a vida do cidadão, mas fazer uma leitura jurídica dos limites necessários ao uso político dessas tecnologias. À primeira vista, essa informação de excesso de vigilância soa como uma ficção digna de George Orwell²⁴⁵, mas hoje o governo quer saber tudo sobre os cidadãos.

O uso de dados virou uma ferramenta governamental sobre os cidadãos. O discurso vendido é o da facilidade e economia. Durante esse processo, há uma troca intensa de informações entre os diversos órgãos públicos, alheia às limitações impostas pela Lei Geral de Proteção de Dados e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o que impede os cidadãos de terem o controle sobre seus dados. É justamente esse tema que será abordado na primeira parte do artigo. Em seguida, o texto debate as tentativas de regulação de plataformas pelo governo e como, aliadas com o uso de tecnologia para a desinformação, podem trazer sérios riscos à democracia.

244 Advogado, jornalista, mestrando do programa de pós-graduação da Universidade de Brasília (UnB), especializando em Direito Constitucional, Direito Digital e Proteção de Dados e Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6188558958073663>. E-mail: josejance@gmail.com.

245 George Orwell é o pseudônimo de Eric Arthur Blair, escritor inglês, autor do livro “1984”, escrito em 1949 e tratava de forma ficcional um estado totalitário, onde havia intensa opressão física e intelectual e o “Grande Irmão” via tudo e sabia de tudo.

2. BANCO DE DADOS PÚBLICOS, DOSSIÊS E A LGPD

O desenvolvimento histórico da tutela jurídica da privacidade e proteção de dados pessoais está fortemente associado à ideia de limitação do poder público. Miriam Wimmer traz uma divisão interessante sobre os momentos históricos de produção legislativa sobre dados pessoais²⁴⁶. A 1ª geração (no início dos anos 70) promovia a ideia de banco de dados centralizados. Já a segunda onda, no final da mesma década, transmitiam a ideia de que a privacidade e proteção de dados seriam liberdades negativas. Nos anos 80, surgiu o conceito de autodeterminação informativa, inclusive prevista na Constituição Federal. Atualmente estamos na 4ª geração, onde há uma elevação do padrão coletivo de proteção.

Wimmer salienta que há um *tradeoff* entre prestação de serviços à população e percepção de riscos com a gestão de dados pelo poder público. Enquanto as informações poderiam facilitar a criação de políticas públicas baseadas em evidências, aumentando a eficiência, combatendo fraudes, desburocratizando e inovando o atendimento ao cidadão; há um receio forte de que haja cruzamento de bases de dados, perfilização dos cidadãos, compartilhamento com o setor privado e riscos de vazamento.

Nesse contexto, sob a promessa de desburocratizar os serviços públicos e facilitar o dia-a-dia do cidadão, o governo federal instituiu o Cadastro Base do Cidadão (CBC) através do Decreto n.º 10.046/2019. A princípio, a governança dos dados traria ganhos de eficiência e facilitaria o manejo de informações para a execução de políticas públicas.

Esse cadastro, que consiste na centralização de uma dezenas de bancos de dados dos cidadãos, pode ser usado como referência para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. De pronto, há um debate sobre a inconstitucionalidade material e formal do decreto que cria o CBC.

Do ponto de vista formal, o decreto avança em uma competência que deveria ser privativa de lei. Apesar de fazer menção à Lei Geral de Proteção de Dados, o decreto permite o amplo compartilhamento de dados entre os diversos órgãos da administração pública, sem um prévio estudo de impacto ou o compromisso com a finalidade daquela informação. Na prática, há uma norma expedida em decreto que contraria uma determinação prevista em Lei. Além disso, há o argumento de que o decreto exorbita os poderes normativos concedidos pela Constituição Federal ao Presidente da República, em afronta ao artigo 84, incisos IV e VI, 'a' por conta da criação de uma nova estrutura sem o devido processo legislativo.

No âmbito material, a inconstitucionalidade residiria na violação à dignidade humana e aos direitos fundamentais à privacidade, à imagem, à inviolabilidade da intimidade, à autodeterminação informativa, e à proteção de dados pessoais, em afronta aos arts. 1º, III, e 5º, caput X, XII e LXXII, da Carta Maior. Na prática, o decreto propõe um *tradeoff* assimétrico entre desburocratização e privacidade.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6649 para questionar o decreto. A relatoria da ADI está com

246 WIMMER, Miriam . **Proteção de Dados Pessoais no Setor Público: incidência, bases legais e especificidades**. REVISTA DO ADVOGADO , v. 144, p. 126-133, 2019.

o ministro Gilmar Mendes.

A Ordem sustenta que, a pretexto de regulamentar dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), do art. 11 da Lei 13.444/2017 (Lei que cria a Identificação Civil Nacional) e do Capítulo IV da Lei 13.709/2018 (capítulo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD que disciplina o Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público), o decreto disporia de forma contrária à disciplina constitucional e infraconstitucional relacionada à proteção de dados e da privacidade.

O tratamento adequado e transparente dos dados, preconizado pela LGPD, foi totalmente ignorado pelas finalidades trazidas no art. 1º do Decreto 10.046/19. Na prática, o texto do decreto desprotege os dados pessoais e retira os requisitos mínimos de proteção aos dados pessoais e à privacidade.

A LGPD não admitiria, *a priori*, a integração e cruzamento de bases de dados sem o prévio estabelecimento de critérios para o seu compartilhamento, considerando que a autodeterminação informativa pressuporia a informação e o consentimento do titular dos dados coletados para sua utilização em finalidades diversas, o que não foi observado pelo decreto.

A norma editada pelo presidente define novos conceitos de dados pessoais alheios à LGPD, o que amplia a possibilidade da coleta de dados pessoais sensíveis e favorece a criação de um sistema de vigilância estatal. Um exemplo claro é a definição de dados biométricos previstos no Art. 2º, II: “características biológicas e comportamentais mensuráveis da pessoa natural que podem ser coletadas para reconhecimento automatizado, tais como a palma da mão, as digitais dos dedos, a retina ou a íris dos olhos, o formato da face, a voz e a maneira de andar”. Qual seria o sentido do governo saber a maneira de andar do cidadão? Qual é a finalidade de armazenar dados da retina, íris, voz e os trejeitos das pessoas? Para qual política pública essas informações serviriam?

Essas (e outras) perguntas acendem o debate sobre os limites das informações e o poder do estado sobre os cidadãos. Nesse sentido, Shoshana Zuboff ²⁴⁷ alerta que, no contexto do capitalismo de vigilância²⁴⁸, há uma acumulação de conhecimento nunca antes vista na história da humanidade que se materializa na construção de banco de dados sobre as pessoas. Ela alerta que, para além da vigilância, esse acúmulo de informação permite a instrumentalização de comportamentos com o propósito de modificá-los, prevê-los, monetizá-los e controlá-los.

Danilo Doneda também salienta a importância da proteção das informações e o uso consentido dos dados.

O risco se concretiza na possibilidade de exposição e utilização indevida ou abusiva de dados pessoais; na eventualidade de estes dados não serem corretos e representarem erroneamente seu titular; em sua utilização por terceiros sem o conhecimento de seu titular.²⁴⁹

247 ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. São Paulo: Intrínseca. 2021.

248 Entre vários conceitos trazidos pela autora em sua obra, o termo “capitalismo de vigilância” pode ser entendido como um movimento que expropria direitos humanos críticos, destituindo a soberania dos indivíduos, para impor uma nova ordem coletiva baseada na certeza total vinda dos dados.

249 DONEDA, Danilo. **A proteção de dados pessoais nas relações de consumo: para além da informa-**

Por mais apocalíptico e ficcional que soe associar a criação do CBC a um estado de vigilância, um relatório da Coding Rights²⁵⁰ aponta que pelo menos 28 órgãos do governo já consultaram as informações do Cadastro. Entre eles, estão a Abin, o Comando do Exército e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O relatório da Coding Rights demonstra que na Estratégia de Governo Digital, o governo pretende emitir identificações digitais e unificar os serviços públicos no portal Gov.br. A proposta do governo seria integralizar pelo menos 150 serviços diferentes na base de dados, inclusive serviços de saúde, como lista de transplantes e medicamentos e de educação, como Enem.

Junto com o Cadastro Base do Cidadão, o governo criou o Cadastro Nacional de Informações Sociais, o CNIS, que reúne mais de 50 tipos de informações diferentes sobre os cidadãos, que vão desde registros de veículos, informações educacionais até dados sobre doenças.

O compartilhamento de dados sensíveis impõe sérios riscos econômicos aos cidadãos. Sem o devido controle, informações sensíveis de saúde, como doenças pré-existentes ou estado de sorologia podem ser utilizadas por agentes econômicos - como planos de saúde, por exemplo - para modular acessos e preços de bens e serviços.

Além dos impactos econômicos, a utilização dos dados pessoais para finalidades obscuras e sem transparência vulnerabiliza a autonomia e a liberdade dos cidadãos. O excesso de informações nas mãos de governos e corporações permite a manipulação dos desejos, interferindo na autonomia política e econômica das pessoas. Basta ver o caso da Cambridge Analytica²⁵¹ nas eleições de Trump e no Brexit.

Carissa Véliz é taxativa ao defender que as pessoas deveriam se preocupar com a ameaça à autonomia representada pela concentração de informação pelo Estado ou empresas de tecnologia. Segundo ela, a própria democracia depende que o povo tenha o poder sobre suas próprias vidas.

Uma das razões pelas quais as empresas de tecnologia estão se tornando tão boas na predição de nosso comportamento é porque elas estão, em parte, moldando-o. Se uma empresa tem controle sobre uma parte significativa de sua vida através de seu smartphone e notebook, e ela influencia sua vida ao escolher o conteúdo que você pode acessar e controlar as plataformas que você usa para se conectar com outros, fazer compras e trabalhar, então não é difícil prever o que você fará a seguir; afinal, ela está fornecendo as opções e lhe dando empurrões ao longo do caminho. Ela está criando um ambiente controlado para você, como “O Show de Truman”.²⁵²

Outro risco presente na acumulação de informações pelo Estado é a instrumentalização dos dados para compor dossiês contra adversários políticos.

ção creditícia. Escola Nacional de Defesa do Consumidor ENDC. Brasília: SDE/DPDC, v. 2, 2010. p. 39.

250 Coding Rights. **Cadastro Base do Cidadão: a megabases de Dados.** Disponível em <<https://www.codingrights.org/docs/megabase.pdf>>, acessado em 3 Out. 2021.

251 O escândalo de dados da Cambridge Analytica envolveu a coleta de informações de mais de 87 milhões de usuários do Facebook. Os dados foram utilizados por políticos para influenciar a opinião de eleitores em vários países.

252 VÉRIS, Carissa. **Privacidade é poder.** São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 116

2.1. DOSSIÊ ANTIFASCISTA

Em junho de 2020, o Ministério da Justiça e Segurança Pública colocou em prática, uma ação sigilosa sobre um grupo de 579 servidores federais e estaduais de segurança identificados como integrantes do ‘movimento antifascismo’ e três professores universitários. A Secretaria de Operações Integradas (Seopi), ligada à pasta, produziu um dossiê com nomes, fotografias e endereços e redes sociais desses cidadãos.

O documento de mais de mil páginas com centenas de dados pessoais de opositores do governo Bolsonaro foi divulgado pelo deputado estadual de São Paulo Douglas Garcia (PTB) e foi alvo da ADPF 722 no Supremo Tribunal Federal (STF), promovida pelo partido Rede Sustentabilidade.

Precisou a Corte Suprema determinar a suspensão da produção de qualquer dossiê que tratem sobre vida pessoal, escolhas pessoais, políticas e práticas cívicas dos cidadãos identificados como integrantes de movimento político antifascista e de oposição ao governo Jair Bolsonaro.

Em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes alertou que os sistemas de inteligência “deveriam ser mais inteligentes” e oferecer informações “oportunas e confiáveis” e argumentou, no entanto, que os órgãos não podem atuar fora de sua finalidade, para “bisbilhotar” servidores.²⁵³

Antes da decisão do STF, a iniciativa do MJSP inspirou a criação de dossiês por membros do Ministério Público estaduais. O caso do Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) do MP/ RN foi o mais famoso.

Ainda em 2020, o grupo produziu um relatório sobre os “policiais antifascismo” a partir de informações de redes sociais e aplicativos de mensageria privada com objetivo de “identificar uma possível organização paramilitar ou milícia particular ou partidária”.

Apesar de afirmar utilizar “fontes abertas”, o dossiê incluía endereços residenciais, filiação e outros dados pessoais dos servidores. Segundo o MP/RN, o objetivo do levantamento foi “identificar, qualificar quem são os seus possíveis organizadores se seus integrantes são servidores de instituições estaduais ou federais de segurança pública e administração penitenciária, militares ou civis; se há relação dos respectivos cargos com o fim ostensivo ou velado de obter proveito de natureza político-partidária para si ou para outrem”.

No entanto, o documento foi usado como forma de intimidar e atacar policiais militares que faziam oposição ao presidente Bolsonaro ou que apoiassem a esquerda. No documento, o apoio que tais policiais prestaram ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em redes sociais, por exemplo, foi classificado como “apologia de autor de crimes”.

Além da clara violação a direitos da personalidade previstos na Constituição, o perfilamento de cidadãos com base em informações públicas ou que estejam sob a guarda do poder público ferem o princípio da não-discriminação, previsto na LGPD. Segundo esse vetor, o tratamento dos dados não pode ser realizado para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos, ou seja, não se pode excluir de titulares de dados pessoais, no momento de seu tratamento, informações

253 STF. ADPF 722. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967354>>

determinadas por características, sejam elas de origem racial ou étnica, opinião política, religião ou convicções, geolocalização, filiação sindical, estado genético ou de saúde ou orientação sexual.²⁵⁴

A gestão da proteção de dados pessoais no setor público deve ser feita a partir dos parâmetros legais estabelecidos tanto na Constituição Federal, quanto em leis específicas, como a LGPD, o Marco Civil da Internet e a Lei de Acesso à Informação. Para tanto, precisam ter como pressupostos, além da base legal, a persecução do interesse público, a transparência e publicidade dos atos. Caso contrário, as informações dos cidadãos ficam à mercê dos interesses políticos e econômicos alheios aos ditames legais, promovendo agendas contrárias à democracia, como a propagação de desinformação e ideologias nocivas à sociedade.

3. DESINFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

A desinformação é um fenômeno que precisa ser entendido dentro de um contexto tecnológico, em um momento de expansão das plataformas de informação e comunicação digital e que também se expressa em um determinado momento político em que essas práticas se relacionam com fenômenos sociológicos (como o filtro bolha, a polarização política). Junto a tudo isso estão também as características típicas do regime democrático de direito, correlacionando garantias fundamentais - como a liberdade de expressão - com os riscos à democracia.

Há vários conceitos diferentes para o termo desinformação, cada qual traz elementos importantes dentro de determinados contextos, mas há componentes comuns entre eles. A Comissão Europeia²⁵⁵ define desinformação como “a disseminação, por meio digital, de informação falsa ou enganadora, gerada, apresentada e promovida intencionalmente a fim de causar dano coletivo ou lucro”.

Por sua vez, Diogo Rais²⁵⁶ traz um conceito que se relaciona com o direito e traz três elementos significativos: falsidade, dano e dolo.

[...] Talvez um conceito aproximado do direito, porém distante da polissemia empregada em seu uso comum, [a desinformação] poderia ser identificada como uma mensagem propositadamente mentirosa capaz de gerar dano efetivo ou potencial em busca de alguma vantagem.

Percebe-se que a desinformação não é um fenômeno recente e tampouco é consequência do avanço tecnológico da comunicação digital. Essa manipulação do discurso com finalidades específicas também guarda relação com a liberdade de opinião.

254 Tribunal Regional Federal da 3ª Região: Princípios. Trf3.jus.br. Disponível em: <<https://www.trf3.jus.br/lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd/principios>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

255 Comissão Europeia, Código de Boas práticas, 2018. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=EN)>, acessado em 22 de outubro de 2021.

256 RAIS, Diogo (coord.). **Fake news : a conexão entre a desinformação e o direito**. São Paulo: Thomson, 2ª Ed. RB-1.2 (edição digital).

3.1. SOCIOLOGIA DA DESINFORMAÇÃO

Embora sejam, muitas vezes, encarados como sinônimos, os conceitos da desinformação e fake news não designam o mesmo fenômeno.

O termo “fake news” surgiu, a priori, para designar uma informação falsa travestida de elementos e formatos do jornalismo padrão. Em seguida esse conceito evoluiu e se tornou sinônimo de informação discordante da ideologia de determinado grupo. Ou seja, quando um indivíduo não concorda com determinada informação passa a classificá-la como fake news para desqualificá-la.

O uso desse termo gera uma ideia que antagoniza com as notícias produzidas pelos veículos de comunicação, como se fossem informações geradas fora da grande mídia, de forma alternativa. No entanto, essas informações não passam pelos mesmos processos de confecção de notícias preconizadas pelo jornalismo, com a linguagem objetiva, imparcial, com ponto de vistas diferentes e focada em descrever os fatos. Pelo contrário, é muito comum que as mensagens de desinformação se utilizem de uma linguagem apelativa, excessivamente politizada, com nuances de mistério e informações ditas reveladoras e, quase sempre, com o pedido explícito de compartilhamento da mensagem.

Academicamente convencionou-se utilizar o termo “desinformação” porque traduz melhor o resultado pretendido com a divulgação das narrativas falseadoras. O conceito possui, pelo menos, dois componentes essenciais: **sócio-político e tecnológico** que fazem que a desinformação funcione de maneira diferente da mentira

3.1.1. COMPONENTE SÓCIO-POLÍTICO DA DESINFORMAÇÃO

A dimensão política desse fenômeno tem a ver com a fragmentação da esfera pública, com a polarização das pessoas. O conceito de esfera pública variou bastante ao longo dos séculos e é importante fazer essa marcação para entender o fenômeno da desinformação. Inicialmente, a esfera pública era descrita como o fenômeno de pessoas se encontrarem em espaços públicos para discutir literatura e arte entre os séculos XVI e XVII²⁵⁷.

Koselleck conta que foi apenas no século XVIII, em especial na França, que o uso público da razão e da argumentação racional nos espaços públicos surgiu como fenômeno político, formando um ambiente de integração de opiniões contrárias e desaguando na Revolução Francesa. O anonimato, usado principalmente nos panfletos, foi um instrumento importante para essa transformação de debate na esfera pública.

Segundo Habermas²⁵⁸, a partir do século XIX, a esfera pública já se converte em espaço perante o qual o poder político precisa se legitimar²⁵⁹ e passa a contar com a mídia, em especial

257 KOSELLECK, Reinhart. *Crítica e Crise*. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 1999.

258 HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

259 Nesse conceito, o cidadão seria um sujeito racional plenamente capaz de avaliar a legitimidade do poder político, em um conceito muito próximo ao *homo economicus* de John Mills.

a impressa, como instrumento de debate estratificado.

O jornal impresso se estruturou ao longo do século XVIII e consolidou algumas regras básicas do Jornalismo e que têm impacto na formulação do debate na esfera pública: a apuração e a imparcialidade. O primeiro é o compromisso com a averiguação e constatação objetiva dos fatos noticiados. Já o segundo é a garantia de que todos os lados de uma notícia devem ser ouvidos, afastando, teoricamente, os vieses do jornalista.

Essa técnica que se propõe neutra e objetiva vigorou nas escolas de comunicação e nas redações até meados dos anos 90 e trazia consigo uma carga valorativa de credibilidade nas informações veiculadas pela imprensa²⁶⁰. Por consequência, as informações veiculadas pela imprensa eram presumidas como verdadeiras.

3.1.2. COMPONENTE TECNOLÓGICO DA DESINFORMAÇÃO

O componente tecnológico da desinformação guarda relação com o modelo de negócio das plataformas de redes sociais.

Primeiro, é importante entender que plataforma é um termo que antecede o conceito de redes sociais. Ele é utilizado nas teorias econômicas para definir instrumentos que servem a estrutura dos mercados de dois lados (ou multilados). Nesse contexto, o papel das plataformas seria o de facilitar o encontro e as trocas comerciais entre ofertantes e demandantes²⁶¹. Dentro do conjunto de plataformas, há aquelas destinadas ao compartilhamento de conteúdos. E as redes sociais figuram como subgrupo nesse conjunto.

O modelo de negócio das plataformas de rede sociais depende do engajamento dos usuários e, portanto, têm os algoritmos como instrumentos essenciais já que são os responsáveis pelo impulsionamento e microdirecionamento dos conteúdos²⁶².

Existem diferentes formas de conceituar o algoritmo. A resolução 332, de 20 de agosto de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o define como uma “sequência finita de instruções executadas por um programa de computador, com o objetivo de processar informações para um fim específico”. Essa definição se aproxima da apresentada por Clara Iglesias Keller²⁶³, para

260 Não se trata aqui de fazer juízo de valor sobre a pretensa neutralidade da imprensa, mesmo porque há autores que mostram que tal regra nunca existiu de fato e seria apenas uma performance para dar valor a uma narrativa específica.

261 FRAZÃO, Ana. **Um Direito Antitruste para o século XXI**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/direito-antitruste-para-seculo-xxi-14-18112020>>. Acesso em: 2 Outubro de 2021.

262 O microdirecionamento de conteúdo não é uma estratégia utilizada apenas pelos agentes da desinformação ou para fins políticos, mas é uma ferramenta importante para a promoção de conteúdos de lazer, esporte, cultura, educação etc. Nas redes sociais, o microdirecionamento é dado pela definição e reforço do algoritmo para priorizar e selecionar conteúdos a serem disponibilizados na *timeline* dos usuários. Já nos aplicativos de mensageria privada, o microdirecionamento se traduz na criação de grupos segmentados por interesse comum e que recebem conteúdos consistentes com determinada concepção. Assim, os usuários presentes nesses espaços virtuais tendem a promover a circulação desse conteúdo com menos resistência.

263 KELLER, Clara Iglesias. **Regulação da internet na era da techlash** in ALVES, Sérgio Almeida Garcia; DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel (coord.). **Internet e Regulação**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Edição digital.

quem os algoritmos são “cálculos estatísticos sofisticados com design direcionado à solução de problemas complexos, principalmente para realizar previsões”.

Sobre isso, Ana Frazão chama a atenção para os impactos que o uso de algoritmos em análises complexas, decisões e diagnósticos podem trazer na intimidade das pessoas e no acesso a direitos e oportunidades.

Não é novidade que algoritmos hoje podem decidir quem terá crédito e a que taxa de juros, quem será contratado para trabalhar em determinada empresa, qual a probabilidade de reincidência de determinado criminoso, quem deve ser atropelado em determinadas situações, entre inúmeras outras circunstâncias.²⁶⁴

Os resultados preditivos aos quais as autoras se referem são gerados pelos algoritmos a partir da sua base de alimentação: os dados. Esse *dataset* e a correlação de informações geradas a partir dele são definidos a partir da escolha humana de um programador, o que impõe riscos reais de enviesamento e preconceitos.

Fabiano Hartmann lembra que

o *dataset* é o principal insumo para a geração de um resultado satisfatório para a IA. É uma definição mais estrita de conjunto de dados, em formatos adequados para a realização dos treinamentos e testes de aferição de desempenho. Portanto, quando se fala em *dataset* já deve se ter em mente uma adequação ao conceito mais amplo e organizado que seria o “conjunto de dados” sobre algo.²⁶⁵

A título de exemplo, há alguns meses, o LinkedIn descobriu que os algoritmos de recomendação que usa para combinar candidatos com oportunidades de emprego estavam produzindo resultados tendenciosos²⁶⁶. O seu sistema classificava os candidatos com base na probabilidade de se candidatarem a uma posição ou de responderem a um recrutador. Assim, o algoritmo encaminhou mais homens do que mulheres para os cargos disponíveis simplesmente porque, na concepção dos programadores, os homens costumam ser mais incisivos na busca de novas oportunidades na plataforma.

No contexto dos estudos de desinformação a preocupação é que os algoritmos que determinam o consumido pelos usuários reforce preconceitos e gere microdirecionamentos que se reforcem criando um efeito de bolha.²⁶⁷ Estudos promovidos pela Universidade de Oxford e

264 FRAZÃO, Ana; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. **Plataformas Digitais e o Negócio de Dados: Necessário Diálogo entre o direito da concorrência e a regulação de dados**. RPD, Brasília, Volume 17, n. 93. Maio/Junho de 2020.

265 PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e inteligência artificial: referenciais básicos (livro eletrônico)**. Brasília: Ed. do Autor: Dr.IA, 2020. p. 26.

266 MIT Technology Review - Brasil. **A IA para busca de candidatos a vagas do LinkedIn era tendenciosa. A solução da empresa?** Disponível em: <<https://mittechreview.com.br/a-ia-para-busca-de-candidatos-a-vagas-do-linkedin-era-tendenciosa-a-solucao-da-empresa-mais-ia/>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

267 SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas**. São Paulo: Edições Sesc, 2019.

Harvard sugerem que os conteúdos voltados à desinformação geram mais engajamento do que as informações reais, dado o conjunto de elementos e técnicas utilizados para o seu compartilhamento.²⁶⁸

Por consequência, há um debate importante sobre as melhores formas de promover a transparência das plataformas digitais que utilizam os algoritmos. Há uma primeira linha de autores que defendem a abertura dos códigos, permitindo que elas sejam inteligíveis e passíveis de verificação. Em contrapartida, há quem argumente que tal proposta viola direitos relacionados à propriedade intelectual e que a melhor solução seria auditar os bancos de dados utilizados pelos algoritmos.

Fração assevera que a própria Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), ao mesmo tempo em que prevê os princípios da transparência e da accountability e prestação de contas, também assegura, em diversos artigos, a proteção do segredo de negócios.²⁶⁹ O artigo 6º da LGPD traz esse importante trade off ao garantir “aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial”.

Como solução, Fração sugere a adoção do critério da inteligibilidade, segundo o qual os aspectos principais e a lógica da decisão algorítmica são esclarecidos, preservando o segredo da empresa e garantindo o mínimo de transparência para os processos de decisão.

3.2. RISCOS PARA A DEMOCRACIA

As plataformas de redes sociais expõem uma tensão constitutiva da democracia: os limites da liberdade de expressão. Os algoritmos, ao promover o engajamento dos conteúdos, prioriza aqueles que estão alinhados às preferências dos usuários, gerando o *echo chambers effect* (bolhas que funcionam como ecos da mesma opinião). São criados agrupamentos artificiais de pessoas que pensam de maneira semelhante, aprofundando os mesmos pontos de vista e gerando a radicalização.

Essas câmaras de ressonância amplificam a própria opinião do usuário, permitindo pouco contato com quem pensa diferente e simulando o efeito de massa para esse grupo. Ou seja, os indivíduos inseridos nessa bolha têm a sensação de que todo mundo pensa como eles.

Nesse sentido, Sloterdijk argumenta que as pessoas não precisam mais estar fisicamente juntas para formar massas de opinião.

As massas da atualidade deixaram de ser, em essência, massas de aglomeração ou de multidão; elas passaram a um novo regime em que o caráter de massa se expressa não

268 BARASH, Vladimir; KELLY, John; KOLLANYI, Bence; NARAYANAN. **Polarization, Partisanship and Junk News Consumption over Social Media in the US**. 2018. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/323599128_Polarization_Partisanship_and_Junk_News_Consumption_over_Social_Media_in_the_US>, acessado em 2 de Out. 2021.

269 FRAZÃO, Ana. **Transparência de algoritmos x segredo de empresa**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/transparencia-de-algoritmos-x-segredo-de-empresa-09062021>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

mais em um concílio físico, mas na participação em programas de mídias de massa. [...] Da massa de aglomeração surge uma massa relacionada a programas - e esta última se emancipou da aglomeração física. Nela, o indivíduo existe como massa. Hoje, faz-se parte de uma massa sem enxergar os outros.²⁷⁰

Como efeito direto desse fenômeno, a radicalização e a polarização políticas se propagam, gerando um ambiente onde há suspensão da racionalidade, alto contágio emocional que facilita a propagação de desinformação e discursos de ódio.

Em cenários como esse é que se torna possível o compartilhamento de mensagens inverossímeis, como as que circularam nas eleições brasileiras de 2018. Mamadeiras com bicos em formato de pênis²⁷¹, terraplanismo, hipersexualização infantil²⁷², violação das urnas eletrônicas²⁷³ entre outras narrativas ganharam força entre as plataformas de redes sociais e nos aplicativos de mensageria privada justamente porque os usuários estavam imersos em ambientes virtuais que não confrontavam suas opiniões.

Assim, a formação das vontades políticas dos cidadãos não se dá mais pela agregação de preferências, mas pela desagregação. Por consequência, a fragmentação da esfera pública evolui para a cisão na esfera privada e nas relações sociais *offline*. Gera-se questionamentos, dessa forma, desentendimentos tão estruturais que conceitos tidos como lugar comum - como a terra ser redonda e a importância da vacinação, por exemplo - acabam se tornando controversos e polarizadores, retroalimentando esse sistema.

Portanto, a desinformação - enquanto estratégia política tal qual como tem sido adotada pelo presidente Jair Bolsonaro - pode voltar a democracia contra ela mesmo, apoiando-se na liberdade de expressão como valor irrestrito e ilimitado e interrompendo o funcionamento da esfera pública. A estratégia de desinformação do presidente brasileiro funciona independentemente dos destinatários acreditarem na mensagem, pois carregam um posicionamento emocional²⁷⁴ em um universo político altamente polarizado.

Nesse sentido, Carissa Véliz aponta que

Quando não podemos ver uma realidade comum, a sociedade se polariza, e os criminosos vencem. As sociedades polarizadas são mais frágeis. A cooperação torna-se difícil, e a solução de problemas que exigem uma ação coletiva torna-se impossível. Quando

270 SLOTERDIJK, Peter. **Die Verachtung der Massen**, Berlin: Suhrkamp Verlag AG. 2000, pp 16-17.

271 REIS, Livia. “**Mamadeira de Piroca**” Versão 2020. Revista Piauí Online. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/mamadeira-de-piroca-versao-2020/>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

272 FERREIRA, Paula. **Bolsonaro sugere que pais rasguem páginas sobre educação sexual de Caderneta de Saúde da Adolescente**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-sugere-que-pais-rasguem-paginas-sobre-educacao-sexual-de-caderneta-de-saude-da-adolescente-23506442>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

273 MOREIRA, Leticia. **Em live, Bolsonaro exhibe vídeo que não prova fraude nas urnas eletrônicas**. Portal iG. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2021-07-29/bolsonaro-live-semanal-fraude-urnas-eletronicas-voto-impresso.html>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

274 Esse posicionamento pode carregar mensagens de cunho moral, religioso e/ou discurso de ódio direcionados a minorias políticas.

cada um de nós está preso em uma câmara de eco, ou em um gueto informacional, não há como interagir construtivamente.²⁷⁵

3.2.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DESINFORMAÇÃO E DISCURSO DE ÓDIO

A liberdade de expressão é uma das garantias mais valorizadas na Constituição Brasileira de 1988, mas não foi uma inovação da última constituinte. Desde a Independência, todas as Constituições brasileiras sempre asseguraram a liberdade de expressão, mas isso não assegurou um compromisso efetivo dos governos com sua garantia.²⁷⁶

Os constituintes decidiram proteger de forma robusta esse direito não só em relação ao passado ditatorial brasileiro, mas por ser um valor essencial para a proteção da democracia e da dignidade da pessoa humana.²⁷⁷

Durante o regime militar (1964-1985), o Brasil sofreu forte cerceamento da liberdade de expressão e de imprensa. Os jornais eram submetidos a avaliação prévia do conteúdo por censores do governo. No campo artístico não era diferente. As músicas precisavam ser submetidas previamente à Divisão de Censura e Diversões Públicas. Durante a vigência do AI5, mais de 500 filmes, 500 músicas, 450 peças de teatro e 200 livros sofreram vetos.²⁷⁸

Luís Roberto Barroso entende que a Constituição de 1988 protege uma série de direitos que estão relacionados à liberdade de expressão, mas também impõe limites quando essa garantia fere outros direitos fundamentais, em especial os de personalidade.

Nessa linha, a Constituição protege expressamente a manifestação de pensamento, a atividade intelectual, artística, e científica, bem como a comunicação e o direito à informação. Apenas veda o anonimato e assegura o direito de resposta. No fundo, as principais limitações à liberdade de expressão estão associadas à proteção de outros direitos, chamados direitos da personalidade, que incluem a imagem, a honra e a privacidade das pessoas. Mesmo nesses casos, como regra, a consequência não é a proibição prévia da manifestação, mas, sim, o dever de pagar uma indenização. No caso da honra, o Código Penal prevê algumas hipóteses em que sua violação será crime.²⁷⁹

A liberdade de expressão se manifesta de duas formas: a subjetiva e a objetiva. A primeira seria o direito individual de não ser silenciado. Já a segunda seria o direito coletivo à informação e a esfera pública de debate.

Mais recentemente, o conceito de liberdade de expressão (principalmente na sua forma subjetiva) tem sido instrumentalizado como sinônimo de possibilidade de veiculação de qual-

275 VÉRIS, Carissa. **Op. Cit.** p. 124.

276 BARROSO, Luís Roberto. **Sem Data Venia: Um Olhar Sobre o Brasil e o Mundo** (p. 100). Intrínseca. Edição do Kindle.

277 SARMENTO, Daniel. **Reclamação e liberdade de expressão**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-reclamacao-e-liberdade-de-expressao-01122014>>. Acesso em: 5 Set. 2021.

278 VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1988, p. 285-86.

279 BARROSO, Luís Roberto. **Op. Cit.** p. 101

quer mensagem, independentemente se configurarem ou não condutas criminosas. Determinados grupos políticos, em especial de extrema direita sob inspiração do presidente Bolsonaro, passaram a instrumentalizar essa liberdade, ignorando os limites constitucionais, para propagar discursos de ódio contra corpos precarizados.²⁸⁰

Por meio das redes sociais e aplicativos de troca de mensagem privada, propaga-se ideais misóginos, fascistas, racistas, LGBTQfóbicos sem o menor constrangimento, alegando-se um exercício legítimo da liberdade de expressão.

Sob a perspectiva socioeconômica, a propagação do discurso de ódio representa uma manifestação da elite contra corpos precarizados. Mais ainda, traduz um ato contra o que eles chamam de “politicamente correto”. Esses grupos conclamam para si o direito de expressar sua opinião, mesmo que agrida a dignidade alheia. A partir do conceito liberal de mercado de ideias, eles argumentam que todos os argumentos devem ser considerados em um debate e que a limitação de narrativas discriminatórias figuraria como censura.

Tal argumento é uma variação do *homo oeconomicus*, o mito do agente totalmente racional capaz de tomar suas decisões econômicas a partir das informações disponíveis. Ana Frazão²⁸¹ lembra que hoje a economia comportamental tem mostrado que os seres humanos são muito diversos do modelo do *homo oeconomicus*, de modo que, como conclui Kahnemann²⁸², não são bem descritos pelo modelo de agente racional.

Dessa forma, conferir ao discurso de ódio um *status* de ideia, por si só, já garante sua legitimidade e gera um perigo enorme às garantias constitucionais, em especial no Brasil, onde o STF já deu interpretação mais restritiva à liberdade de expressão.²⁸³

Sob a perspectiva política, a propagação do discurso de ódio atende a uma agenda de poder específica, em que grupos hegemônicos - normalmente formado por homens, brancos cisgênero, ricos, (pseudo)religiosos - instrumentalizam a liberdade de expressão para perpetuar seu poder. Na prática, determinado ocupante do poder elege um grupo (ou vários) precarizado como inimigo e propaga discurso de ódio direcionado a esse público, para criar uma polarização

280 O termo “corpos precarizados” foi criado por Judith Butler para designar a situação politicamente induzida na qual determinadas populações sofrem as consequências da deterioração de redes de apoio sociais e econômicas mais do que outras, e ficam diferencialmente expostas ao dano, à violência e à morte. BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: Notas para uma teoria performativa de assembleia** (p. 46). Civilização Brasileira. Edição do Kindle.

281 FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência Pressupostos e perspectivas**. Editora Saraiva. Edição do Kindle.

282 KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p.514

283 A Suprema Corte brasileira, ao analisar o caso Ellwanger, decidiu que a liberdade de expressão não protege manifestações de cunho anti-semita e que a conduta do editor caracterizava racismo, sendo crime inafiançável e imprescritível conforme o art. 5º, inciso XLII da CF. Os ministros entenderam que o conteúdo das obras publicadas pela editora de Ellwanger não configurava revisão histórica e, portanto, proibir a publicação dos livros não feriria o princípio da liberdade de manifestação do pensamento.

e simplificar o debate público.

Não raras vezes tal discurso de ódio encontra ressonância em líderes religiosos que clamam o direito à liberdade religiosa como uma garantia a ser somada à liberdade de expressão para autorizar a perpetuação de argumentos discriminatórios. Esse debate reacende a discussão sobre a ponderação entre dignidade humana e liberdade religiosa. Há autores que defendem que proibir líderes religiosos de propagar ódio contra grupos determinados seria uma violação à liberdade de religião e à de expressão. No entanto, não se pode ignorar que existe uma escolha política por trás da definição de qual dogma religioso vai ser propagado em um templo. Há pastores evangélicos, por exemplo, que escolhem trechos do antigo testamento para discriminar populações LGBTQIA+. Já há outros que preferem focar nos ensinamentos do Novo Testamento e pregar o amor e acolhimento às populações precarizadas.

As garantias constitucionais da liberdade de expressão e liberdade religiosa não precisam entrar em conflito com outros direitos fundamentais, como a igualdade, honra e privacidade. A jurisprudência brasileira é referenciada mundialmente por equilibrar esses direitos e por ponderar a liberdade de expressão com valores relacionados à dignidade.

3.3. DESAFIOS REGULATÓRIOS DA DESINFORMAÇÃO EM PLATAFORMAS DIGITAIS

Diante desse cenário de polarização política, promoção da desinformação e do debate sobre limitações à liberdade de expressão, surge o desafio de regular as plataformas de redes sociais.

Por parte do governo brasileiro, já houve uma tentativa de regulação, mas no sentido de promover a desinformação (ou pelo menos dificultar sua exclusão). No início de maio de 2021, o presidente Jair Bolsonaro sinalizou que o governo prepararia um decreto para regulamentar o Marco Civil da Internet com o suposto objetivo de garantir a liberdade no uso das redes sociais. Nesse período, Bolsonaro teve vídeos excluídos das redes sociais porque defendeu o uso do chamado “kit de prevenção contra a Covid-19”, comprovadamente ineficiente contra a doença. Facebook, Twitter e Youtube justificaram a exclusão do conteúdo apontando que a disseminação de informações falsas sobre o enfrentamento da pandemia gerava consequências irreversíveis para a vida das pessoas.

Às vésperas da manifestação pró-governo marcada para o feriado do Dia da Independência, o presidente brasileiro editou a Medida Provisória²⁸⁴ n.º 1.068/21 que promoveu alterações na Lei n.º 12.965/2014, que estabeleceu o Marco Civil da Internet.²⁸⁵ Em seu trecho mais polê-

284 Medidas provisórias são editadas pelo presidente da República e têm força de lei a partir de sua publicação por até 120 dias. Precisam, contudo, de aprovação do Congresso Nacional para se tornarem leis em definitivo. No caso da MP 1.068/21, o presidente do Senado devolveu ao Executivo por falta de urgência da matéria, um dos elementos essenciais para caracterizar uma MP.

285 G1. MP que limita remoção de conteúdos nas redes sociais pode ser considerada inconstitucional, dizem especialistas. Disponível em <<https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2021/09/06/mp-que-limita-remocao-de-conteudos-nas-redes-sociais-inconstitucional-dizem-especialistas.ghtml>>, Acessado em 3 Out. 2021.

mico, a MP estabelecia restrições à moderação de conteúdo realizada por redes sociais como Facebook, Twitter e Youtube quando excluem manifestações, suspendem ou bloqueiam usuários.

Pelo texto da MP, seria necessário haver uma “justa causa” e “motivação” nos casos de “cancelamento ou suspensão de funcionalidades de contas ou perfis mantidos pelos usuários de redes sociais”. Mais ainda, as plataformas deveriam proporcionar ao usuário o direito ao “contraditório, ampla defesa e recurso” nos casos de moderação de conteúdo. Para tanto a plataforma de redes sociais deveria criar e oferecer um canal eletrônico dedicado à aplicação desses direitos.

A medida provisória proposta pelo presidente vedava, ainda, às plataformas de redes sociais “a adoção de critérios de moderação ou limitação do alcance da divulgação de conteúdo que impliquem censura de ordem política, ideológica, científica, artística ou religiosa”. Na prática, o presidente brasileiro buscou regular a atuação das plataformas de redes sociais - por meio de ato normativo estranho a essa finalidade - para impedir a exclusão de conteúdos sem a devida autorização judicial.

Dada esse desvio de finalidade e falta de elemento de urgência, a MP foi devolvida pelo presidente do Senado e teve sua vigência suspensa.

Ao contrário da proposta de regular as plataformas digitais feita pelo presidente brasileiro, a literatura sugere uma abordagem multisetorial como forma de regular a desinformação.

3.3.1. REGULAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO DIGITAL EM UMA PERSPECTIVA MULTISSETORIAL

Para um fenômeno multidimensional, as respostas devem ser igualmente multidimensionais. Clara Iglesias²⁸⁶ defende que a resposta para esse problema não está apenas na mão do estado ou das plataformas digitais. Segundo ela, por exemplo, caberia a órgãos da sociedade civil e à imprensa a checagem de fatos, como elemento importante para combater a desinformação. Essa atribuição não estaria sob o domínio do Estado pois implicaria no risco de manipulação de informações e formatação de um estado totalitário.

No mesmo sentido, Iglesias destaca a necessidade da promoção da educação midiática, baseada na ideia que a experiência dos usuários online demanda uma qualificação para facilitar a distinção entre fatos, opiniões e desinformação. Tanto a sociedade civil quanto o Estado ficariam a cargo dessa função. Caberia às plataformas de redes sociais o aprimoramento dos seus algoritmos e sistemas de vigilância para mitigar o engajamento de conteúdos voltados à desinformação. Já ao Estado, além da educação midiática, caberia a implementação de campanhas e políticas públicas para mitigar ou impedir a circulação de conteúdos falsos que impactam de forma nociva a sociedade.

3.3.2. REGULAÇÃO DE CONTEÚDO ONLINE

Ao se discutir a regulação de conteúdos online, é importante, segundo Clara Iglesias, pôr

286 KELLER, Clara Iglesias. **Op. Cit.** p. 21.

em perspectiva três perguntas essenciais: onde a regulação acontece? Quem vai regular? Como a regulação deve ser feita?²⁸⁷

Quanto à primeira pergunta, é importante ressaltar que a literatura especializada costuma descrever a internet como uma rede de redes, ou seja, uma estrutura organizada em camadas. São várias redes locais e institucionais que se comunicam pois são interoperáveis entre si. Classificações diferentes vão identificar números de camadas diferentes.

Na perspectiva da análise jurídica e sociológica do fenômeno da desinformação, a divisão em três camadas propostas por Lawrence Lessig: infraestrutura, lógica e conteúdo.²⁸⁸

A primeira camada se refere à infraestrutura física, canos e cabos por onde passam as informações. Já a segunda camada se refere à programação, aos códigos e à linguagem lógica que define a internet. Por fim, a camada de conteúdo é onde os usuários interagem diretamente, é nela que estão as redes sociais, sites e aplicativos de mensagem. Há debates de regulação que podem passar por diferentes camadas da internet, mas, para fins específicos de regulação da desinformação, o artigo vai focar na camada de conteúdo.

Para responder à pergunta sobre quem regula a internet se faz necessária a diferenciação entre regulação e governança. A governança ocorre quando o resultado final na influência de comportamentos em um determinado mercado é o resultado da atuação de vários atores diferentes. Assim, a regulação se dá por meio da governança e não pela decisão unilateral de um ator específico, como o governo. Nesse sentido, por exemplo, a medida provisória editada pelo governo para regular as plataformas digitais não surtiu nenhum efeito prático, dado que avançou sobre sua capacidade de atuação.

No que tange à forma de regulação, as mais frequentes são a moderação de conteúdo (protagonizadas pelas plataformas), regimes de responsabilidade (tipo de atuação estatal que costuma ser mais eficiente) e judicialização.

A moderação de conteúdo pode ser definida como a revisão promovida pelas plataformas a partir dos seus próprios termos e políticas de uso dos serviços. A despeito do que está determinado no ordenamento jurídico dos países onde atuam, as plataformas de redes sociais, por exemplo, têm seus próprios termos que orientam sobre a manutenção ou exclusão de conteúdos. A exceção é o Facebook, que leva em consideração tanto a legislação do país quanto seus termos de uso e permite recursos ao seu *Oversight Board*.²⁸⁹

Já os regimes de responsabilidade dos usuários, de forma geral, são as regras em relação às quais as plataformas de internet podem ser responsabilizadas pela reparação material em caso de violação perpetrada por usuários. Esses regimes cumprem uma dupla função: (i) são limites de responsabilidade civil e (ii) exercem função de regulação contextual.²⁹⁰ Ao contrário das re-

287 KELLER, Clara Iglesias. **Op. Cit.** p. 33.

288 LESSIG, Lawrence. **The future of ideas: the fate of the commons in a connected world.** New York: Random House, 2001.

289 KELLER, Clara Iglesias. **Op. Cit.** p. 36.

290 FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela. **Responsabilidade civil dos provedores de internet.** Miga-

gulações habituais, que proíbem diretamente um comportamento prevendo uma sanção, esses regimes permitem às plataformas removerem mais ou menos conteúdos.

No Brasil, o regime de responsabilidade vigente é o judicial. Por força do art. 19 do Marco Civil da Internet (MCI), “o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.”

Na opinião de Ana Frazão,

um dos maiores problemas do art. 19 é que ele acaba por privilegiar a liberdade de expressão em detrimento de outras garantias constitucionais, em afronta ao art. 5º, X, da CF, que reconhece a inviolabilidade dos direitos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas e assegura, expressamente, a reparação integral pelo dano material ou moral decorrentes de sua violação. Aliás, a inconstitucionalidade do art. 19 do Marco Civil é objeto de discussão no RE nº 1.037.396, pendente de julgamento no STF.²⁹¹

Além das críticas sobre a ponderação de direitos, há o debate sobre a capacidade institucional do Poder Judiciário para tomar decisões que demandam conhecimento muito técnico e, que dada a constância da atualização tecnológica, nem sempre encontra a resposta legislativa adequada. Casos como a suspensão do Youtube²⁹² ou do Whatsapp²⁹³ por decisões judiciais, por exemplo, demonstram que muitos magistrados não estão alinhados com as melhores formas de regular os conteúdos online.

Outra crítica a essa abordagem guarda relação com o acesso ao Poder Judiciário, que apesar de formalmente figurar como uma garantia constitucional, demanda, na prática, um poder aquisitivo maior.

No campo regulatório normativo, há três estratégias importantes que se destacam: a regulação do discurso, dos dados e da estrutura. As primeiras são as regras que visam combater a desinformação reprimindo o conteúdo postado individualmente que são proibidas previamente em lei. Criminalizando a conduta do usuário que produziu, reproduziu e compartilhou conteúdo ilegal, além, é claro, da remoção da publicação. A regulação por coleta e tratamento de dados é central na distribuição em massa da desinformação e se dá com a limitação do uso de *datasets* para determinados fins. Por fim, há a regulação da estrutura, com as regras voltadas aos interme-

lhas.com.br. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/340656/responsabilidade-civil-dos-provedores-de-internet>>. Acesso em: 13 Out. 2021.

291 FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela. **Op. Cit.**

292 UOL. **Justiça suspende bloqueio ao YouTube, mas vídeo de Cicarelli continua proibido** - 09/01/2007 - Tecnologia. Uol.com.br. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/01/09/ult4213u5.jhtm>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

293 GLOBONEWS. **WhatsApp será bloqueado em todo o Brasil por decisão da Justiça**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/07/aplicativo-whatsapp-sera-bloqueado-novamente-em-todo-o-brasil.html>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

diários da internet, como as plataformas. O foco dessa abordagem é regular o modelo de negócio das plataformas para que não favoreçam a distribuição de conteúdos de desinformação.

4. CONCLUSÃO

Depois da presente revisão bibliográfica percebe-se que o governo do presidente Jair Bolsonaro é a própria antítese do modelo ideal de governança de dados, regulação de plataformas digitais e combate à desinformação. Sem muito esforço, é nítido que há uma apropriação dos aparatos estatais, em especial na pessoa do próprio presidente, para o atendimento de interesses políticos individuais e alinhamento de uma determinada agenda política.

A criação, por meio de decreto, do Cadastro Base dos Cidadãos e o compartilhamento desenfreado dos dados pessoais dos cidadãos demonstram a falta de compromisso do governo com a implementação efetiva dos princípios elencados na Lei Geral de Proteção de Dados e na própria Constituição Federal.

A falta de uma gestão adequada das informações pessoais põe em risco as garantias constitucionais dos cidadãos, além do acesso isonômico a bens e serviços essenciais à vida.

Quando se trata de desinformação, aí o governo brasileiro se torna referência. Na pandemia de Covid-19, o chefe do executivo promoveu informações falsas a respeito do uso de medicamentos sem comprovação científica, contra a vacinação, contra o uso de máscaras e o distanciamento social e todas as medidas sanitárias implementadas pelos governos locais para mitigar os efeitos da pandemia.

O governo controla os dados, conhece intimamente as pessoas e promove a desinformação de forma deliberada para atender a uma agenda político-ideológica do presidente. A privacidade e intimidade do cidadão é instrumentalizada a tal ponto que sua autonomia é violada. Sem a autonomia dos cidadãos, a democracia se desfaz.

Episódios como o da Cambridge Analytica demonstram que uma democracia sem autonomia é uma farsa. Os cidadãos pouco autônomos podem ser facilmente influenciados a votar de uma forma que não reflita suas convicções, mas, sim de acordo com a capacidade de atores políticos e econômicos de modular as percepções e comportamentos. Nesse cenário o tecnoautoritarismo se instala com facilidade.

A regulação e governança de dados e plataformas de redes sociais são ferramentas essenciais para mitigar os efeitos dessa modalidade de autoritarismo. Sua implementação deve ser feita de modo multidimensional, com a participação efetiva do Estado (não só do Poder Executivo, mas especialmente do Legislativo e Judiciário), da sociedade civil organizada, da imprensa e das próprias plataformas. Só assim será possível retomar o controle sobre a privacidade pelos cidadãos e sua autonomia.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARASH, Vladimir; KELLY, John; KOLLANYI, Bence; NARAYANAN. **Polarization, Partisanship and Junk News Consumption over Social Media in the US**. 2018. Disponível em

< https://www.researchgate.net/publication/323599128_Polarization_Partisanship_and_Junk_News_Consumption_over_Social_Media_in_the_US>, acessado em 2 de Out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Sem Data Venia: Um Olhar Sobre o Brasil e o Mundo**. Intrínseca. Edição do Kindle.

Coding Rights. **Cadastro Base do Cidadão: a megabases de Dados**. Disponível em <<https://www.codingrights.org/docs/megabase.pdf>>, acessado em 3 Out. 2021.

Comissão Europeia, **Código de Boas práticas**, 2018. Disponível em: < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=EN)>, acessado em 22 de outubro de 2021.

DONEDA, Danilo. **A proteção de dados pessoais nas relações de consumo: para além da informação creditícia**. Escola Nacional de Defesa do Consumidor ENDC. Brasília: SDE/DPDC, v. 2, 2010. p. 39.

FERREIRA, Paula. **Bolsonaro sugere que pais rasguem páginas sobre educação sexual de Caderneta de Saúde da Adolescente**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-sugere-que-pais-rasguem-paginas-sobre-educacao-sexual-de-caderneta-de-saude-da-adolescente-23506442>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela. **Responsabilidade civil dos provedores de internet**. Migalhas. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/340656/responsabilidade-civil-dos-provedores-de-internet>>. Acesso em: 13 Out. 2021.

_____; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. **Plataformas Digitais e o Negócio de Dados: Necessário Diálogo entre o direito da concorrência e a regulação de dados**. RPD, Brasília, Volume 17, n. 93. Maio/Junho de 2020.

_____. **Direito da Concorrência Pressupostos e perspectivas**. Editora Saraiva. Edição do Kindle.

_____. **Transparência de algoritmos x segredo de empresa**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/transparencia-de-algoritmos-x-segredo-de-empresa-09062021>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

_____. **Um Direito Antitruste para o século XXI**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/direito-antitruste-para-seculo-xxi-14-18112020>>. Acesso em: 2 Outubro de 2021.

G1. **MP que limita remoção de conteúdos nas redes sociais pode ser considerada inconstitucional, dizem especialistas**. Disponível em <<https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2021/09/06/mp-que-limita-remocao-de-conteudos-nas-redes-sociais-inconstitucional-dizem-especialistas.ghtml>>, Acessado em 3 Out. 2021.

GLOBONEWS. **WhatsApp será bloqueado em todo o Brasil por decisão da Justiça**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/07/aplicativo-whatsapp-sera-bloqueado-novamente-em-todo-o-brasil.html>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasilei-

ro, 2003.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p.514

KELLER, Clara Iglesias. **Regulação da internet na era da techlash** in ALVES, Sérgio Almeida Garcia; DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel (coord.). **Internet e Regulação**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Edição digital.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e Crise**. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 1999.

LESSIG, Lawrence. **The future of ideas: the fate of the commons in a connected world**. New York: Random House, 2001.

MIT Technology Review - Brasil. **A IA para busca de candidatos a vagas do LinkedIn era tendenciosa. A solução da empresa?** Disponível em: <<https://mittechreview.com.br/a-ia-para-busca-de-candidatos-a-vagas-do-linkedin-era-tendenciosa-a-solucao-da-empresa-mais-ia/>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

MOREIRA, Leticia. **Em live, Bolsonaro exhibe vídeo que não prova fraude nas urnas eletrônicas**. Portal iG. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2021-07-29/bolsonaro-live-semanal-fraude-urnas-eletronicas-voto-impresso.html>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e inteligência artificial: referenciais básicos (livro eletrônico)**. Brasília: Ed. do Autor: Dr.IA, 2020.

RAIS, Diogo (coord.). **Fake news : a conexão entre a desinformação e o direito**. São Paulo: Thomson, 2ª Ed. RB-1.2 (edição digital).

REIS, Livia. **“Mamadeira de Piroca” Versão 2020**. Revista Piauí Online. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/mamadeira-de-piroca-versao-2020/>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

SARMENTO, Daniel. **Reclamação e liberdade de expressão**. JOTA Info. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-reclamacao-e-liberdade-de-expressao-01122014>>. Acesso em: 5 Set. 2021.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas**. São Paulo: Edições Sesc, 2019.

SLOTERDIJK, Peter. *Die Verachtung der Massen*, Berlin: Suhrkamp Verlag AG. 2000, pp 16-17.

STF. **ADPF 772**. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967354>>

Tribunal Regional Federal da 3ª Região: **Princípios**. Trf3.jus.br. Disponível em: <<https://www.trf3.jus.br/lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd/principios>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

UOL. **Justiça suspende bloqueio ao YouTube, mas vídeo de Cicarelli continua proibido - 09/01/2007 - Tecnologia**. Uol.com.br. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ult-not/2007/01/09/ult4213u5.jhtm>>. Acesso em: 3 Out. 2021.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1988, p. 285-86.

VÉRIS, Carissa. **Privacidade é poder**. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 116

WIMMER, Miriam . **Proteção de Dados Pessoais no Setor Público: incidência, bases legais e especificidades**. REVISTA DO ADVOGADO , v. 144, p. 126-133, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. São Paulo: Intrínseca. 2021.

PANDEMIA E ALARGAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGIFERANTE DO PODER EXECUTIVO: MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEUS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

Sofia Eloá de Oliveira Souza Brighenti²⁹⁴

1. INTRODUÇÃO

Desde as suas primeiras Constituições, o Brasil contava com a separação de poderes como princípio basilar do desenho institucional, ainda que esta tenha assumido uma roupagem particular no Império, com a adoção de quatro poderes constituídos no lugar de três.

A tripartição de poderes origina-se da teoria de Montesquieu, e que, de forma geral, foi adotada pelas democracias liberais seguindo a mesma fórmula: o Estado, nas suas diferentes esferas, divide-se em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. A ideia principal é que cada um tenha diferentes funções, de forma a se estabelecer um mecanismo de freios e contrapesos para impedir a ascensão de déspotas e a substituição da democracia pela autocracia - uma preocupação dos pensadores Iluministas.

Contudo, o Estado e a forma que é compreendido vêm mudando significativamente. A ideologia liberal, norteadora de um pensamento que concebe o Estado “mínimo”, garantidor de direitos negativos e que não interfere na esfera privada do indivíduo tanto quanto pode evitar, passa a coexistir com uma orientação social, de forma a despontar a ideia de Estado de bem-estar social.

Essa mudança paradigmática na forma de concepção do Estado reflete diretamente no Direito Administrativo e no Direito Constitucional - estes precisam robustecer-se, pois as novas funções e novos deveres do Estado impõem uma prestação positiva por parte deste. É então que se passa a falar em uma nova divisão de competências entre os poderes constituídos, inclusive em um compartilhamento de competências em comum entre os poderes.

Também remonta ao século XVIII o monismo jurídico - a ideia de que somente o Estado é fonte legítima do direito. No plano constitucional de divisão de competências, portanto, isso significa dizer que somente o Poder Legislativo, no primeiro momento, era competente para

294 Graduanda em Direito na Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora de Iniciação Científica, bolsista pelo CNPq no projeto “Representação política, desenho institucional e desenvolvimento democrático”, orientada pela Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado, vinculada ao Núcleo de Investigações Constitucionais (NIN-C-UFPR). Resumo publicado no Caderno de comunicados científicos do II Encontro Internacional: Brighenti, S. E. de O. S. . (2021) “Consequências do alargamento da função legiferante do poder executivo na pandemia: medidas provisórias e os pressupostos constitucionais de relevância e urgência: Consequences of the extension of the legislative function of the executive power in the pandemic: provisional measures and the constitutional presuppositions of relevance and urgency”, **Democracia na Pós-Pandemia**. SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 37-40. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/brighenti_2001 (Acessado: 2outubro2021). E-mail: eloa@ufpr.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9707-8848> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0979505571570606>.

editar leis e construir o ordenamento jurídico. Contudo, o Estado de bem-estar social, que passou a se obrigar a dar respostas mais rápidas à população (todas se dando através de atos administrativos ou de legislação em si), borrou essa linha, passando a ser necessário delegar ao Poder Executivo uma certa competência legiferante em situações específicas.

Essa tendência também foi seguida no presidencialismo brasileiro. O Poder Executivo, no Brasil, por exemplo, conta com a figura das medidas provisórias, que serão objeto deste estudo.

A preocupação com o desenho institucional e os freios e contrapesos, contudo, não foi abandonada: a prerrogativa de adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República, no Brasil e principalmente após a Constituição Federal de 1988, é condicionada, e não pode ser utilizada deliberadamente.

Assim, caracteriza-se a medida provisória como emergencial, e pontua-se que pode ser adotada, na letra do artigo 62 da Constituição Federal, mediante situações de relevância e urgência - chamadas de pressupostos constitucionais autorizadores da edição da medida provisória.

Ainda, essa pesquisa busca investigar sobre o assunto das medidas provisórias no contexto específico da pandemia de coronavírus que já causou o óbito de mais de meio milhão de brasileiros. Independentemente de como se conceituam os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, é inegável que estes se concretizam de maneira sem precedentes através da pandemia. E isso é observável nos dados coletados: o atual Presidente, Jair Bolsonaro, é campeão na edição de medidas provisórias desde 2002 - quando houve uma significativa mudança no regime jurídico dessas normativas de urgência que até hoje está vigente - sendo que a maioria das medidas foi publicada entre 2020 e 2021 - na verdade, em 2019, houve uma relativa baixa taxa de edição de medidas provisórias, quando em comparação com outros primeiros anos de governo, como em 2003 no governo Lula, logo após a mudança no regime de tramitação dessas medidas.

Através dessa análise, esse estudo se propõe a investigar a expansiva atividade legislativa do Poder Executivo no contexto da pandemia, através da edição de medidas provisórias, tendo em vista a situação flagrantemente relevante e urgente que não é exclusiva ao Brasil em decorrência da COVID-19.

Com essa investigação, analisar-se-á, inclusive, a taxa de observância aos pressupostos constitucionais daquelas medidas provisórias editadas em 2020 acerca da pandemia, a fim de analisar de que forma o estado excepcional de coisas permitiu o aumento da competência legiferante do Poder Executivo.

2. MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA, PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E INSEGURANÇA JURÍDICA

A trajetória histórica das medidas provisórias, especificamente no ordenamento jurídico brasileiro, remonta à figura do decreto-lei, a despeito de diversas diferenças pontuais na natureza

jurídica e no regime de tramitação, conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho.²⁹⁵

O atual regime jurídico e de tramitação das medidas provisórias surge, especialmente, do artigo 62 da Constituição Federal de 1988 e das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Elas são, na letra do artigo, adotadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, entrando em vigor no ordenamento com força de lei e apreciação do Congresso Nacional *a posteriori*, dentro de um prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta. Decorrido o referido prazo sem conversão em lei ordinária, a medida perde vigência desde a edição - significa dizer que a vigência da medida provisória, caso seja rejeitada, revogada ou não apreciada pelo Poder Legislativo, é - como sugere o nome - efêmera.

A medida provisória se trata de um instrumento à disposição do Chefe do Poder Executivo Federal que, de forma mais célere - até mais que aquelas leis ordinárias aprovadas sob um regime de tramitação de urgência - permite que este tome providências sobre assuntos que se encaixem nos pressupostos constitucionais autorizadores. É por este motivo que a Constituição de 1988, após a Emenda Constitucional n. 32/2001, preocupou-se em estabelecer regras para a sua tramitação: Manoel Gonçalves Ferreira Filho já dispunha, quando escreve sobre os efeitos perversos do arranjo constitucional brasileiro, que “a concentração do poder executivo e do poder legislativo nas mesmas mãos” seria “a porta aberta para todos os abusos e, numa palavra, para o despotismo”.²⁹⁶

Mas poderia, o Poder Executivo, realmente, exercer função típica a outro poder constitucional? O debate sobre a natureza jurídica das medidas provisórias - que, conforme a própria Constituição, entram em vigor com força de lei - ainda não é consenso.

Sobre isso, cabe evidenciar o termo “força de lei” empregado no artigo 62 da Constituição e a posição do administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello. Segundo o autor, o constituinte foi tecnicamente impreciso ao empregar a referida expressão,²⁹⁷ e procede a elencar os principais pontos que diferenciam medidas provisórias das leis. É claro, contudo, que o autor tem uma posição demarcada quanto à diferença entre medidas provisórias e leis *ordinárias*.

As medidas provisórias e sua elaboração, até pelo próprio órgão que as emana - o Poder Executivo - realmente não podem considerar-se lei ordinária. Tanto é assim que o artigo 62 veda a possibilidade de que essa espécie normativa trate de matéria penal - em conformidade com o princípio da reserva legal do Direito Penal -, por exemplo.

A posição do autor José Afonso da Silva se assemelha àquela de Celso Antônio Bandeira de Mello: segundo o constitucionalista, as medidas provisórias nem deveriam estar elencadas no rol de atos normativos que integram o processo legislativo do artigo 59 da Constituição, tendo

295 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012, p. 323.

296 IBID, p. 152.

297 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 133-134.

em vista que se diferenciam das leis no próprio processo de elaboração.²⁹⁸

Para os fins deste trabalho, adotar-se-á a posição do autor Clèmerson Merlin Clève, que constrói sua posição a partir da polissemia adotada por diversas vezes na própria Constituição Federal de 1988: o termo, no texto constitucional, não necessariamente quer dizer lei ordinária, no sentido formal. Segundo o constitucionalista, todas as espécies normativas elencadas no artigo 59 são lei - no sentido de serem ato normativo primário, emanados por órgãos com competência legislativa, e que são capazes de inovar no ordenamento jurídico,²⁹⁹ diferentemente de atos administrativos, por exemplo.

Nesse sentido, admite-se que o Poder Executivo é investido, sim, de função legiferante, ainda que condicionado a determinadas circunstâncias formais e materiais - no caso específico das medidas provisórias, o Presidente da República somente encontra a prerrogativa de editá-las mediante situações relevantes e urgentes. Como já explicado, os limites, tanto formais quanto materiais, são necessários para o sistema de freios e contrapesos, à medida em que evita concentração de poder em um só agente público.

É flagrante, e consensual na literatura, contudo, que os pressupostos constitucionais autorizadores de edição de medida provisória não são, historicamente, observados de forma rigorosa.³⁰⁰ Esse fato, inclusive, deu razão à aprovação da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, que trouxe importantes limitações e vedações, bem como diretrizes à tramitação das medidas provisórias, após mais de dez anos de abuso desse instituto pelos Presidentes da República entre 1989 e 2001.³⁰¹

O conteúdo dos pressupostos de relevância e urgência são incertos e pode ser interpretado de forma subjetiva conforme a vontade do Presidente da República, e assim vem sendo, historicamente.³⁰² Pedro Abramovay antecipa que o conceito de relevância é menos polêmico e debatido em relação ao conceito de urgência:

É muito difícil argumentar sobre se uma matéria que mereça ser tratada por lei carece de relevância (se o assunto da medida provisória não constituir matéria a ser tratada por lei, a questão não será a falta de relevância da matéria, mas a utilização de instrumento normativo inadequado).³⁰³

298 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 528-529.

299 CLÈVE, Clèmerson Merin. **Medidas provisórias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020, p. 60.

300 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 537.

301 SANTOS, Luiz Felipe Ferreira dos; MIRANDA, Emílio César. LIMITES CONSTITUCIONAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA E O EXCEPCIONAL CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n. 2, p. 173-197, fev. 2021, p. 181.

302 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 537

303 ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 63

A verdade é que ambos os conceitos - tanto a relevância quanto à urgência - são conceitos *indeterminados*. A indeterminação dos conceitos abre margem interpretativa, mas ela não se confunde com a discricionariedade do ato administrativo, posto que o Poder Executivo não pode utilizar da medida provisória quando quiser ou escolher se irá usá-la ou não.³⁰⁴

Em relação ao conceito da urgência, este é considerado, pela doutrina brasileira, como sendo relativo: a matéria será urgente e passível de tratamento pela medida provisória quando não for possível aguardar o trâmite do processo legislativo ordinário, nem mesmo seu rito abreviado.³⁰⁵ Importante notar que a urgência não se refere somente ao ato de fazer com que a medida entre em vigor, mas também quanto à sua incidência, conforme nos ensina Clèmerson Merlin Clève.³⁰⁶ Para os fins deste estudo, e para extrair uma taxa de observância aos pressupostos constitucionais por parte do Presidente da República no ato da edição de medidas provisórias sobre a COVID-19 em 2020, este será o conceito de urgência adotado.

Apesar da Emenda Constitucional n. 32 ter consagrado o Poder Legislativo como espaço de discussão e definição quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência,³⁰⁷ o controle de constitucionalidade é admitido pela ordem jurídica,³⁰⁸ ainda que não seja prática comum, tendo em vista que

Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República.³⁰⁹

A edição exagerada de medidas provisórias, tornando-as uma forma comum de legislação por parte da Presidência da República, inclusive, contribui muito para a insegurança jurídica³¹⁰ - o próprio caráter provisório das medidas, bem como a perda dos efeitos desde a edição, são evidências dessa afirmação. Dessa forma, quanto mais medidas provisórias editadas cujo prazo constitucional tenha decorrido sem apreciação do Congresso Nacional, mais insegurança jurídica existirá no ordenamento.

304 MASSUDA, Janine Malta. **Medidas provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 56.

305 CLÈVE, Clèmerson Merin. **Medidas provisórias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020, p. 79.

306 IBID.

307 ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 66.

308 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, n.p.

309 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 537.

310 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012, p. 167.

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO PRÉ E NO PÓS PANDEMIA: OS CASOS DE 2019 E 2020

O objetivo deste estudo consiste em averiguar o papel da espécie normativa das medidas provisórias no contexto da pandemia de coronavírus. Para tanto, foi realizado estudo de campo,³¹¹ através da coleta de informações acerca das medidas provisórias editadas entre 2019 e 2020,³¹² bem como no ano de 2003³¹³ no Portal da Legislação. Esses dados foram categorizados, através dos critérios de separação da legislação do Senado Federal, que também foram explorados na tese de dissertação da internacionalista Julianna Villa Verde.³¹⁴ Em suma, as medidas provisórias de 2019 e 2020 foram separadas em: administrativas, sociais, econômicas, jurídicas e orçamentárias. Além disso, os atos normativos foram divididos por situação (se convertidas em lei, se tiveram a vigência encerrada em razão do decurso do prazo constitucional, se foram rejeitadas pelo Legislativo ou se foram revogadas por medida provisória posterior).

Em relação aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, é certo que estão materializados em face da pandemia de COVID-19, que foi decretada em março de 2020.³¹⁵ Tanto é verdade que o atual Presidente, Jair Bolsonaro, é campeão na edição de medidas provisórias desde 2002.³¹⁶ Contudo, a quantidade elevada de medidas editadas não significa uma maior taxa de conversão em lei. Conforme explicado na subseção anterior, as medidas provisórias entram em vigor com força de lei após publicação pela Presidência da República, sendo enviadas ao Congresso Nacional para análise e conversão ou não em lei ordinária. Contudo, caso os parlamentares deixem de analisá-las dentro do prazo constitucional de sessenta dias prorrogáveis por mais sessenta, elas perdem a eficácia desde a edição. Conforme já exposto, é fácil correlacionar a quantidade de medidas provisórias que tiveram sua vigência encerrada em razão da não apreciação do Congresso Nacional com o grau de insegurança jurídica no ordenamento brasileiro.

311 Estudo de campo realizado pela autora em sede de pesquisa de Iniciação Científica (PIBIC-UFPR), sob o projeto “Tensões antidemocráticas no Estado de Direito: constitucionalismo abusivo, erosão democrática e lawfare”, orientada pela Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado. Os dados incluíram, também, aqueles referentes ao primeiro ano do governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003).

312 BRASIL. PLANALTO. **Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32 - 2019 a 2022**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 27 dez. 2020.

313 BRASIL. PLANALTO. **Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32 - 2003 a 2006**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2003-a-2006>. Acesso em: 27 dez. 2020.

314 VERDE, Julianna Villa. **As medidas provisórias e a relação executivo-legislativo no Brasil (1988–2014)**. 2017. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p. 41.

315 OMS decreta pandemia do novo coronavírus. Saiba o que isso significa. 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>. Acesso em: 30 set. 2021.

316 AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Importa, portanto, analisar os números, primeiramente aqueles referentes ao ano de 2019, primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro, quando ainda não existia pandemia de COVID-19. Além disso, o mesmo procedimento será adotado para 2020, no pós-pandemia, e o ano de 2003, primeiro ano de governo Lula, será usado como parâmetro comparativo para ambos.

Em 2019, tem-se um total de 48 medidas provisórias editadas durante todo o ano. Em relação à matéria, vê-se uma clara predominância daquelas de matéria administrativa, que somam 19, contra 14 econômicas, 11 sociais e quatro orçamentárias. Não houve medida provisória de matéria jurídica. Em relação à situação, destacam-se as 23 com vigência encerrada, 22 convertidas em lei ordinária, uma rejeitada e duas revogadas por medida provisória posterior.

Na conversão em porcentagem e cruzamento das duas análises, com o objetivo de conferir a taxa de conversão em lei das medidas provisórias por situação, vê-se que 63% das medidas administrativas foram convertidas, contra 50% de medidas sociais convertidas e 28% em relação às medidas econômicas. Nenhuma das quatro medidas de matéria orçamentária foram convertidas em lei.

Em relação a 2020, tivemos um total de 108 medidas provisórias - das quais foram 18 administrativas, 28 sociais, 20 econômicas e 42 orçamentárias. Novamente, não houve edição de medidas provisórias de matéria jurídica. Do total, 52 medidas foram convertidas em lei ordinária, enquanto 44 tiveram sua vigência encerrada, uma foi revogada por medida posterior e as 11 restantes ainda estão em tramitação.

Quanto ao ano de 2003, foram 58 medidas provisórias publicadas. A mesma predominância das medidas administrativas pode ser observada: são 21, contra 19 sociais, nove econômicas, sete orçamentárias e duas jurídicas. A análise em relação à situação se faz despropositada, uma vez que, em termos práticos, 100% das medidas provisórias editadas no primeiro ano de governo Lula foram convertidas em lei, à exceção da medida 124, que foi revogada pela 128.

Conforme se observa da comparação entre os anos de 2019 e 2003, antes da pandemia, não se podia dizer que o governo Jair Bolsonaro era assíduo na edição de medidas provisórias. Foram 48 em 2019 contra 58 em 2003. A pandemia, em 2020, contudo, veio para mudar o cenário e em menos de um ano o atual governo ultrapassou qualquer outro em relação a média de medidas provisórias editadas desde 2002. Em um ano, a quantidade desses atos normativos mais que duplicou: de 48 medidas em 2019, passamos para 108 somente em 2020.

Mais uma classificação é possível ser feita, pelo menos para o ano de 2020: a quantidade de medidas provisórias que dizem respeito à COVID-19 é importante para saber se o aumento expressivo na edição desses atos realmente se deu em razão da pandemia.

Das 108 medidas provisórias referentes ao ano de 2020, 79 tinham relação com a pandemia de coronavírus. Das 79, temos 40 medidas orçamentárias, 18 sociais, 12 econômicas e nove administrativas. Desse total, 31 foram convertidas em lei, 39 tiveram sua vigência encerrada, oito estão em tramitação e uma foi revogada.

4. TAXA DE OBSERVÂNCIA AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS: MEDIDAS PROVISÓRIAS SOBRE A COVID-19

Aqui, cabe recapitulação sobre a definição dos conceitos de relevância e urgência. Dessa forma, entender-se-á por que a análise do pressuposto de relevância se revela despropositada, para os fins deste estudo.

Matérias que não são reputadas relevantes para a edição da medida provisória são assim, tão somente, em razão do uso do instrumento inadequado.³¹⁷ Se não for relevante o suficiente para tratamento por parte de medida provisória, desde que seja matéria relevante o suficiente para ser tratada em legislação ordinária, outro processo legislativo poderá ser instaurado para tratar da mesma matéria.

Ao tratar sobre esse pressuposto, Clèmerson Merlin Clève fala que “a relevância de que trata a Constituição não é, apenas, da matéria tratada, devendo qualificar, também, a situação ensejadora (estado de necessidade) da medida provisória”.³¹⁸

Importa muito notar que não basta que a situação seja relevante para que seja passível de tratamento pela medida provisória. A Constituição exige que o caso seja, ao mesmo tempo, relevante e urgente. Conforme já visto, o conceito da urgência é mais preciso conceitualmente,³¹⁹ sendo possível defini-lo como situações que não podem aguardar pelo processo legislativo ordinário, nem mesmo no rito abreviado.

Esses foram os critérios de análise das 79 medidas provisórias editadas em 2020 sobre a COVID-19. Admitir que a situação da COVID-19 é relevante e urgente, concomitantemente, não significa dizer que qualquer situação relativa à pandemia é passível de tratamento por parte de medida provisória.

Uma vez que a análise das aberturas de crédito extraordinário (referentes às medidas orçamentárias) exige análise de um terceiro pressuposto, qual seja, a imprevisibilidade, conforme ensinam Diones Gomes da Rocha, Gileno Fernandes Marcelino e Cláudio Moreira Santana: “Para a abertura desses créditos, há que se atender aos critérios da imprevisibilidade e da urgência das despesas, combinado com a urgência e a relevância requeridas para a edição de medidas provisórias”,³²⁰ todas as medidas provisórias de abertura de crédito extraordinário foram reputadas relevantes e urgentes.

Ainda, e conforme explanação supra, considerar o pressuposto da relevância se revela despropositado, principalmente considerando que todas as medidas provisórias sob análise, aqui,

317 ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 63

318 CLÈVE, Clèmerson Merin. **Medidas provisórias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020, p. 75.

319 IBID.

320 ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, [S.L.], v. 48, n. 4, p. 813-827, 19 dez. 2013. Business Department, School of Economics, Business & Accounting USP. <http://dx.doi.org/10.5700/rausp1123>, p. 817.

tratam sobre a pandemia de COVID-19 de uma forma ou de outra - situação que se encaixa em qualquer conceito adotado de relevância ou de relevante interesse público.

A triagem realizada por esse estudo reputou 11 das 79 medidas provisórias como não atendendo ao pressuposto constitucional da urgência. Tem-se, portanto, a taxa de 86% de observância aos pressupostos constitucionais por parte da Presidência da República quando da edição de medidas provisórias sobre a COVID-19. Entre as 11 medidas não urgentes, duas se destacam: as medidas 927 e 1.000.

A medida 927 é predecessora daquela de número 1.045 (de abril de 2021), e trata-se da minirreforma trabalhista no âmbito da pandemia. O procedimento que se vem adotando, por parte do Executivo e do Legislativo, tanto em relação à medida 927 quanto à 1.045, é de deixar a medida vigorar durante o prazo constitucional de 120 dias, editando uma nova normativa, caso o prazo decorra e a pandemia ainda requerer a minirreforma. Dessa forma, a medida número 927 teve sua vigência encerrada, sendo substituída pela 1.045.

Para os fins deste estudo, essas medidas não são consideradas urgentes, posto que a matéria do direito trabalhista, até por sua complexidade, requer que uma eventual minirreforma no contexto da pandemia seja objeto de discussões pelos representantes da população - ou seja, não há impedimento para que a matéria seja tratada através de lei ordinária, após o processo legislativo comum, no rito abreviado ou não.

Além disso, o que se pode dizer sobre essas medidas diz respeito à insegurança jurídica e ao mau uso da figura da medida provisória. A falta de discussão no âmbito do Poder Legislativo acerca da medida provisória 927 levou, inclusive, essa medida a ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, que suspendeu os efeitos de dois artigos da medida: o artigo 29, sobre doença ocupacional, e 31, sobre a atuação da auditoria fiscal do trabalho durante a pandemia, posto que, na interpretação do Tribunal, ofendem o artigo 1º, IV da Constituição Federal.³²¹

A questão sobre a falta de discussão acerca da política pública também pode ser suscitada sobre a medida provisória 1.000. Essa medida provisória diz respeito ao Auxílio Emergencial 2021 - sucessora do Auxílio de 2020, tutelado pela Lei 13.982/2020 - ou seja, o projeto passou por apreciação do Congresso Nacional a fim de vigorar como lei ordinária. O Auxílio Emergencial 2021 é originário da medida provisória 1.000, que ainda está em tramitação no Congresso, e sem indícios de que será transformado em lei ordinária. Não se justifica a edição de medida provisória sobre matéria que já passou pelo processo legislativo ordinário anteriormente - trata-se, novamente, do uso equivocado do instituto das medidas provisórias como instrumento comum de legiferação por parte do Poder Executivo, quando elas deveriam ser utilizadas de forma excepcional.

321 RITZEL, Guilherme Sebalhos. COVID-19 como doença ocupacional: uma análise sobre as diferentes posições adotadas entre o poder executivo e o judiciário na pandemia do coronavírus. **Disciplinarum Scientia - Ciências Sociais Aplicadas**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 1-14, 2020. *Disciplinarum Scientia: Sociais Aplicadas*. <http://dx.doi.org/10.37778/dscsa.v16i2.3627>, p. 9.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão bibliográfica e o estudo de campo permitem algumas conclusões. Primeiramente, é comum que governos se valham de estados de exceção para concentrar poder, mesmo que as circunstâncias não ensejem situações excepcionais que requerem atuação anômala das instituições. Assim se explica por que as medidas provisórias passaram de medidas de urgência e passaram a ser instrumento de uso banalizado pelo Presidente da República para exercer sua conveniente competência legiferante, tão importante num Estado Democrático de Direito que se adstringe ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, quando nos voltamos ao regime de tramitação das medidas provisórias nas casas legislativas, encontramos-nos novamente diante do problema da insegurança jurídica causada pela provisoriedade das medidas. Uma vez decorrido o prazo constitucional em que ao Parlamento é permitida a análise dos atos normativos, a medida perde eficácia desde a edição. Diante dessa hipótese, o texto do artigo 62, com as modificações da Emenda Constitucional n. 32, determina que cabe ao Congresso editar um decreto legislativo que tutele as relações jurídicas que passaram a existir sob a égide da medida provisória. Em caso de não edição do decreto, a medida passa a vigorar somente àquelas relações jurídicas. Ou seja, o que vigora não é uma lei de conversão, e sim a medida provisória como foi editada pelo Presidente.

Esse é o caso da maior parte das medidas provisórias do governo Jair Bolsonaro. Conforme já exposto, o primeiro ano de governo Lula teve uma taxa de conversão em lei de praticamente 100% das medidas provisórias editadas, à exceção de uma. Por sua vez, durante todo o período analisado - 2019 e 2020 - em que tivemos um total de 156 medidas editadas, das quais 67 tiveram sua vigência encerrada, 74 foram convertidas em lei ordinária, três revogadas, uma rejeitada e 11 ainda estão em tramitação. No total, a taxa de conversão em lei das medidas provisórias de 2019 e 2020 é de 47%. A despeito de possuir maioria no Congresso, não parece haver vontade política do governo para transformar suas medidas em lei, principalmente aquelas referentes à abertura de crédito extraordinário - a medida provisória é editada e produz efeitos imediatamente, dessa forma, a partir do momento da edição, o crédito é disponibilizado, de forma que mobilizar a base para transformar essas medidas em leis não parece um desgaste interessante.

No que toca às medidas provisórias referentes à pandemia, vê-se uma taxa de 86% de observância aos pressupostos constitucionais autorizadores, principalmente ao pressuposto da urgência - ou seja, quando o estado de necessidade da situação requer que os efeitos da medida sejam imediatos, não podendo aguardar o trâmite do processo legislativo, abreviado ou não.

Verifica-se, então, que 14% das medidas não eram urgentes, ou, pelo menos, tratavam de matérias cujo tratamento via medida provisória não é o mais adequado. No caso específico das duas medidas destacadas no estudo, sobre a minirreforma trabalhista e o Auxílio Emergencial 2021, ambas as hipóteses podem ser suscitadas: são políticas públicas que não foram tratadas pela via mais adequada e não se tratam de matéria tão urgente que caiba intervenção à mercê da vontade do Presidente da República, sem prévio debate em sede do Congresso Nacional.

A separação dos poderes e a correta divisão de competências não é um debate recen-

te no que diz respeito ao Estado Democrático de Direito. A preocupação em evitar excessos e concentração de poder nas mãos de somente um grupo de interesse ou agente público ainda não foi superada, e para isso as Constituições estão em constante processo de renovação, a fim de encontrar o desenho institucional ideal para o funcionamento harmônico entre os poderes.

Encontrar os limites necessários para a atuação legiferante do Poder Executivo, a fim de permitir que este atue de forma célere frente a situações de crise, e ao mesmo tempo impedir uma concentração de poder que implique em um abuso de prerrogativas constitucionais em prol de interesses escusos - *constitutional hardball* ou constitucionalismo abusivo - é um desafio do poder constituinte derivado que, a despeito de toda a evolução da técnica constitucional atual no Brasil, ainda não foi superado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. PLANALTO. **Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32 - 2003 a 2006**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2003-a-2006>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. PLANALTO. **Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32 - 2019 a 2022**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 27 dez. 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merin. **Medidas provisórias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012.

MASSUDA, Janine Malta. **Medidas provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OMS decreta pandemia do novo coronavírus. Saiba o que isso significa. 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>. Acesso em: 30 set. 2021.

RITZEL, Guilherme Sebalhos. COVID-19 como doença ocupacional: uma análise sobre as diferentes posições adotadas entre o poder executivo e o judiciário na pandemia do coronavírus. **Disciplinarum Scientia - Ciências Sociais Aplicadas**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 1-14, 2020. *Disciplinarum Scientia: Sociais Aplicadas*. <http://dx.doi.org/10.37778/dscsa.v16i2.3627>

ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, [S.L.], v. 48, n. 4, p. 813-827, 19 dez. 2013. Business Department, School of Economics, Business & Accounting USP. <http://dx.doi.org/10.5700/rausp1123>.

SANTOS, Luiz Felipe Ferreira dos; MIRANDA, Emílio César. LIMITES CONSTITUCIONAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA E O EXCEPCIONAL CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n. 2, p. 173-197, fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VERDE, Julianna Villa. **As medidas provisórias e a relação executivo-legislativo no Brasil (1988 – 2014)**. 2017. 62 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

A QUEDA DE MAIS UMA DEMOCRACIA: OS PRIMEIROS MESES APÓS O GOLPE MILITAR EM MIANMAR, 2021

Moacir Rocha Santana Filho³²²

INTRODUÇÃO

Myanmar (antiga Birmânia) é o segundo maior país do Sudeste Asiático com uma área total de 676.578 km², com deltas tropicais férteis no sul e uma paisagem acidentada no sopé do Himalaia no norte, faz fronteira com 40% da população mundial: ao norte e nordeste com a República Popular da China, a leste e sudeste com a República Democrática Popular do Laos e Tailândia, e a oeste e noroeste com Bangladesh e Índia. Sua costa fornece acesso a rotas marítimas e portos de águas profundas; o país é rico em recursos naturais, incluindo terras aráveis, florestas, minerais, gás natural e recursos de água doce e marinhos, sendo a economia dominada pela agricultura e atividades relacionadas, que representam 36% do Produto Interno Bruto (PIB) e 60-70% do emprego (MIMU, 2021).

No primeiro dia de fevereiro de 2021, forças do exército de Mianmar tomaram o poder do então governo civil democraticamente eleito. A junta militar que se estabeleceu, alega que a tomada de poder aconteceu de acordo com a Constituição, mediante acusações de fraudes nas últimas eleições, ainda que estas acusações sejam negadas pelas autoridades eleitorais do país. Desde então, uma onda crescente de protestos e violência acontece no país, os manifestantes recusam a ação dos militares que interrompe um processo democrático iniciado há uma década. As Nações Unidas classificaram a atual situação do país como “catastrófica”, e nas últimas décadas estudiosos apontam cenários de declínio democrático em todo o mundo.

Analisa-se o período de redemocratização em Mianmar e, sobretudo, a queda do regime democrático com o golpe de Estado em fevereiro de 2021, descrevendo as principais medidas e acontecimentos que se sucederam até os primeiros dias de julho de 2021. Sem a pretensão de esgotar o assunto, intenciona-se a construção de uma base de informações iniciais para a discussão do caso ocorrido em Mianmar, e da temática de declínio de democracias no mundo contemporâneo.

322 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Cultura da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). <https://orcid.org/0000-0002-8270-9712>. <http://lattes.cnpq.br/424458867776228>. E-mail: moacir_rochASF@hotmail.com.

* Este trabalho foi apresentado no II Encontro Internacional Democracia na Pós-Pandemia, sendo publicado um resumo. Cf. SANTANA FILHO (2021).

METODOLOGIA

O presente artigo se caracteriza como um estudo exploratório e descritivo. Com o intuito de realizar uma análise sobre o panorama da queda da democracia e o golpe de Estado em Mianmar, utilizam-se dados quantitativos, mas a abordagem principal é qualitativa, pois diferente de uma proposta rigidamente estruturada, permite aos investigadores uma proposição de trabalhos que explorem novos enfoques (GODOY, 1995). Para além da pesquisa bibliográfica, utilizam-se informações oriundas de páginas oficiais do Governo de Mianmar, relatórios e informativos de ONGs internacionais e das Nações Unidas, literatura especializada, assim como material jornalístico (nacional e internacional), a principal fonte de informação disponível sobre a situação em Mianmar. Tal exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, pretende novas interpretações, ou abordagens complementares, e constitui a pesquisa documental (*id.*).

Há uma diversidade de termos sendo utilizada para nomear o acontecimento do dia 1 de fevereiro em Mianmar: “intervenção militar”, “dissolução do governo”, “golpe de Estado”, “golpe militar”, entre outros. Utiliza-se nesta pesquisa, termos que confirmam o sentido de queda do governo civil democrático e de usurpação do poder por parte dos militares.

Podemos constatar na literatura especializada, algumas fórmulas e requisitos para identificação de uma democracia, como a tríade de Ginsburg e Huq que indica os predicados básicos da democracia, que consistiriam em: eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei, e Estado de Direito (PRZEWORSKI, 2019). Adota-se aqui o mesmo posicionamento do cientista polonês Adam Przeworski (2019) – em “*Crisis da democracia*”, um conceito de democracia “minimalista” e “eleitoral”, um “arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem (autores que adotam essa opinião incluem Schumpeter, Popper e Bobbio)” (*Ibid.*, p.29).

Portanto, o foco da presente pesquisa são os acontecimentos reportados por agências internacionais e pelas Nações Unidas no período que compreende o golpe de Estado em 1 de fevereiro de 2021, até os primeiros dias de julho de 2021, totalizando cerca de 5 meses, em Mianmar.

A REDEMOCRATIZAÇÃO EM MIANMAR: UM BREVE HISTÓRICO

“Do ‘socialismo’ militar à ‘democracia’ populista” (*From military “socialism” to populist “democracy”*) é o título de uma das seções do artigo *How populism directed against minorities is used to prop up Myanmar’s ‘Democratic’ revival*, de Khin Zaw Win³²³. No texto, o autor destaca que, ideologicamente, uma tentativa tímida de socialismo conhecida pelo nome de “*The Burmese Way to Socialism*” (“O caminho da Birmânia para o Socialismo”), sob um Estado de partido único controlado pelos militares, fracassou quando este foi derrubado por uma revolta

323 Analista e diretor do Instituto Tampadipa, em Yangon, e que no passado foi um “prisioneiro de consciência” em Mianmar.

pública sangrenta em 1988, entretanto, uma junta militar foi reinstalada e durou até 2011. Em 2012, o principal partido pró-democracia, a Liga Nacional para a Democracia (NLD, na sigla em inglês), disputou as eleições parciais, ganhando a maioria dos assentos, sendo a vitória repetida e ampliada em 2015, com a instalação de um governo civil eleito democraticamente. Zaw Win reflete que a democracia em Mianmar não começou em 2010, pois uma “democracia limitada” existia desde o final de 1930, bem cedo para a Ásia.

Em 8 de novembro de 2015, as Nações Unidas estavam apreensivas com as eleições em Mianmar. Ban Ki-moon, na época o secretário-geral, pedia a todos “calma e respeito até o final do processo eleitoral”, destacando o trabalho da Comissão Eleitoral em vários níveis (estadual, regional e local) e mencionando os observadores domésticos e internacionais que testemunharam o evento, naquele momento as agências de notícias internacionais apontavam a confiança da Liga Nacional (então, de oposição) na vitória naquela que seria a “primeira eleição realizada no país nos últimos 25 anos”, foram mais de 6 mil candidatos, de mais de 90 partidos, disputando os 498 assentos no Parlamento (ONU NEWS, 2015a). Ao final do processo eleitoral daquele ano e oficialização do resultado, o secretário-geral parabenizou a NLD e Daw Aung San Suu Kyi pela esperada vitória, definiu aquelas eleições como “conquista significativa”, destacando a importância do papel do presidente Thein Sein, da Comissão Eleitoral, dos partidos político e do exército, pelo apoio à condução de eleições credíveis e transparentes, e saudou o Partido União, Solidariedade e Desenvolvimento (UDSP, na sigla em inglês) por sua “digna aceitação do veredito do povo” (ONU NEWS, 2015b).

Apesar do marco histórico das eleições, inúmeros eleitores de comunidades minoritárias, particularmente os rohingyas, foram impedidos de votar e alguns foram desqualificados como candidatos (ONU NEWS, 2015b). As Nações Unidas pediam a todos os atores nacionais que defendessem os direitos humanos e o Estado de Direito naquele momento de formação de um novo governo, reafirmando o interesse em apoiar as ações do país para “consolidar a democracia”.

Nessas eleições de 2015, o eleitorado fez uma declaração enfática para a superação do passado de ditadura militar, e os dois anos que se seguiram comporiam uma época “exuberante” – internacionalmente – para Mianmar, entretanto, esse quadro conseguiu esconder alguns erros que estavam sendo cometidos, inclusive oriundos da liderança de Aung San Suu Kyi (WIN, 2018). Zaw Win explica que, com certo declínio ideológico, contestação mínima de políticas e plataformas eleitorais rudimentares, o cenário estava pronto para o recurso ao populismo; além de uma rejeição generalizada da população de Mianmar ao governo militar, o populismo e o desenvolvimento de aspectos nacionalistas desempenharam um importante papel nos sucessos eleitorais do NLD.

Assim, após décadas de governo militar ou de um partido só, existiu, a partir da redemocratização, um sistema multipartidário, mas dominado por apenas dois partidos, o Partido União, Solidariedade e Desenvolvimento, ligado aos militares, e o Liga Nacional para a Demo-

cracia, o “principal partido pró-democracia em Mianmar”, uma vez que, internamente, ambos experimentam o aumento do apoio público (WIN, 2018).

Mesmo após o fim do regime militar, em 2011, as forças armadas nunca ficaram sob o controle do governo civil, e nos últimos anos, o exército, controlado pelo general Min Aung Hlaing, iniciou campanhas contra minorias étnicas, como os rohingyas, os shan e os kokang. Nesse sentido, Suu Kyi foi acusada de se aliar aos militares na perseguição aos rohingyas, Mianmar foi acusado de fazer limpeza étnica, porém, há quem acredite que Suu Kyi realizou uma concessão e cooperação com os militares, como uma tentativa de fortalecer a democracia no país (G1, 2021).

A “CRISE ROHINGYA”

De acordo com a Unidade de Gestão de Informação de Mianmar (Myanmar Information Management Unit - MIMU), apesar da abundância de recursos naturais, os conflitos de longa data continuam a ser um desafio, tais conflitos podem ser compreendidos pelo fato de Mianmar ser um dos países mais diversificados do mundo, com cerca de 135 grupos étnicos diferentes e, embora a densidade populacional do país esteja entre as mais baixas do Sudeste Asiático, isso mascara uma ampla variação, com dois terços da população vivendo em áreas rurais e as maiores populações urbanas concentradas em Yangon e Mandalay.

Administrativamente, Mianmar está dividido em sete estados, sete regiões e um território da União (Nay Pyi Taw). Quase um quarto da população é considerada pobre de acordo com a Pesquisa de Condições de Vida de Mianmar de 2017, importante destacar que, o país fez um progresso significativo na redução da pobreza entre 2005 e 2017, reduzindo pela metade a parcela da população considerada pobre, no entanto, a disparidade de riqueza entre as áreas rurais e urbanas permaneceu elevada, com grandes variações entre os municípios e um terço da população (não considerada pobre em 2017) altamente vulnerável e em risco de cair na pobreza (MIMU, 2021).

A população de Mianmar é superior a 51 milhões, de acordo com o censo de 2014 indicado pelo Ministério da Hotelaria e Turismo de Mianmar, sendo que, mais de 80% dos grupos étnicos são budistas, apesar de um grande número de culturas locais, os principais pilares seriam o budismo e a cultura birmanesa (GOVERNO DE MIANMAR, 2021).

De acordo com Zaw Win (2018), o ímpeto “nacionalista-populista” do NLD acabou por incitar “fobias racistas latentes”, gerando tensão e divisão, e como principal impacto dessa onda de discriminação, ocorreu a violência direcionada para a comunidade de mulçumanos, os rohingyas. Haveria uma crise em curso, pois tanto o governo do NDL quanto os militares exerciam posicionamentos despreocupados ou omissos em relação às minorias, caracterizando um “populismo autoritário”, uma vez que, com um sistema eleitoral antiquado, os políticos e generais tentavam corresponder ao público de uma maioria étnica e religiosa, assim como ao eleitorado emergindo de décadas de ditadura (WIN, 2018).

Uma onda de violência em agosto de 2017, forçou milhares de pessoas da minoria rohingya a abandonar suas casas em Mianmar e procurar abrigo no país vizinho, Bangladesh, que nos últimos três anos viu chegar mais de 742 mil pessoas no seu território (ONU NEWS, 2020a). De acordo com a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), mais de um milhão de refugiados rohingyas fugiram de Mianmar em ondas sucessivas de deslocamento desde o início dos anos 1990 e são considerados como uma “minoría muçulmana apátrida”. É apontada uma disputa territorial e política em Mianmar, em Rakhine – um dos estados do país, que tem população majoritária do grupo étnico rohingya, o conflito estaria na recusa do governo em reconhecer esse grupo como população de direitos. Em 1982 foi aprovada uma nova lei de cidadania, porém, poucos conseguiram ter acesso aos documentos necessários para legalização de sua situação no país, há também o aspecto de perseguição religiosa, em um país predominantemente budista, a cultura islâmica pode ser vista como uma ameaça, de acordo com a OXFAM (2020).

Desde então, a ONU e ONGs parceiras pediram apoio financeiro internacional e organizaram planos de resposta conjunta para a crise humanitária que se instalou. Em 2019, o chefe da ACNUR fez o apelo para que Mianmar tomasse medidas urgentes para lidar com as causas dessa “crise que persiste há décadas” e para que as pessoas não sejam mais forçadas a fugir, possibilitando um retorno com segurança e dignidade.

Em 2020, três anos após o início da “crise rohingya”, os refugiados que vivem nos assentamentos em Bangladesh estavam extremamente vulneráveis, enfrentando várias crises e dependendo de assistência alimentar para sobreviver. No total, mais de 860 mil pessoas vivem nesses assentamentos (chegando em várias fases de deslocamento, iniciadas nos anos 90). A COVID-19 e a crise econômica estão dificultando uma resposta humanitária, que de acordo com o Programa Mundial de Alimentos, gasta-se mensalmente a quantia de US\$ 24 milhões para alimentar essas pessoas, sem o apoio contínuo da comunidade internacional, a situação desses refugiados iria deteriorar rapidamente (ONU NEWS, 2020a).

A “ÚLTIMA ELEIÇÃO” EM NOVEMBRO DE 2020

Com os resultados oficiais divulgados, o partido de Aung San Suu Kyi conquistou a maioria absoluta nas eleições de Mianmar, em 8 de novembro de 2020, enfrentando a oposição alinhada com os militares. A Liga Nacional para a Democracia (NLD) obteve 346 cadeiras, mais da metade do Parlamento, inclusive quando se considera as 25% de vagas reservadas aos militares, de acordo com os números da Comissão Eleitoral, melhorando os resultados obtidos em 2015, apesar do fato de que mais de 1,5 milhão de pessoas não puderam votar em áreas de minorias étnicas (AFP/UOL, 2020). O Partido União, Solidariedade e Desenvolvimento (UDSP), alinhado com os militares, obteve apenas 25 cadeiras, embora alguns votos sejam contestados, “a vitória da NLD é tão esmagadora que não mudaria os resultados”, resume Richard Horsey, do Grupo de Crise Internacional, apesar disso, o UDSP se manifestou no sentido de convocar novas eleições (AFP/UOL, 2020).

Observadores afirmaram que apesar de previsões de baixa participação devido à recente onda de casos de coronavírus, as eleições aconteceram sem grandes problemas na maior parte do território, entretanto, apontaram defeitos na transparência da Comissão Eleitoral da União (UEC) – designada pelo governo, conforme a Constituição – e o cancelamento da votação em algumas áreas de minorias étnicas. Grupos de defesa dos direitos humanos também criticaram o processo eleitoral que teria deixado praticamente todos os muçulmanos rohingyas sem condições de votar, uma vez que eles se encontram em campos de refugiados ou perderam a nacionalidade birmanesa (AFP/UOL, 2020). Nesse sentido, ensina Norberto Bobbio (1997), é necessário que aqueles que são chamados a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher.

Naquele momento, após as eleições de 2020, o analista Khin Zaw Win previa que os próximos meses seriam difíceis. Zaw Win criticou os integrantes da UEC, classificando-os de “incompetentes”, e destacou que apesar da imagem de Suu Kyi continuar muito popular em Mianmar, foi bastante afetada no cenário internacional pela crise dos rohingyas, sendo o país acusado de genocídio (AFP/UOL, 2020).

As Forças Armadas esperavam que o UDSP aumentasse a sua força política, o que não aconteceu como demonstrado na apuração dos votos. De acordo com Alexandre Uehara, coordenador do Grupo de Estudos sobre a Ásia da Universidade de São Paulo (GEASIA/USP), a derrota nas urnas surpreendeu e assustou os militares (BARCELLOS, 2021).

O GOLPE DE ESTADO

A crise política em Mianmar “ressurgiu” no dia 1 de fevereiro de 2021, uma segunda-feira, quando os militares dissolveram o governo civil e prenderam a líder da oposição e Prêmio Nobel da Paz, Aung San Suu Kyi – que, na prática, é a líder do país desde 2015 –, e outros integrantes do governo, alegando que as eleições do ano passado (novembro de 2020), vencidas pelo partido de Suu Kyi, da Liga Nacional pela Democracia, foram fraudadas (ONU NEWS, 2021a).

Segundo a ONU, a Liga Nacional pela Democracia venceu as eleições parlamentares com a grande maioria dos votos, e o novo Parlamento iria aprovar um novo governo. Os militares se recusaram a aceitar o resultado, alegando que houve “enormes irregularidades” nas últimas eleições de novembro, tentaram argumentar na Suprema Corte do país a ocorrência de fraude eleitoral, e por fim cercaram os prédios do Parlamento com soldados, iniciando um golpe sem atos de violência, poucas horas antes da primeira sessão do Parlamento (G1, 2021; BARCELLOS, 2021). A Junta Militar instalada alegou que a tomada de poder aconteceu de acordo com a Constituição, em tentativa de legitimação da intervenção. Houve anúncio em estação de TV pertencente aos militares, e um apresentador citou a Constituição de 2008 que permite aos militares declarar uma emergência nacional e, portanto, o estado de emergência permaneceria em vigor por um ano (G1, 2021; BARCELLOS, 2021).

Como se sabe, a supremacia da Constituição conjuga essas duas dimensões, a jurídica e a política, decorre, assim, tanto do fato de ser a norma que confere validade às demais normas jurídicas, quanto do fato de se constituir como uma comunidade política (CÂMARA *et al.*, 2021). E como apontado por inúmeros estudiosos, os autoritários destroem as instituições democráticas, muitas vezes de forma gradativa, mas suas iniciativas para subversão da democracia costumam ter um “verniz de legalidade”, muitas são adotadas sob o pretexto de diligenciar algum objetivo público legítimo, como combater a corrupção, “limpar” as eleições, aperfeiçoar a qualidade da democracia, ou mesmo aumentar a segurança nacional (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

O general Min Aung Hlaing, chefe das Forças Armadas do país, foi quem tomou o poder. Os militares bloquearam estradas ao redor da capital com tropas e veículos blindados, helicópteros militares sobrevoavam a cidade, o sinal de internet e telefonia móvel foi derrubado em todo o país, rapidamente assumiram o controle da infraestrutura do país, suspenderam transmissões de televisão e cancelaram os voos domésticos e internacionais, bancos comerciais e o mercado de ações foram fechados (G1, 2021).

Hodiernamente, a Constituição é fundamental pela sua forma (normativa) e pelo seu conteúdo (democrático), e precisa ser constantemente preservada e renovada, mas isso não se dá mais por meio de golpes de Estado ou de movimentos revolucionários, mas por meio da compreensão da necessidade de mudanças constitucionais, com disputas que envolvem negociação e rearticulação entre forças sociais e políticas, ampliando-se os sujeitos constitucionais, inclusive o poder constituinte (CÂMARA *et al.*, 2021).

Após quase 50 anos de ditadura, Mianmar vivenciava uma fase democrática desde 2011, eleições para o Parlamento e outras reformas haviam sido implementadas (G1, 2021; BARCELLOS, 2021). O quadro geral no país, após dois meses do golpe, era de imagens de civis baleados à queima-roupa, assassinatos brutais nas ruas e em casas, ataques generalizados e sistêmicos contra a população civil, um colapso bancário iminente junto com a escassez de alimentos e falhas na saúde, conforme verificou Christine Schraner Burgener, enviada especial da ONU para Mianmar (ONU NEWS, 2021d). Os ganhos conquistados com a transição democrática e o processo de paz estariam se esvaindo, os líderes militares já mostraram que não são capazes de administrar o país, portanto, o governo civil deveria ser restaurado, conforme destaca Schraner Burgener.

PROTESTOS, REPRESSÃO E VIOLÊNCIA

Uma das primeiras ações dos militares em 1º de fevereiro foi cortar o acesso à internet, que até então não foi totalmente restabelecida (julho de 2021). De acordo com Potkin (2021), as telecomunicações recebem listas regulares de sites e números de telefone de ativistas para bloqueio, e fontes apontam que, meses antes do golpe, provedores de serviços de internet e telecomunicações receberam ordens de instalar *spyware* de interceptação para permitir que o

exército espionassem comunicações da população de Mianmar; a junta militar nunca comentou sobre o esforço da alegada vigilância, mas anunciou o objetivo de aprovar um projeto de lei de segurança cibernética que exigiria aos provedores de telecomunicações o fornecimento de dados quando solicitados e remover ou bloquear qualquer conteúdo considerado como perturbador “da unidade, estabilização e paz”; aponta-se também, alterações em leis de privacidade para facilitar a interceptação de comunicações (POTKIN, 2021).

Desde o início da crise política surgiram protestos e manifestações contra o governo instalado em Mianmar. Ao final do mês de fevereiro, no dia 28, ocorreu a mais violenta repressão contra manifestantes até então, causando a morte de ao menos 18 pessoas e cerca de 30 feridos; no dia seguinte, Aung San Suu Kyi, que foi presa com outros líderes do partido, apareceu por vídeo, em um tribunal do país para ser indiciada pelas acusações da Junta Militar (ONU NEWS, 2021b). Verificou-se por imagens e fontes, o uso letal da força contra manifestantes pacíficos e prisões arbitrárias, denunciadas e classificadas como “inaceitáveis” pelas Nações Unidas, que reafirmaram o direito de se reunir pacificamente e de exigir a restauração da democracia no país. De acordo com a ONU, mais de 1 mil pessoas foram presas em fevereiro, apenas por “exercerem seu direito fundamental à liberdade de expressão”.

O Conselho de Segurança da ONU destacou que as manifestações lembraram os propósitos e princípios da Carta da Asean (Associação das Nações do Sudoeste Asiático) como os princípios da democracia, a adesão ao Estado de Direito, a boa governança, a proteção aos direitos humanos e o respeito das liberdades fundamentais (ONU NEWS, 2021c). Os 15 Estados-membros do Conselho também realçaram que é essencial a proteção dos direitos das minorias.

O Dia das Forças Armadas de Myanmar, 27 de março de 2021, foi considerado como o “dia mais sangrento desde o início das manifestações de rua”, teve pelo menos 100 mortos, incluindo crianças e jovens, sendo que desde a intervenção militar cerca de 400 pessoas foram mortas em protestos de rua até aquele momento (ONU NEWS, 2021a). Ao final do mês, no dia 31 de março, foram contabilizadas cerca de 2.559 pessoas presas, acusadas ou condenadas desde 1º de fevereiro, e cerca de 521 pessoas assassinadas pela junta militar (ONU NEWS, 2021d).

Assim, em determinadas áreas, civis se organizam em grupos armados, batizados de “Força Popular de Defesa”, para a luta contra os militares, verifica-se o uso de rifles de caça ou armas caseiras, sendo a região de Saigang, em particular, o lugar que registra o aumento dos confrontos entre tais grupos e os militares (FOLHA DE S. PAULO, 2021). Os confrontos entre grupos armados étnicos e militares também se intensificaram em vários locais nos estados de Kachin, Shan e Kayin, que foram bombardeados pelo governo (ONU NEWS, 2021e).

No mês de abril de 2021, Michelle Bachelet, a Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, indicou haver um “derramamento de sangue coordenado em muitas partes do país” e apontou uma semelhança com a Síria em 2011, com protestos pacíficos recebendo repressão des-

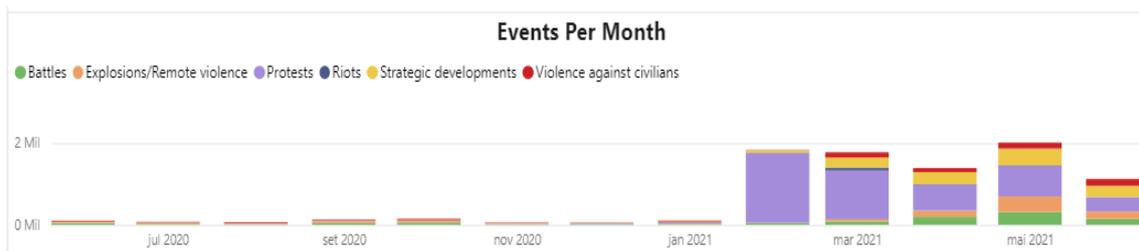
proporcional. Em apenas um final de semana, mais de 80 pessoas foram mortas, quando forças de segurança conhecidas como “Tatmadaw” usaram granadas e morteiros em Bago, sul do país, e cerca de 3 mil pessoas continuavam detidas (ONU NEWS, 2021e).

Em maio de 2021, cem dias após a tomada de poder pelos militares, dados recolhidos pelas Nações Unidas indicavam que pelo menos 782 pessoas morreram como resultado da atuação das forças de segurança até então, outras graves violações dos direitos humanos são apontadas, como invasões a residências e escritórios privados, atos de punição coletiva, desaparecimentos forçados, e mandados de prisão para ativistas da sociedade civil, sindicalistas, jornalistas, acadêmicos e figuras públicas, além disso, os parentes dessas pessoas são colocadas sob custódia como forma de exercer pressão (ONU NEWS, 2021f). Dos milhares de funcionários públicos visados com demissões, destituições ou suspensões (até 11 de maio de 2021), a maior parte é do sexo feminino, e incluem a suspensão de 990 professores universitários, pesquisadores e auxiliares por não comparecerem ao trabalho, estima-se que “11 mil funcionários públicos foram expulsos” em um único dia (*ibid.*).

Executivos de grandes empresas de telecomunicações, tanto estrangeiros quanto cidadãos de Mianmar, foram informados em meados de junho do corrente ano, por pedido confidencial do Departamento de Correios e Telecomunicações (PTD), que devem buscar autorização especial para deixar o país. Alguns dias depois, as empresas de telecomunicações receberam novo informativo para implementar totalmente a tecnologia de interceptação e permitir que as autoridades espionassem chamadas, mensagens e tráfego da web, assim como, rastreassem usuários por si mesmas, até 5 de julho, de acordo com a Reuters (POTKIN, 2021). A proibição de viagens teria o objetivo de pressionar as empresas de telecomunicações a finalizar essa ativação da tecnologia de interceptação.

Em último evento analisado para o presente estudo, verificou-se, de acordo com fontes da Reuters e AFP, que as forças de segurança de Mianmar mataram ao menos 25 pessoas em confronto com opositores, no dia 2 de julho, em Depayin, região de Sagaing, cerca de 300 quilômetros ao norte da capital, Naypyidaw (FOLHA DE S. PAULO, 2021). Moradores entrevistados pela agência de notícias AFP, informaram que soldados chegaram em caminhões e abriram fogo contra um vilarejo próximo da selva, uma tentativa de desalojar membros do grupo local de defesa, “eles atiraram em tudo que se movia na estrada e na aldeia”, “reparei que a maioria das vítimas foi morta com um tiro na cabeça”, vários civis estão entre as vítimas (*Ibid.*). Dias depois os residentes da região realizaram novos protestos.

(Gráfico 1 – Análise do conflito em Mianmar. Fonte: Armed Conflict Location & Event Data – ACLED Project / CSP Analytics Database).



No gráfico 1, tem-se um recorte temporal de 1 ano, entre junho de 2020 e junho de 2021, é possível visualizar o aumento acentuado de eventos mensais de protestos, conflitos e violência contra civis em Mianmar a partir de fevereiro de 2021, o exato mês do golpe militar. São dados disponíveis no banco de dados do *Community Strengthening Project (CSP)*, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), com informações disponibilizadas publicamente pelo *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)*, uma organização sem fins lucrativos com sede nos Estados Unidos que agrega eventos de conflito semanalmente de várias fontes de notícias locais e internacionais.

Apesar de que cerca de 1 milhão de pessoas necessitam de apoio e proteção em Mianmar, de acordo com funcionários humanitários, verificam-se dificuldades de operação e financiamento, interrupções na comunicação, no transporte e nas cadeias de abastecimento (ONU NEWS, 2021c). De acordo com relatos, os militares impedem que os feridos sejam socorridos, cobram das famílias uma “multa” de cerca de US\$ 90 para liberar corpos, pessoas são condenadas à morte em julgamentos secretos, jornalistas e ativistas estão sendo procurados pela polícia por se expressarem na internet, ao mesmo tempo, a economia, a educação e a infraestrutura de saúde estão à beira de um colapso (ONU NEWS, 2021e).

No último alerta verificado, em 6 de julho de 2021, a ONU esclareceu que a situação em Mianmar está evoluindo de forma “catastrófica”. A Alta Comissária para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, perante o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, destacou que “a situação em Mianmar passou de uma crise política a uma catástrofe multidimensional dos direitos humanos”, assim, as consequências do golpe geraram um evidente potencial de insegurança massiva, com consequências para toda a região, exacerbando conflitos históricos nas regiões fronteiriças do país, cujas minorias, em geral, comportaram-se “pacificamente” nos últimos anos (ESTADO DE MINAS/ AFP, 2021).

CONCLUSÃO

A crise da democracia é uma questão que sempre retorna à discussão acadêmica, ou que nunca saiu totalmente do debate nas últimas décadas. Como sabemos, teorias do “fim” da democracia, da história, ou mesmo da civilização ocidental, sempre existiram. Contudo, desta vez poderia ser diferente? Como bem sintetiza Przeworski, “democracia é simplesmente um sistema no

qual ocupantes do governo perdem eleições e vão embora” (2019, p. 29), mas e quando não vão? É o que acontece em Mianmar. Apesar das especificidades de um país no sudoeste asiático, e de uma “jovem democracia”, a tentativa de subverter o jogo democrático, contestando resultados eleitorais, ou alterando as regras do jogo, parece ser uma tendência atual dos golpes autoritários.

Relatórios recentes indicaram aumento acentuado da pobreza em Mianmar após a pandemia da COVID-19 e a situação política de 2021. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adverte que, se não houver controle, o efeito combinado dessas duas crises pode levar até 12 milhões de pessoas à pobreza e colocar até 25 milhões de pessoas, quase metade da população de Mianmar, abaixo da linha de pobreza (MIMU, 2021).

Myanmar possui uma sociedade complexa, composta por uma grande diversidade de etnias, desigualdade socioeconômica e conflitos históricos. Algum tempo antes do golpe, Khin Zaw Win (2018), já alertava que apesar da vontade do povo de Mianmar pela retomada de um sistema democrático, apenas uma democracia majoritária não seria a cura para os problemas que afligem o país, e apontava que a construção de um sistema genuinamente plural para uma nação plural deveria ser o objetivo.

O significado de viver em uma sociedade democrática exige muito mais do que eleger representantes que formam os governos (OSTROM, 2009). Parte da população de Mianmar segue em conflito com a intervenção militar em curso, rejeitam sua legitimidade e pedem o retorno à democracia. Em última estimativa da violência das forças de segurança em Mianmar, de acordo com as Nações Unidas, até o início de julho de 2021, cerca de 900 pessoas foram mortas, enquanto pelo menos 5.200 foram detidas de forma arbitrária, e mais de 230 mil pessoas foram obrigadas a abandonar suas casas (ESTADO DE MINAS, 2021; FOLHA DE S. PAULO, 2021). Os militares contestam esses dados, mas não divulgam suas próprias estimativas.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Renato. Entenda a crise provocada pelo golpe militar em Mianmar. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/04/08/entenda-a-crise-provocada-pelo-golpe-militar-em-mianmar>. Acesso em junho de 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CÂMARA, Heloisa Fernandes, *et al.* **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

CSP, Community Strengthening Project. **Analytics Database**. Disponível em: <https://www.cs-panalytics.com/>. Acesso em julho de 2021.

ESTADO DE MINAS. ONU classifica a situação de Mianmar como “catastrófica”. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/07/06/interna_internacional,1283973/onu-classifica-a-situacao-de-mianmar-como-catastrofica.shtml. Acesso em: julho de 2021.

FOLHA DE S. PAULO. Confronto entre Exército e opositores deixa 25 mortos em Mianmar. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/07/confronto-entre-exercito-e-opositores-deixa-25-mortos-em-mianmar.shtml>. Acesso em julho de 2021.

GOVERNO DE MIANMAR. Sobre Mianmar. **Myanmar National Portal**. Disponível em: <https://www.myanmar.gov.mm/web/guest/people-society>. Acesso em: julho de 2021.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

G1. **Entenda o golpe militar em Mianmar**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/01/entenda-o-golpe-militar-em-mianmar.ghtml>. Acesso em junho de 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**, Rio de Janeiro: Zahar, 1ª ed., 2018.

MIMU, Myanmar Information Management Unit. **Poverty and Vulnerability**. 2021. Disponível em: <http://themimu.info/country-overview>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Country Overview**. Disponível em: <http://themimu.info/poverty-vulnerability>. 2021. Acesso em: junho de 2021.

ONU NEWS. **ONU pede responsabilização de autores após mortes de pelo menos 100 em Mianmar**, 2021a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1745932>. Acesso em junho de 2021.

_____. **ONU diz que mundo deve enviar “sinal claro” contra golpe militar em Mianmar**, 2021b. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1742962>. Acesso em junho de 2021.

_____. **Conselho de Segurança condena violência a manifestantes em Mianmar**. 2021c. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1744202>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Enviada especial a Mianmar pede ação imediata do Conselho de Segurança**, 2021d. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1746352>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Três anos depois do início da crise, rohingya estão “mais vulneráveis do que nunca**. 2020a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/08/1724212>. Acesso em junho de 2021.

_____. **Ban elogia participação pacífica em eleições em Mianmar**. 2015a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/11/1531141-ban-elogia-participacao-pacifica-em-eleicoes-em-mianmar>. Acesso em junho de 2021.

_____. **Secretário-geral saúda eleições em Mianmar como “conquista significativa”**. 2015b. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/11/1531701-secretario-geral-sauda-eleicoes-em-mianmar-como-conquista-significativa>. Acesso em junho de 2021.

_____. **Escritório para Direitos Humanos vê risco de “conflito total” em Mianmar**, 2021e. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/04/1747442>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Mianmar completa 100 dias após tomada do poder pelos militares com 782 morte**, 2021f. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/05/1750372>. Acesso em junho

de 2021.

OSTROM, Vincent. **The meaning of democracy and the vulnerability of democracies**: a response to Tocqueville's challenge. USA: University of Michigan Press, 2009.

OXFAM BRASIL. **Três anos após início da crise, como estão os refugiados Rohingya?**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/tres-anos-apos-inicio-da-crise-como-estao-os-refugiados-rohingya/>. Acesso em junho de 2021.

PETRARCA, Fernanda Rios. Resenha: **Sociologia do Jornalismo**. Revista FAMECOS, nº 33, agosto de 2007.

POTKIN, Fanny. Militares proíbem empresários de telecomunicações de deixarem Mianmar. **CNN Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/07/05/militares-proibem-empresarios-de-telecomunicacoes-de-deixarem-mianmar>. Acesso em julho de 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução Berilo Vargas. 1a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RIBEIRO, Erik Herejk. **A rivalidade e a cooperação nas relações China-Índia**: o contexto asiático e o caso de Mianmar. Dissertação de Mestrado, P.P.G. em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, 2015.

SANTANA FILHO, Moacir Rocha. Mianmar, 2021: os primeiros meses do mais recente golpe contra uma democracia: Myanmar, 2021: The First Months of the Latest Coup Against Democracy. **Democracia na Pós-Pandemia**, SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 49-52, 2021.

UOL/AFP. **Partido de Aung San Suu Kyi vence por maioria absoluta eleições em Mianmar**. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/11/13/partido-de-aung-san-suu-kyi-vence-por-maioria-absoluta-eleicoes-em-mianmar.htm>. Acesso em: junho de 2021.

ZAW WIN, Khin. **How populism directed against minorities is used to prop up Myanmar's 'Democratic' revival**. 2018. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/author/khin-zaw-win/>. Acesso em: junho de 2021.

OS QUATRO PILARES DO AUTORITARISMO DE BOLSONARO EM RELAÇÃO À MÍDIA: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DE SUA ESTRATÉGIA E O RISCO À DEMOCRACIA.

Haroldo Capelletti Nogiri Filho³²⁴

1. INTRODUÇÃO

Desde o primeiro caso de coronavírus no Brasil, ou seja, em 26 de fevereiro de 2020, o Presidente da República tem lidado com a situação de maneira questionável e irresponsável. Dentre os mais variados exemplos, podemos citar o investimento em hidroxiquina, remédio comprovadamente ineficaz para o tratamento do vírus³²⁵; a recusa da vacina, essa sim, cientificamente comprovada³²⁶; as intrigas com os ministros da saúde e com bases aliadas de seu governo em meio a uma das maiores crises do país³²⁷; e a minimização dos impactos da COVID-19³²⁸. Todavia, mesmo com a perda de apoio popular durante a crise do coronavírus, Jair Bolsonaro não pode ser subestimado. Afinal, segundo as pesquisas, o Presidente, em maio de 2021, possuía o maior número de intenção de votos para o primeiro turno³²⁹, ao passo que em junho, pesquisas demonstraram um empate técnico³³⁰.

Ao se compreender a fórmula bolsonarista de manipulação de narrativas mediante o cerceamento da liberdade de imprensa, a criação de mídias paralelas, as *fake news* e o bombardeamento vertical de mensagens e publicações, compreende-se a tática bem-sucedida de Bolsonaro

324 Estudante de Direito na Universidade Federal do Paraná; Técnico em Teatro pela Academia de Artes Cênicas Cena Hum; e bolsista do Programa de Iniciação Científica PIBIC 2021 (Fundação Araucária), vinculado ao Núcleo de investigações Constitucionais (NINC - UFPR). E-mail: haroldonogiri@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7554685023137251>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5449-8751>.

325 NASCIMENTO, Luciano. Durante entrega de casas, Bolsonaro defende o uso de hidroxiquina. **Agência Brasil**, Brasília, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/durante-entrega-de-casas-bolsonaro-defende-uso-de-hidroxiquina>. Acesso em: 02 jun. 2021.

326 Ibidem.

327 CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. **Serviço Social & Sociedade**, [S.l.], n. 140, p. 30-47, abr. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.236>.

328 Ibidem.

329 DA SILVA, José Benedito; DE CAMPOS, João Pedroso. Bolsonaro mantém dianteira para 2022, mas com favoritismo sob ameaça. **Veja**, 07 mai. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-mantem-dianteira-para-2022-mas-com-favoritismo-sob-ameaca/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

330 Bolsonaro e Lula seguem em empate técnico para 1º turno de 2022, indica pesquisa. **O Povo**, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2021/06/10/bolsonaro-e-lula-seguem-em-empate-tecnico-para-1--turno-de-2022--indica-pesquisa.html>. Acesso em: 02 jun. 2021.

em controlar a disseminação dos fatos para um determinado grupo, enfraquecendo a democracia e governando apenas para os seus. Neste artigo, portanto, será demonstrado como isso ocorre e o porquê seu autoritarismo midiático tem sido consideravelmente eficaz e perigoso, embora não seja o único motivo para explicar o engajamento ao fenômeno Bolsonaro. Para tal, precisa-se analisar a política bolsonarista desde antes da presidência até os dias atuais.

2. AUTORITARISMO MIDIÁTICO

Segundo Wendy Hunter e Timothy J. Power³³¹, a possibilidade do sucesso de Bolsonaro foi ocasionada por uma crise multidimensional, envolvendo uma recessão na economia, uma deterioração da segurança pública, uma crise de corrupção envolvendo as denúncias da Operação Lava Jato e uma enorme polarização decorrente da crise política. Bolsonaro, portanto, seria uma consequência de um vazio político gerado por essa crise multidimensional. Mais do que isso, a forma pela qual ele instrumentalizou esse vazio foi arquitetada de maneira efetiva.

Desde a sua eleição como deputado federal, em 1991, Bolsonaro apresentou cerca de 170 projetos, sendo apenas 2 deles aprovados³³². Entre a série de proposituras, há a tentativa de sustar o uso do nome social para travestis e transexuais nos Boletins de Ocorrência e nas instituições de ensino³³³; a busca pela revogação da Lei 12.845, que obriga o atendimento multidisciplinar às vítimas de violência sexual, inclusive a oferta de “profilaxia da gravidez”³³⁴; e a investidura contra o Decreto de 25 de maio de 1992, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Yanomami em Roraima e no Amazonas³³⁵. Os projetos de lei de Bolsonaro tiveram, basicamente, nenhuma aprovação na Câmara. Possivelmente, seus momentos mais relevantes enquanto parlamentar foram as indenizações com as quais teve que arcar em razão de suas acusações criminais por injúria e apologia ao estupro, somadas as suas declarações homofóbicas em um programa de TV³³⁶. Afinal, sempre foi conhecido mais por seu barulho, do que por seu trabalho legislativo. Inclusive, era motivo de piadas pelo programa CQC, além de aparecer em programas de auditório como Pânico na TV e Superpop.

Por isso, os partidos políticos do establishment davam pouca credibilidade para a força

331 HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J.. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal Of Democracy**, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019. Project Muse. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2019.0005>.

332 Em 27 anos como deputado, Bolsonaro tem dois projetos aprovados. **Rede Brasil Atual**, 06 jun. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/05/em-27-anos-como-deputado-bolsonaro-tem-dois-projetos-aprovados/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

333 Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PDC 18/2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1029104>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

334 Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PL 6055/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586417>. Acesso em: 05 jun. 2021.

335 Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PDC 365/1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/13724>. Acesso em: 05 jun. 2021.

336 POMPEU, Ana. Jair Bolsonaro, o mito de pés de barro. **Congresso em Foco**, edição 26. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/jair-bolsonaro-o-mito-de-pes-de-barro/> Acesso em: 05 jun. 2021.

de Bolsonaro. Inclusive, seu tempo de transmissão televisiva durante a campanha presidencial era de 8 segundos, frente a 5 minutos de Alckmin³³⁷. Logo, como um candidato com pouca expressividade política e tamanha polêmica em seu histórico de vida conseguiu obter 46% dos votos válidos³³⁸, apenas no primeiro turno? Ora, a insatisfação popular ocasionada pela crise multidimensional fez com que a sociedade buscasse alguém fora do establishment, com um discurso urgente e que apelasse às massas. Bolsonaro, então, surge como uma luva. Mas, por que ele e não qualquer outro? Mais do que uma questão de identificação do povo com o candidato, defendo, nesse artigo, a instrumentalização do vazio político, controlando as narrativas mediante às mídias de forma autoritária.

Isto, pois, um candidato católico, casado três vezes, conseguiu ser exemplo da família tradicional e da honra cristã, tendo aproximadamente 70% dos votos dos eleitores neopentecostais³³⁹. Além disso, mesmo possuindo diversos atritos com o Exército, como a tentativa de ataque à base militar (na década de 80)³⁴⁰, junto de sua defesa pelo aumento salarial dos soldados (o que gerava conflitos com seus superiores)³⁴¹, Bolsonaro conseguiu apoio massivo dessa instituição. Não só isso, juntou grupos neoliberais, que pregam a menor atuação do Estado na economia, com os próprios militares, que são estadistas em sua essência. Temos, também, a classe média e a classe média nova, que enriqueceu no governo PT³⁴². Os grupos em que Bolsonaro saiu perdedor foram as populações pobres e os votantes da região nordeste do Brasil³⁴³.

Então, como alguém, considerado extremista, aliou setores antagônicos e divergentes da sociedade? Para além do aproveitamento da crise multidimensional, vale ressaltar a principal tática bolsonarista no sucesso de seu engajamento. A forma pela qual Bolsonaro administrou sua imagem e as mídias que o rodeavam é efetiva por si só. Sob o nome de autoritarismo midiático, a sua tática foi dividida em quatro pilares principais: a hostilização da imprensa, as mídias paralelas, a produção de fake news e o bombardeamento vertical de mensagens e postagens. Após tal análise, vale se adentrar nos contrapontos em relação à tese defendida.

337 Bolsonaro terá 8 segundos de tempo de TV; Alckmin, 5 minutos. **Veja**, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-tera-8-segundos-de-tempo-de-tv-alcckmin-5-minutos/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

338 Bolsonaro com 46% dos votos válidos, e Haddad, com 29%, vão ao segundo turno. **G1**, 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/08/bolsonaro-com-46-dos-votos-validos-e-haddad-com-29-vao-ao-segundo-turno.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2021.

339 HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J.. op. cit.

340 O artigo em VEJA e a prisão de Bolsonaro nos anos 1980. **Veja**, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reveja/o-artigo-em-veja-e-a-prisao-de-bolsonaro-nos-anos-1980/>. Acesso em: 08 jun. 2021.

341 KOTSCHO, Ricardo. Terrorista é Bolsonaro, que foi preso e processado pelo Exército. **UOL**, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2020/06/03/terrorista-e-bolsonaro-que-foi-presos-e-processado-pelo-exercito.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

342 HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J.. op. cit.

343 *Ibidem*.

2.1. HOSTILIZAÇÃO DA IMPRENSA TRADICIONAL

Bolsonaro parece ter dificuldade em respeitar uma regra essencial à democracia, denominada, por Levitsky e Ziblatt, de tolerância mútua³⁴⁴. Este aspecto seria, basicamente, a premissa de concordar em discordar. Consistindo em uma regra informal, no sentido de que não há uma norma que expresse tal premissa, a tolerância mútua é essencial para o jogo democrático. Nesta seara, alerta-se para uma característica ditatorial apontada pelos autores, qual seja, o estímulo a ataques contra seus oponentes, incitando ou tolerando a violência e saudando o autoritarismo político no passado³⁴⁵. Essas informações que concernem à manutenção da democracia são importantes na medida em que entendemos o papel que a imprensa tradicional ocupa para Bolsonaro: a de rival. Todos são vistos como subversivos, a não ser que o apoiem e o elogiem.

Segundo a ONG Repórteres Sem Fronteiras, Bolsonaro e seus filhos fizeram 469 ataques aos jornalistas e veículos de imprensa em 2020³⁴⁶. Das 21 transmissões ao vivo realizadas até o início de junho de 2021, Bolsonaro atacou a imprensa em 17 dessas chamadas “lives”³⁴⁷. Em uma dessas transmissões, o Presidente chegou a parabenizar os jornalistas dos principais veículos de imprensa pelo “seu dia”, o dia da mentira³⁴⁸. Após o assassinato de Marielle Franco e seu motorista, Anderson, Bolsonaro, revoltado com as possíveis conexões do crime a ele, falou que o trabalho da TV Globo era “uma canalhice”³⁴⁹. Também mencionou que uma repórter da Folha de S. Paulo teria tentado “dar o furo”, isto é, ela haveria se insinuado sexualmente a fim de obter informações do Presidente³⁵⁰. Exaltou-se, não uma, mas, duas vezes, ao gritar “cala a boca”; em 2020, após ser confrontado pela troca da chefia da Polícia Federal, e outra, mais recente, ao ser questionado sobre a utilização de máscaras³⁵¹.

344 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. [S.l.]: Zahar, 2018. 272 p. ISBN 978-8537818008.

345 Ibidem.

346 Bolsonaro e os filhos fizeram 469 ataques a jornalistas e veículos de imprensa em 2020, diz ONG. **G1**, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2021.

347 AFONSO, Nathália. Dia da Imprensa: Bolsonaro atacou veículos e jornalistas em 17 das suas 21 lives em 2021. **Piauí, Folha de S. Paulo, UOL**, Rio de Janeiro, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2021/06/01/dia-imprensa-bolsonaro-ataque/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

348 NASCIMENTO, Raul. Em live, Bolsonaro parabeniza imprensa pelo Dia da Mentira. **Conexão Política**, 02 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conexapolitica.com.br/politica/em-live-bolsonaro-parabeniza-imprensa-pelo-dia-da-mentira/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

349 9 ataques de Bolsonaro a jornalistas – e quais os temas que levaram presidente a perder a linha. **BBC News Brasil**, 05 mai. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52553647>. Acesso em: 12 jun. 2021.

350 Ibidem.

351 MENDONÇA, Ana. Bolsonaro tira máscara durante entrevista e manda repórter calar a boca. **Estado de Minas**, 21 jun. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/06/21/interna_politica,1278891/bolsonaro-tira-mascara-durante-entrevista-e-manda-reporter-calar-a-boca.shtml. Acesso em: 12 jun. 2021.

“Ninguém acredita mais em jornal” foi o que Bolsonaro disse em um vídeo gravado por seus apoiadores ao associar o local de entrevista como “pocilga”³⁵². Segundo o dicionário Michaelis, “pocilga” é o local onde se criam porcos, podendo designar um lugar sujo e desordenado³⁵³. Não nos esqueçamos, também, do vídeo postado, mas posteriormente excluído, em que ele se colocava na posição de leão, ao passo que os veículos de imprensa, em conjunto de outras instituições – OAB, STF, CNBB e os partidos políticos – seriam as hienas. Neste, inclusive, há o surgimento de outro leão, que avança contra as hienas, cuja referência é a de “conservador patriota”. Ao fim, tem-se a seguinte mensagem: “Vamos apoiar o nosso presidente até o fim!! E não atacá-lo! Já tem a oposição para fazer isso”³⁵⁴.

Bolsonaro, enquanto figura pública e Presidente, possui um papel de extrema influência na sociedade. Em razão da hostilização da imprensa, apoiadores do Presidente possuem um histórico de agressão aos jornalistas. Em maio de 2020, a equipe do Estado de São Paulo foi recepcionada com chutes e socos em uma manifestação pró-governo³⁵⁵. Em maio de 2021, um repórter da CNN foi expulso de um ato pró-bolsonarista no Rio de Janeiro, em meio aos gritos, sendo chamado de “vagabundo” e “lixo”³⁵⁶. As jornalistas Patrícia Campos Mello (Folha de S. Paulo) e Constança Rezende (UOL, ex-Estadão) relatam o medo de exercer a profissão: a primeira, a mesma que foi ofendida ao querer, supostamente, “dar o furo”, cancelou eventos em que iria participar em decorrência da convocação de militantes pró-bolsonaro; ao passo que a segunda recebia ligações de ameaça, após publicarem uma notícia falsa afirmando que sua intenção enquanto jornalista era a de destruir a vida de Flávio Bolsonaro e a de promover o Impeachment do Presidente³⁵⁷.

A repressão à imprensa se tornou tão incontrolável que, em maio de 2021, repórteres da Band, Folha e Globo decidiram retirar suas equipes do “cercadinho”, referência ao local de cobertura que fica no Palácio da Alvorada³⁵⁸. Como um espaço destinado para conversar com

352 NEWS, Greg. Cercadinho. **Youtube**, 21 mai. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Cm7J7sWVPEc>. Acesso em: 12 jun. 2021.

353 MICHAELIS. **UOL**, 2021. Pocilga. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/EZ4bq/pocilga/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

354 Bolsonaro pede desculpas ao STF e diz que vídeo com leão e hienas foi um “erro”. **G1**, 29 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/29/bolsonaro-pede-desculpas-ao-stf-e-diz-que-video-com-leao-e-hienas-foi-um-erro.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2021.

355 Profissionais de imprensa são agredidos com chutes por apoiadores de Bolsonaro. **Estado de Minas**, 03 mai. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/03/interna_politica,1144026/profissionais-de-imprensa-sao-agredidos-por-apoiadores-de-bolsonaro.shtml. Acesso em: 12 jun. 2021.

356 ROCHA, Lucas. Repórter da CNN é expulso de ato no rio, e vereador bolsonarista comemora; veja vídeo. **Brasil de Fato**, 23 mai. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/23/reporter-da-cnn-e-expulso-de-ato-no-rio-e-vereador-bolsonarista-comemora-veja-video>. Acesso em: 19 jun. 2021.

357 CORTÉS, Luísa. Repórteres relatam cotidiano de ameaças de grupos bolsonaristas. **Jornalistas de Minas**, 01 jul. 2019. Disponível em: <http://www.sjpmg.org.br/2019/07/reporteres-relatam-cotidiano-de-ameacas-de-grupos-bolsonaristas/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

358 LAVIERI, Fernando. Cercadinho de Bolsonaro. **Istoé**, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/cercadinho-de-bolsonaro/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

seus apoiadores, o “cercadinho” foi uma tentativa de a imprensa se aproximar do Presidente e o questionar, além de perguntá-lo sobre seu governo. Ocorre que, mesmo com a separação do local onde ficaria a imprensa, a tensão dos apoiadores de Bolsonaro cresceu a ponto de os jornalistas se verem obrigados a se retirarem. Hoje, o “cercadinho” é rodeado por seguranças e com apoiadores selecionados³⁵⁹. Assim, ele fala e ouve o que quer.

Autocratas eleitos se aproveitam das próprias vias democráticas a fim de as enfraquecer. Não precisando mais de um golpe ditatorial, um político autoritário pode comprar o setor privado e a mídia, ou a intimidar para que se cale, assim, reescrevem-se as regras da política com o propósito de virar o jogo contra seus opositores³⁶⁰. Segundo o próprio pronunciamento da ONU, a liberdade imprensa é essencial para o exercício da democracia, contribuindo para a transparência e responsabilização dos governantes³⁶¹. Em 2021, o Brasil retrocedeu 9 posições no Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa, comparado com 2018, ano em que Bolsonaro assumiu o poder³⁶². É o quarto ano consecutivo de queda para o país, fazendo com que o Brasil se configure, pela primeira vez, na cor vermelha, isto é, classificado como “situação difícil”³⁶³. Estamos, sim, diante de uma recessão democrática.

2.2. MÍDIAS PARALELAS

Ao desacreditizar a mídia, resta ao Bolsonaro mostrar o outro lado da moeda. Ou seja, ao fomentar o discurso de que os jornais são inimigos e não colaboram para o Brasil, deve-se promover um outro tipo de fornecimento de informações. Para tal, tem-se as mídias paralelas. Estas, basicamente, são páginas de redes sociais que se utilizam de uma roupagem de imprensa tradicional ou que apenas propagam as notícias de forma a beneficiar a imagem do Presidente. Elas são relevantes na medida em que, muitas vezes, conseguem um engajamento maior do que os veículos tradicionais. No YouTube, por exemplo, o Foco do Brasil possui mais de dois milhões de inscritos, frente aos 627 mil inscritos da Folha de S. Paulo, 563 mil do Estadão e 794 mil do Jornal O Globo. Para melhor se comparar, qualquer vídeo postado em menos de 24 horas pelo canal pró-bolsonaro, tem-se, facilmente, mais de 100 mil visualizações, ao passo que no Jornal O Globo, dificilmente passa dos 5 mil.

O Foco do Brasil não é o único veículo independente que propaga notícias pró-Bolsonaro,

359 NEWS, Greg. op. cit.

360 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. op. cit.

361 ONU defende papel essencial de liberdade de imprensa para democracia. **UOL**, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/05/03/onu-defende-papel-essencial-de-liberdade-de-imprensa-para-democracia.htm>. Acesso em: 19 jun. 2021.

362 Brasil entra na zona vermelha no ranking de liberdade de imprensa. **Abraji**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/brasil-entra-na-zona-vermelha-no-ranking-de-liberdade-de-imprensa>. Acesso em: 19 jun. 2021.

363 Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa 2021: vacina contra a desinformação, o jornalismo segue cercado em mais de 130 países. **Repórteres Sem Fronteiras**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://rsf.org/pt/ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa-2021-vacina-contradesinformacao-o-jornalismo-segue>. Acesso em 19 jun. 2021.

tem-se, também, a Folha Política, O Giro de Notícias, o Vlog do Lisboa e outros menores, mas ainda efetivos em sua proposta. Boa parte dessas fontes de informação possuem diversos meios de propagação, entretanto, o principal foco de todos parece ser o YouTube. A Folha Política, por exemplo, entre 2018 e 2020, chegou a arrecadar uma quantidade de ganhos de R\$ 50 mil a R\$ 100 mil por mês³⁶⁴. Além de ser o meio mais rentável, parece ser o local onde há o maior engajamento. Nos vídeos, pode-se perceber quase que um “cover” das apresentações dos telejornais, com um âncora de terno e linguagem formal, uma abertura personalizada, mas com conteúdos evidentemente enviesados. Até metade de 2020, porém, o Facebook e o Instagram eram grandes propulsores de disseminação de conteúdo pró-bolsonaro. Com muito engajamento e milhares de seguidores, várias dessas páginas distorciam as narrativas para beneficiar a imagem do “mito”.

Acontece que, em 8 de julho de 2020, 88 páginas vinculadas a grupos partidários de Bolsonaro foram tiradas do ar por serem inautênticas e por violarem as normas da rede³⁶⁵. Essa situação colocou ainda mais sob os holofotes o chamado “gabinete do ódio”. Isto, pois, durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das Fake News, revelou-se que haveria um grupo de pessoas ligadas a Bolsonaro que estaria espalhando notícias mentirosas, através de perfis falsos e robôs³⁶⁶. Em especial, um dos principais expoentes de tal movimento seria o assessor de Bolsonaro, Tercio Arnaud Tomaz, cuja ligação com algumas das contas foi demonstrada por estudiosos e veículos de imprensa³⁶⁷. Ainda, na CPMI, ex-apoiadores de Bolsonaro, como o deputado Alexandre Frota (PSDB-SP) e a deputada Joice Hasselmann (PSL-SP), afirmaram haver a promoção de ataques virtuais nas redes sociais contra oponentes do governo de forma arquitetada a fim de as viralizar, não se importando com a veracidade das informações³⁶⁸.

Através das redes sociais, portanto, percebe-se que há um grande fluxo de disseminação de fake news, bem como de ataques aos adversários do Bolsonaro, inclusive, com um suposto e possível vínculo ao Presidente e seus aliados mais íntimos. Somado a esse fenômeno, como citado anteriormente, tem-se os canais do YouTube, os quais tentam se revestir do manto de imprensa tradicional, ao postar conteúdos que buscam mudar o tom dos acontecimentos a fim de melhorar a imagem de Bolsonaro. Dessa forma, a tática autoritária já está bem-sucedida, afinal, não se pode acreditar mais na imprensa tradicional, acreditem, contudo, nos outros veículos, quais

364 MAGENTA, Matheus; SCHREIBER, Mariana. Canais bolsonaristas investigados ganharam R\$ 4 milhões no YouTube, segundo PGR. **BBC News Brasil**, Londres, Brasília, 08 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57401073>. Acesso em: 21 jun. 2021.

365 BETIM, Felipe. Derrubada de rede bolsonarista é “ação de relações públicas” de Zuckerberg, diz antropólogo. **El País**, Rio de Janeiro, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-10/perfis-bolsonaristas-derrubados-pelo-facebook-formam-rede-que-cria-narrativas-e-destroi-reputacoes.html>. Acesso em 21 jun. 2021.

366 Ibidem.

367 GRAGNANI, Juliana. Quem é Tercio Arnau Tomaz, elo mais forte entre Bolsonaro e a rede de páginas derrubadas pelo Facebook sob acusação de espalharem notícias falsas. **BBC News Brasil**, Londres, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53353594>. Acesso em: 21 jun. 2021.

368 Os principais momentos da CPMI das Fake News, que ampliou racha na base de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, 06 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51745900>. Acesso em: 21 jun. 2021.

sejam: os canais no YouTube, que se usam da roupagem dos jornais de renome para reescrever os fatos; e as demais redes sociais, que são investigadas por disseminarem ataques cibernéticos e fake news.

Não se pode esquecer do próprio canal de Bolsonaro, onde há conteúdos exclusivos e mais intimistas do Presidente, sejam as transmissões ao vivo, sejam os conteúdos que demonstram suas conquistas³⁶⁹ enquanto Presidente. Alguns de seus vídeos mais vistos desde que se tornou Presidente, os quais passam ou beiram ao milhão de visualizações, têm os seguintes títulos: “Rede Record desmascara mais uma canalhice da Rede Globo.”, “Mais uma matéria porca da Globo. Caso Marielle.”, “PCC PAGOU ADVOGADOS DO PT PARA DERRUBAR PORTARIA DO MINISTRO MORO?”³⁷⁰. Todos esses exemplos de mídias paralelas seguem um mesmo caminho, isto é, mostram-se como alternativas para o jornalismo tradicional, sem a mesma formação e cientificidade que a profissão exige. Dessa maneira, tem-se conteúdos e matérias que pouco importam a averiguação de dados e a coleta de informações, mas sim, o quão vão colaborar para a criação da imagem do “mito” e na descrença dos adversários.

2.3. FAKE NEWS

Baseando-se na ideia de Koike Bentes, assim como Donald Trump, Bolsonaro possui, em seu discurso, o caráter de antirreflexividade³⁷¹. Em uma pesquisa que estudou mais de mil tweets de Bolsonaro, durante o período eleitoral e após a sua vitória, demonstrou-se que, para o Presidente, pouco importa a acurácia referencial de seu conteúdo discursivo, mais importante, contudo, é o sucesso de sua mensagem³⁷². Citou-se, por exemplo, em sua campanha, as notícias mentirosas da “mamadeira de piroca” e do “kit gay” como muito relevantes para a sua tática discursiva. A indignação e a crença nessas polêmicas foram efetivas, mesmo com diversos veículos da imprensa as desmentindo. Afinal, como crer em uma instituição que estaria, na visão bolsonarista, já comprometida? Desqualificando o seu opositor, Fernando Haddad (PT), Bolsonaro junta as pessoas de espectros distintos em torno da bandeira moralista, sob o mote do “cidadão de bem”, contra os “subversivos”. O “inimigo” se torna mais claro, ao criar um universo fantasioso, mas crível, em razão, principalmente, de sua estratégia midiática.

369 O termo “conquista” é relativo, isto é, depende de uma análise subjetiva do leitor. A fim de facilitar a leitura, optou-se por escrever “conquista” com o intuito de demonstrar as vitórias segundo o espectro político bolsonarista.

370 RUDNITZKI, Ethel; SCOFIELD, Laura. YouTube de Bolsonaro indica canais que publicam fake news e são investigados no STF por atos antidemocráticos. **Dom Total**, 10 jan. 2021. Disponível em: <<https://domtotal.com/noticia/1492213/2021/01/youtube-de-bolsonaro-indica-canais-que-publicam-fake-news-e-sao-investigados-no-stf-por-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

371 KOIKE, Dale; BENTES, Anna Christina. Tweetstorms e processos de (des)legitimação social na Administração Trump. **Cadernos Cedex**, [S.l.], v. 38, n. 105, p. 139-158, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/cc0101-32622018183528>.

372 VISCARDI, Janaisa Martins. Fake news, verdade e mentira sob a ótica de Jair Bolsonaro no Twitter. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, [S.l.], v. 59, n. 2, p. 1134-1157, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/01031813715891620200520>.

Michiko Kakutani, em sua obra “A Morte da Verdade”, ao analisar o caso estadunidense, conclui que a direita populista de Trump se apropriou dos fundamentos pós-modernistas, criados e fortalecidos por teóricos de esquerda³⁷³. Assim, através da relativização da verdade, os eleitores do ex-presidente dos EUA negam a realidade e se aliam a crenças conspiracionistas, como o terraplanismo ou a descrença nas mudanças climáticas. De forma similar, o Presidente Bolsonaro introduz uma narrativa, que também é aplicada por seus defensores e pelas mídias paralelas, qual seja, a da sua própria verdade. Em outras palavras, a verdade seria aquilo que ele e seus eleitores querem que seja. Ora, Janaina Martins Viscardi ressalta, mediante uma sequência de tweets, um clássico do bolsonarismo: em um momento, Bolsonaro menciona uma matéria do Estadão com uma veiculação prejudicial ao PT como “A VERDADE”, em caixa alta; em outra notícia, também do Estadão, mas criticando os primeiros dias de seu governo, Bolsonaro desqualifica a matéria e afirma a necessidade de a verdade ser prevalecente³⁷⁴.

Nesse sentido, o autoritarismo midiático de Bolsonaro é bem-sucedido por relativizar a verdade e por criar inverdades de maneira muito mais recorrente e viral. Em um levantamento do Congresso em Foco, de 123 fake news checadas nos 70 primeiros dias da campanha eleitoral, 104 eram benéficas ao Bolsonaro³⁷⁵. Para prejudicar a candidatura petista, por exemplo, divulgou-se que, em caso da vitória de Haddad, o governo lançaria um projeto de legalização da pedofilia ao aprovar uma lei do Senado de redução da idade de consentimento, dispositivo no qual o PT nem tinha envolvimento, visto que a propositura era de autoria de José Sarney (PMDB-AP), um senador de centro-direita³⁷⁶. Portanto, percebe-se que a bolha criada pelo bolsonarismo é difícil de ser furada, pois, disseminam-se fake news, relativizam-se os fatos e, em caso de discordância, não se pode crer “nessa verdade”, tampouco se vier da imprensa.

A situação se agrava ao pensarmos no contexto pandêmico. Para melhor explicar, o veículo de notícias Aos Fatos se propõe a reunir todas as falas mentirosas de Bolsonaro desde a presidência³⁷⁷. Até o início de julho de 2021, uma quantidade aproximada de 3280 declarações falsas ou distorcidas teriam sido proferidas. Dentre os exemplos citados na investigação proposta pelo veículo supracitado, podemos mencionar a recomendação de hidroxiclороquina em 38 momentos, sendo comprovadamente ineficaz e, em determinados casos, perigoso; ou a mentira de que o Brasil seria o quarto país que mais vacina no mundo, quando, na verdade, proporcional-

373 KAKUTANI, Michiko. **A Morte da Verdade**: notas sobre a mentira na era trump. [S.l.]: Intrínseca, 2018. 272 p.

374 Ibidem.

375 MACEDO, Isabella. Das 123 fake news encontradas por agências de checagem, 104 beneficiaram Bolsonaro. **Congresso em Foco**, 26 out. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/das-123-fake-news-encontradas-por-agencias-de-chechagem-104-beneficiaram-bolsonaro/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

376 BARRAGÁN, Almudena. Cinco ‘fake news’ que beneficiaram a candidatura de Bolsonaro. **El País**, 19 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/actualidad/1539847547_146583.html. Acesso em 26 jun. 2021.

377 Em 912 dias como presidente, Bolsonaro deu 3283 declarações falsas ou distorcidas. **Aos Fatos**, 01 jul. 2021. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

mente falando e considerando a porcentagem de vacinados, na época, ficaríamos na 78ª posição. Vale lembrar que, até a presente redação, a pandemia da COVID-19 já matou mais de meio milhão de pessoas somente no Brasil³⁷⁸.

Com esses três pilares, temos uma arquitetura bem sólida. Ora, pois, de acordo com os dados trazidos, vê-se uma política de alienação proposital muito bem formada. Afinal, invalida-se a oposição e tudo o que ela traz como crítica na medida em que são consideradas caluniosas, por não serem pertencentes à verdade desse grupo. Relativizando-se os fatos e inimizando a imprensa tradicional, buscam-se meios alternativos para concretizar essa subversão: as redes sociais pró-bolsonaro e os veículos que se fantasiavam de jornais renomados. Por meio deles e de setores aliados, disseminam-se fake news e mensagens tendenciosas. Assim, as pessoas atingidas pelo sentimento de urgência frente à crise multidimensional cedem ao bolsonarismo de maneira mais fácil que o usual. Contudo, ainda, como um bônus, temos um quarto pilar.

2.4. BOMBARDEAMENTO VERTICAL DE MENSAGENS E POSTAGENS: DISPAROS DE MENSAGENS E USO DE ROBÔS

Em 2018, a Folha de S. Paulo noticiou existir um pacote de disparos comprados por empresas, como a Havan, em até 12 milhões de reais³⁷⁹. Através de um bombardeamento de mensagens via WhatsApp, centenas de milhões de conteúdos pró-bolsonaro teriam sido enviados a fim de prejudicar a candidatura petista na época eleitoral. O caso é investigado na CPMI das Fake News por envolver notícias mentirosas, assim como por conter ilícitudes em sua finalidade e em sua forma. Isto, pois, desde 2015, pessoas jurídicas não podem realizar doações eleitorais, além da prática alegada consistir em abuso de poder econômico (art. 14, §10, CR/88 e art. 22, LC 64/90), captação e gasto ilegal de recursos (art. 30-A, Lei 9.504/97) e, possivelmente, fraude (art. 14, §10, CR/88)³⁸⁰. No Twitter, ainda, segundo relatório da Diretoria de Análise de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV), das 853.3 mil publicações de robôs, entre 10 e 16 de outubro, cerca de 70% vieram do bolsonarismo³⁸¹.

Em outras palavras, o que se cria é uma falsa impressão de que existe muito engajamento, isto é, muitas pessoas promovendo e apoiando o conteúdo das mensagens, sejam elas distorcidas ou mentirosas. Todavia, essa falsa impressão é efetiva de modo que, cada vez mais, as pessoas vão entrando nesse movimento com o sentimento de que não só fazem parte de algo maior, como

378 Brasil ultrapassa mais de meio milhão de mortos por Covid-19. **Diário Popular**. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/geral/brasil-ultrapassa-mais-de-meio-milhao-de-mortos-por-covid-19-161913/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

379 MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 02 jul. 2021.

380 GRESTA, Roberta Maia. Bombardeio de mensagens eleitorais pagas no Whatsapp: o que o TSE pode fazer?. **El País**, 24 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/23/opinion/1540320615_005462.html. Acesso em: 02 jul. 2021.

381 RUEDIGER, Marco Aurélio. A Semana nas Redes: 08/02/2018. **FGV Dapp Report: Análises Políticas**, Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/20288>. Acesso em: 02 jul. 2021.

também não estão sozinhas. Então, tudo se torna mais crível na medida em que “muita gente está falando sobre isso”. Além de se criar uma bolha difícil de ser furada, angariam-se mais pessoas. A tática de disparos e de robôs acaba, inevitavelmente, atingindo muitos indivíduos e, conseqüentemente, cooptando setores distintos da sociedade por meio da mentira, do discurso de ódio e do moralismo. Não é à toa que Theófilo Rodrigues e Daniel Ferreira apontam o caráter vertical na propagação do populismo de direita bolsonarista, no sentido de que os eleitores não participam da construção do movimento ideológico, sendo, porém, meros receptores e divulgadores do conteúdo³⁸².

Frente aos avanços exponenciais das NTICs, o Brasil se viu diante de fenômenos inéditos em decorrência de sua amplitude. É notório pensar que a invenção de mentiras sempre existiu, especialmente no jogo político³⁸³. Todavia, a dimensão que isso adquire, ao pensarmos no possível financiamento empresarial do bombardeamento de mensagens, bem como do uso de robôs para a maior disseminação de conteúdos pró-bolsonaro e antipetista, é preocupante. Isto, pois, tal fenômeno molda perfis eleitorais e, conseqüentemente, eleições. Não de maneira orgânica e espontânea, de forma construtiva e deliberativa, mas sim, alienante. Em especial quando se considera o uso de fake news, tornando a disputa ainda mais injusta e norteada por uma invasão aos princípios democráticos preservados e garantidos pela Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, deu início ao Inquérito das Fake News³⁸⁴ com o intuito de descobrir se essa mesma estrutura também foi utilizada para promover ataques à Corte, seus membros e familiares³⁸⁵. Ou seja, o STF, sob o comando de Alexandre de Moraes, analisa se o uso de robôs e disparos teriam sido utilizados para a perseguição da instituição e seus integrantes. Nesse inquérito, que abarca operações da Polícia Federal, incluem-se alguns nomes importantes, são eles: Luciano Hang, dono da Havan; Edgard Gomes Corona, dono da rede de academias Smart Fit; e um grupo de blogueiros acusados de receber verba publicitária da Petrobrás, como Sara Winter, Allan dos Santos e Bernardo Pires Kuster³⁸⁶. Portanto, atualmente, o que

382 RODRIGUES, Theófilo; FERREIRA, Daniel. Estratégias digitais dos populismos de esquerda e de direita: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, [S.l.], v. 59, n. 2, p. 1070-1086, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/01031813715921620200520>.

383 FARIA, Natália. Fake news: sempre existiram, mas nunca foram tão daninhas. **Público**, 05 mar. 2019. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/03/05/sociedade/noticia/fake-news-sao-velhas-humanidade-mudou-instrumentos-1863847>. Acesso em: 03 jul. 2021.

384 Aqui cabe ressaltar a dubiedade jurídica da própria instauração, como o possível vício de origem, a quebra da parcialidade no julgamento e até as prisões decretadas de ofício de maneira a colidir com princípios constitucionais eleitorais. Como estudar a legalidade do Inquérito e suas subsequentes prisões não é a proposta da pesquisa, não será debruçado algum estudo nesta seara. Entretanto, não poderia ser abordado tal assunto sem algum tipo de observação acerca das críticas à legitimidade do processo.

385 STF apura ligação entre rede de fake news pró-Bolsonaro e ataques à corte. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 15 out. 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/10/707520-stf-apura-ligacao-entre-rede-de-fake-news-pro-bolsonaro-e-ataques-a-corte.html. Acesso em: 03 jul. 2021.

386 Inquérito das fake news: veja quem são os investigados e como funcionaria estrutura. **G1**, 31 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/31/inquerito-das-fake-news-veja-quem-sao-os-investigados.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2021.

se tenta compreender é a arquitetura por trás desse ataque de ódio e das mensagens mentirosas, disseminadas por disparos e robôs.

O que se sabe é que isso ocorreu, mas não, exatamente, quem foi e de onde saiu o dinheiro. Em 2019, o gerente de políticas públicas e eleições globais do WhatsApp, Ben Supple, confirmou a existência de empresas que financiaram disparos, afirmando a ciência do aplicativo no tocante ao cenário brasileiro, além de alegar o banimento, na época eleitoral, de centenas de milhares de contas por envio em massa e automatizado de mensagens³⁸⁷. Ainda, Supple ressaltou a necessidade de os cidadãos se conscientizarem e não só saírem de grupos muito grandes, em que há a disseminação de conteúdos odiosos, mas de também os denunciarem. No Brasil, segundo ele, existe uma prevalência de grupos grandes, ao contrário do restante do mundo, o qual 90% das mensagens são enviadas de pessoa para pessoa³⁸⁸. Por isso, sabemos que há uma estratégia bem articulada de ataques aos oponentes e às instituições por meio do uso das NTICs, de forma desleal, injusta e antidemocrática. Propagando conteúdos moralistas, mentirosos e em grande quantidade, o bolsonarismo se apoia em uma estratégia de direita verticalizada e estrutura sua tática autoritária no referente à mídia em quatro pilares muito sólidos e seguros.

3. O PAPEL DA IMPRENSA NA CRISE MULTIDIMENSIONAL

O que se busca nessa pesquisa é a demonstração da estratégia do bolsonarismo na manipulação das massas através de seu autoritarismo midiático. Ocorre que, para evitar conclusões vazias, precisa-se ressaltar que o sucesso do Presidente não é explicado, exclusivamente, pela tática apresentada. Como dito no início do presente artigo, há uma crise multidimensional que trouxe um sentimento de urgência e imediatismo à política brasileira: a sensação de insegurança, instabilidade e antipetismo ditaram a escolha de Bolsonaro para Presidente, especialmente quanto ao último tópico. Por conseguinte, o presente artigo não possui a finalidade de explicar o Governo Bolsonaro em sua totalidade, mas em uma de suas expressões.

Há diversas outras formas de explicação do contexto atual, seja ela psicológica, tanto do Presidente quanto da sociedade – as razões pelas quais tanto Bolsonaro quanto seus votantes compartilham dos mesmos ideais; seja histórico-cultural, como a consideração de uma redemocratização ainda recente e marcada por um período ditatorial de mais de 20 anos; e até de outros estudos acadêmicos, como teóricos acerca do populismo³⁸⁹. Ou seja, o autoritarismo de Bolsonaro, junto de seu consequente engajamento, não se esgota nas mídias sociais e na forma pela qual ele as instrumentaliza. Logo, há nuances – como as supracitadas - a serem consideradas

387 WhatsApp confirma que empresas enviaram mensagens em grandes quantidades a grupos nas eleições de 2018. **G1**, 08 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/10/08/whatsapp-confirma-que-empresas-enviaram-mensagens-em-grandes-quantidades-a-grupos-nas-eleicoes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2021.

388 Ibidem.

389 Laclau, por exemplo, descreve o populismo como uma estratégia discursiva do povo contra as instituições, afirmando, também, a agregação pouco racional das pessoas em torno de defesas muito heterogêneas. (LACLAU, Ernesto. **A Razão Populista**. [S.l.]: Três Estrelas, 2013).

para conseguir compreender melhor a atual Administração. Contudo, há um tópico relevante em relação à ascensão de Bolsonaro que merece ser destacado. E é com essa finalidade a que esse capítulo se propõe, para promover um olhar mais atento à própria imprensa tradicional.

Como apresentado, a liberdade de imprensa é um importante fator à democracia e, por conseguinte, ao atacar a imprensa e incitar a violência contra ela, abalam-se as instituições democráticas e colabora-se para uma população mais desinformada. Contudo, assim como se busca um olhar atento ao governo Bolsonaro, deve-se fazer o mesmo com os meios jornalísticos. Isto, pois, defendo o acréscimo de mais um fator à crise multidimensional: a própria imprensa. Tal fato foi possível mediante o discurso anti-política e o sentimento antipetista, os quais foram fortes motores para o surgimento do vazio político, fomentado pela mídia. Como quando a Rede Globo foi acusada, pelo *The Guardian*³⁹⁰, de ter interesses particulares no Impeachment de Dilma Rousseff, inclusive, de se utilizar do tema “corrupção” para mascarar o inconformismo da elite em perder as eleições pela quarta vez consecutiva.

Além disso, o heroísmo atribuído à Lava Jato e a idolatria a Sérgio Moro colaboraram fortemente para a ideia de criminalização da política e para o fortalecimento do Judiciário. O fato é que a imprensa não ficou de fora disso, pelo contrário, foi um grande propulsor desse fenômeno. Como nas palavras do jornalista Chico Alves, do portal UOL, ao se referir à Lava Jato e Moro, “nós da imprensa tivemos papel fundamental no surgimento desta lenda. Apesar de quase sempre avessos à autocrítica, é chegada a hora de dizer com todas as letras: erramos”³⁹¹. Entre março e abril de 2016, por exemplo, quarenta e cinco das 60 principais manchetes publicadas, pelo jornal *O Globo*, tinham como tema Dilma, Lula ou o PT³⁹². Mesmo quando não havia acontecimento relevante atrelado aos tópicos referidos, ainda havia a menção deles em manchetes de capas menores. A maioria das notícias era em tom acusatório e associando Dilma e Lula a atividades criminosas, geralmente, através da Lava Jato.

Feres Júnior ressalta a existência de uma prática usual nas eleições presidenciais, pelos meios de comunicação, qual seja, o favorecimento das candidaturas tucanas³⁹³. Ele cita que, em 2014, a mídia se utilizava de escândalos contra o PT, ao mesmo tempo em que favorecia o espectro mais ao centro-direita da política. Em 2018, porém, a situação foi distinta. Segundo o autor, em meio ao discurso de criminalização da política, somado à Lava Jato, a imprensa foi

390 MIRANDA, David. A razão real que os inimigos de Dilma Rousseff querem seu impeachment. **The Guardian**. [S.l.]. 22 abr. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/22/razao-real-que-os-inimigos-de-dilma-rousseff-querem-seu-impeachment>. Acesso em: 04 jul. 2021.

391 ‘É chegada a hora de dizer que erramos’, diz colunista do UOL sobre papel da imprensa na Lava Jato. **Brasil 247**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.brasil247.com/midia/e-chegada-a-hora-de-dizer-que-erramos-diz-colunista-do-uol-sobre-papel-da-imprensa-na-lava-jato>. Acesso em: 04 jul. 2021.

392 VAN DIJK, Teun A. Como a Rede Globo manipulou o impeachment da presidente do Brasil, Dilma Rousseff: estudo mostra como o jornal *O Globo* e o *Jornal Nacional* demonizaram e deslegitimaram de maneira sistemática a então presidente Dilma Rousseff. **Carta Maior**. [S.l.], p. 1-5. 19 dez. 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Como-a-Rede-Globo-manipulou-o-impeachment-da-presidente-do-Brasil-Dilma-Rousseff/12/37490/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

393 FERES JÚNIOR, João. O efeito da mídia nas eleições. **Carta Capital**. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinia/o-efeito-da-midia-nas-eleicoes/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

se deslocando às burocracias do Estado, como o Judiciário. Através da coleta de dados do Manchetômetro, ao analisar as famosas entrevistas dos âncoras do Jornal Nacional aos candidatos à presidência, o PSDB teve uma cobertura negativa devido aos escândalos de corrupção, mudando a tradição de beneficiar o PSDB e prejudicar o PT³⁹⁴. Dessa vez, o PSDB, que se apoiava no favoritismo televisivo, viu-se preso na sua própria criação. O que a mídia não previu, todavia, é que, agora, ela também se vê presa nas próprias amarras.

Em outras palavras, a irresponsabilidade dos meios de comunicação em corroborar com a crise política e o endeusamento da Lava Jato potencializaram o próprio enfraquecimento democrático e a consequente eleição do Presidente que tanto ameaça esses mesmos meios. Portanto, apoiar ou colaborar para a ascensão de políticos autoritários é uma cilada a si mesmo. Hoje, colhemos os frutos de uma irresponsável estrutura que gerou o vazio político e permitiu a eleição de um candidato autoritário. Os sentimentos de urgência, insegurança e, em partes, de elitismo, foram potencializados pela mídia tradicional através do antipetismo, do discurso anti-política e pró-Lava Jato. A imprensa, portanto, torna-se refém de uma criação conjunta, a qual fez parte e ajudou a promover.

4. CONCLUSÃO

Espera-se que tenha sido demonstrada a eficiência e o êxito na estratégia midiática autoritária de Bolsonaro. Com a cautela de esclarecer a necessidade de consideração de diversos outros contextos, como a crise multidimensional e os aspectos do ponto 3, a ideia da pesquisa foi recortar o tema sob as lentes de sua propagação ideológica e do fortalecimento da imagem do “mito”. Por conseguinte, viu-se a perversidade do fenômeno, por se edificar em quatro pilares muito resistentes e bem arquitetados: a hostilização da imprensa, a criação de mídias paralelas, o uso expressivo de fake news e o bombardeamento vertical de mensagens e publicações. Ao inimizar a imprensa, não se pode confiar nas informações advindas dela, por isso, deve-se apoiar nas mídias paralelas que, com um grande engajamento, distorcem os fatos e propagam fake news. As notícias mentirosas, por sua vez, impactam diretamente na descrença do adversário e no enfraquecimento democrático. Por fim, com um financiamento ainda desconhecido, bombardeiam-se mensagens via WhatsApp e utilizam-se robôs para uma disseminação em larga escala, dificultando a saída da bolha da verdade bolsonarista.

Por isso, ainda que Bolsonaro tenha perdido um apoio considerável³⁹⁵, não podemos subestimar. Afinal, demonstrou-se que sua tática autoritária no tocante à mídia não só compactua com uma autocracia, como também compromete as instituições democráticas que estruturam o país. Pessoalmente, duas possibilidades são muito preocupantes nesse cenário: a primeira delas é a sua reeleição, o que significaria dizer que o seu autoritarismo midiático continua firme e forte,

394 Idem. A volta da mídia? Pré campanha. **Manchetômetro**, 13 out. 2018. Disponível em: <http://manchetometro.com.br/2018/10/13/a-volta-da-midia-pre-campanha/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

395 Aprovação de Bolsonaro cai para 23% segundo pesquisa feita pelo Ipec. **Cultura, UOL**, 24 jun. 2021. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/27479_aprovacao-de-bolsonaro-cai-para-23-segundo-pesquisa-feita-pelo-ipeec.html. Acesso em: 05 jul. 2021.

promovendo um retrocesso sem precedentes; a segunda é a perda da eleição e a possível promoção de um discurso em prol da desmobilização da democracia como um todo, deslegitimando o processo eleitoral, a oposição e a vivência política, tal como a invasão ao Capitólio, nos Estados Unidos³⁹⁶.

Portanto, devemos estar atentos à forma e ao conteúdo de seu discurso, de sua estratégia. Especialmente ao estudar como será a condução do restante da pandemia e o pós-pandemia. Ou quais serão as estratégias discursivas feitas para mobilizar a desmobilização, feitas para agregar pessoas em torno de defesas heterogêneas e essencialmente vazias. Estudar o histórico de Bolsonaro, incluindo sua carreira política anterior ao Poder Executivo, junto de sua condução política enquanto Presidente, é essencial para explicar o momento atual e prever seus próximos movimentos. Não só isso, busca abstrair a essência de seu autoritarismo e suas formas de exteriorização é crucial para identificar com mais facilidade eventuais políticos com inclinações similares. Por fim, como se viu, associar-se com autocratas, seja qual for a razão, acaba por se tornar uma farsa. Uma farsa cuja frustração não se dá apenas à pessoa arrependida, mas também aos que tanto avisaram e hoje também arcam com os custos de uma democracia aos prantos.

REFERÊNCIAS

‘É chegada a hora de dizer que erramos’, diz colunista do UOL sobre papel da imprensa na Lava Jato. **Brasil 247**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.brasil247.com/midia/e-chegada-a-hora-de-dizer-que-erramos-diz-colunista-do-uol-sobre-papel-da-imprensa-na-lava-jato>. Acesso em: 04 jul. 2021.

‘Se eu tivesse armado, teria atirado’, diz Bolsonaro sobre esfaqueamento no Rio. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 05 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/se-eu-tivesse-armado-teria-atirado-diz-bolsonaro-sobre-esfaqueamento-no-rio.shtml>. Acesso em: 04 jul. 2021.

9 ataques de Bolsonaro a jornalistas – e quais os temas que levaram presidente a perder a linha. **BBC News Brasil**, 05 mai. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52553647>. Acesso em: 12 jun. 2021.

AFONSO, Nathália. Dia da Imprensa: Bolsonaro atacou veículos e jornalistas em 17 das suas 21 lives em 2021. **Piauí, Folha de S. Paulo, UOL**, Rio de Janeiro, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2021/06/01/dia-imprensa-bolsonaro-ataque/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

ALESSI, Gil. Angela Alonso: “O Brasil é um país muito conservador, que não muda fácil. Nem rápido e nem sem reação”. **El País**, São Paulo, 06 fev. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549050356_520619.html. Acesso em: 04 jul. 2021.

Aprovação de Bolsonaro cai para 23% segundo pesquisa feita pelo Ipec. **Cultura, UOL**, 24 jun. 2021. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/27479_aprovacao-de-bolsonaro-cai

³⁹⁶ Comunidade internacional vê ‘cenas chocantes’ nos EUA e ‘ataque à democracia’. **Valor**, São Paulo, 06 jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/01/06/comunidade-internacional-ve-cenas-chocantes-nos-eua-e-ataque-a-democracia.ghtml>. Acesso em: 05 jul. 2021.

-para-23-segundo-pesquisa-feita-pelo-ipeec.html. Acesso em: 05 jul. 2021.

ARIAS, Juan. “O Brasil está quebrado e eu não posso fazer nada”. A sibilina e ameaçadora afirmação de Bolsonaro”. **El País**, 06 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opinioniao/2021-01-06/o-brasil-esta-quebrado-e-eu-nao-posso-fazer-nada-a-sibilina-e-ameacadora-a-firmacao-de-bolsonaro.html>. Acesso em: 04 jul. 2021.

BARRAGÁN, Almudena. Cinco ‘fake news’ que beneficiaram a candidatura de Bolsonaro. **El País**, 19 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/actualidad/1539847547_146583.html. Acesso em 26 jun. 2021.

BETIM, Felipe. Derrubada de rede bolsonarista é “ação de relações públicas” de Zuckerberk, diz antropólogo. **El País**, Rio de Janeiro, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-10/perfis-bolsonaristas-derrubados-pelo-facebook-formam-rede-que-cria-narrativas-e-destroi-reputacoes.html>. Acesso em 21 jun. 2021.

Bolsonaro com 46% dos votos válidos, e Haddad, com 29%, vão ao segundo turno. **G1**, 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/08/bolsonaro-com-46-dos-votos-validos-e-haddad-com-29-vao-ao-segundo-turno.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2021.

Bolsonaro e Lula seguem em empate técnico para 1º turno de 2022, indica pesquisa. **O Povo**, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2021/06/10/bolsonaro-e-lula-seguem-em-empate-tecnico-para-1---turno-de-2022--indica-pesquisa.html>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Bolsonaro e os filhos fizeram 469 ataques a jornalistas e veículos de imprensa em 2020, diz ONG. **G1**, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2021.

Bolsonaro pede desculpas ao STF e diz que vídeo com leão e hienas foi um “erro”. **G1**, 29 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/29/bolsonaro-pede-desculpas-ao-stf-e-diz-que-video-com-leao-e-hienas-foi-um-erro.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2021.

Bolsonaro terá 8 segundos de tempo de TV; Alckmin, 5 minutos. **Veja**, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-tera-8-segundos-de-tempo-de-tv-alckmin-5-minutos/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Brasil entra na zona vermelha no ranking de liberdade de imprensa. **Abraji**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/brasil-entra-na-zona-vermelha-no-ranking-de-liberdade-de-imprensa>. Acesso em: 19 jun. 2021.

Brasil ultrapassa mais de meio milhão de mortos por Covid-19. **Diário Popular**. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/geral/brasil-ultrapassa-mais-de-meio-milhao-de-mortos-por-covid-19-161913/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. **Serviço Social & Sociedade**, [S.l.], n. 140, p. 30-47, abr. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.236>.

Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PDC 18/2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1029104>>. Acesso

em: 05 jun. 2021.

Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PL 6055/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586417>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, PDC 365/1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/13724>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Comunidade internacional vê ‘cenas chocantes’ nos EUA e ‘ataque à democracia’. **Valor**, São Paulo, 06 jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/01/06/comunidade-internacional-ve-cenas-chocantes-nos-eua-e-ataque-a-democracia.ghtml>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CORTÉS, Luísa. Repórteres relatam cotidiano de ameaças de grupos bolsonaristas. **Jornalistas de Minas**, 01 jul. 2019. Disponível em: <http://www.sjpmg.org.br/2019/07/reporteres-relatam-cotidiano-de-ameacas-de-grupos-bolsonaristas/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

DA SILVA, José Benedito; DE CAMPOS, João Pedroso. Bolsonaro mantém dianteira para 2022, mas com favoritismo sob ameaça. **Veja**, 07 mai. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-mantem-dianteira-para-2022-mas-com-favoritismo-sob-ameaca/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Em 27 anos como deputado, Bolsonaro tem dois projetos aprovados. **Rede Brasil Atual**, 06 jun. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/05/em-27-anos-como-deputado-bolsonaro-tem-dois-projetos-aprovados/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Em 912 dias como presidente, Bolsonaro deu 3283 declarações falsas ou distorcidas. **Aos Fatos**, 01 jul. 2021. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

FARIA, Natália. Fake news: sempre existiram, mas nunca foram tão daninhas. **Público**, 05 mar. 2019. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/03/05/sociedade/noticia/fake-news-sao-velhas-humanidade-mudou-instrumentos-1863847>. Acesso em: 03 jul. 2021.

FERES JUNIOR, João. O efeito da mídia nas eleições. **Carta Capital**. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinia/o-efeito-da-midia-nas-eleicoes/> Acesso em: 04 jul. 2021.

Idem. A volta da mídia? Pré campanha. **Manchetômetro**, 13 out. 2018. Disponível em: <http://manchetometro.com.br/2018/10/13/a-volta-da-midia-pre-campanha/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

GRAGNANI, Juliana. Quem é Tercio Arnau Tomaz, elo mais forte entre Bolsonaro e a rede de páginas derrubadas pelo Facebook sob acusação de espalharem notícias falsas. **BBC News Brasil**, Londres, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53353594>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GRETA, Roberta Maia. Bombardeio de mensagens eleitorais pagas no Whatsapp: o que o TSE pode fazer?. **El País**, 24 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/23/opinion/1540320615_005462.html. Acesso em: 02 jul. 2021.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J.. Bolsonaro and Brazil’s Illiberal Backlash. **Journal Of Democracy**, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019. Project Muse. <http://dx.doi.org/10.1353/>

jod.2019.0005.

Inquérito das fake news: veja quem são os investigados e como funcionaria estrutura. **G1**, 31 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/31/inquerito-das-fake-news-veja-quem-sao-os-investigados.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2021.

KAKUTANI, Michiko. **A Morte da Verdade**: notas sobre a mentira na era Trump. [S.l.]: Intrínseca, 2018. 272 p.

KOIKE, Dale; BENTES, Anna Christina. Tweetstorms e processos de (des)legitimação social na Administração Trump. **Cadernos Cedes**, [S.l.], v. 38, n. 105, p. 139-158, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/cc0101-32622018183528>.

KOTSCHO, Ricardo. Terrorista é Bolsonaro, que foi preso e processado pelo Exército. **UOL**, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2020/06/03/terrorista-e-bolsonaro-que-foi-preso-e-processado-pelo-exercito.htm>. Acesso em: 08 jun. 2021.

LACLAU, Ernesto. **A Razão Populista**. [S.l.]: Três Estrelas, 2013. 384 p.

LAVIERI, Fernando. Cercadinho de Bolsonaro. **Istoé**, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/cercadinho-de-bolsonaro/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. [S.l.]: Zahar, 2018. 272 p. ISBN 978-8537818008.

MACEDO, Isabella. Das 123 fake news encontradas por agências de checagem, 104 beneficiaram Bolsonaro. **Congresso em Foco**, 26 out. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/das-123-fake-news-encontradas-por-agencias-de-checagem-104-beneficiaram-bolsonaro/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MAGENTA, Matheus; SCHREIBER, Mariana. Canais bolsonaristas investigados ganharam R\$ 4 milhões no YouTube, segundo PGR. **BBC News Brasil**, Londres, Brasília, 08 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57401073>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 02 jul. 2021.

MENDONÇA, Ana. Bolsonaro tira máscara durante entrevista e manda repórter calar a boca. **Estado de Minas**, 21 jun. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/06/21/interna_politica,1278891/bolsonaro-tira-mascara-durante-entrevista-e-manda-reporter-calar-a-boca.shtml. Acesso em: 12 jun. 2021.

MICHAELIS. **UOL**, 2021. Pocilga. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/EZ-4bq/pocilga/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

MIRANDA, David. A razão real que os inimigos de Dilma Rousseff querem seu impeachment. **The Guardian**. [S.l.]. 22 abr. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/22/razao-real-que-os-inimigos-de-dilma-rousseff-querem-seu-impeachment>. Acesso em: 04 jul. 2021.

NASCIMENTO, Luciano. Durante entrega de casas, Bolsonaro defende o uso de hidroxiclоро-

quina. **Agência Brasil**, Brasília, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/durante-entrega-de-casas-bolsonaro-defende-uso-de-hidroxiclороquina>. Acesso em: 02 jun. 2021.

NASCIMENTO, Raul. Em live, Bolsonaro parabeniza imprensa pelo Dia da Mentira. **Conexão Política**, 02 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conexaopolitica.com.br/politica/em-live-bolsonaro-parabeniza-imprensa-pelo-dia-da-mentira/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

NEWS, Greg. Cercadinho. **Youtube**, 21 mai. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Cm7J7sWVPEc>. Acesso em: 12 jun. 2021.

O artigo em VEJA e a prisão de Bolsonaro nos anos 1980. **Veja**, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reveja/o-artigo-em-veja-e-a-prisao-de-bolsonaro-nos-anos-1980/>. Acesso em: 08 jun. 2021.

ONU defende papel essencial de liberdade de imprensa para democracia. **UOL**, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/05/03/onu-defende-papel-essencial-de-liberdade-de-imprensa-para-democracia.htm>. Acesso em: 19 jun. 2021.

Os principais momentos da CPMI das Fake News, que ampliou racha na base de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, 06 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51745900>. Acesso em: 21 jun. 2021.

POMPEU, Ana. Jair Bolsonaro, o mito de pés de barro. **Congresso em Foco**, edição 26. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/jair-bolsonaro-o-mito-de-pes-de-barro/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Profissionais de imprensa são agredidos com chutes por apoiadores de Bolsonaro. **Estado de Minas**, 03 mai. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/03/interna_politica,1144026/profissionais-de-imprensa-sao-agredidos-por-apoiadores-de-bolsonaro.shtml. Acesso em: 12 jun. 2021.

Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa 2021: vacina contra a desinformação, o jornalismo segue cercado em mais de 130 países. **Repórteres Sem Fronteiras**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://rsf.org/pt/ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa-2021-vacina-contra-desinformacao-o-jornalismo-segue>. Acesso em 19 jun. 2021.

ROCHA, Lucas. Repórter da CNN é expulso de ato no rio, e vereador bolsonarista comemora; veja vídeo. **Brasil de Fato**, 23 mai. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/23/reporter-da-cnn-e-expulso-de-ato-no-rio-e-vereador-bolsonarista-comemora-veja-video>. Acesso em: 19 jun. 2021.

RODRIGUES, Theófilo; FERREIRA, Daniel. Estratégias digitais dos populismos de esquerda e de direita: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, [S.l.], v. 59, n. 2, p. 1070-1086, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/01031813715921620200520>.

RUEDIGER, Marco Aurélio. A Semana nas Redes: 08/02/2018. **FGV Dapp Report: Análises Políticas**, Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/20288>. Acesso em: 02 jul. 2021.

SCHREIBER, Mariana. Dois anos de maior acesso a armas reduziu violência como dizem bolsonaristas?. **BBC News Brasil**, Brasília, 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/>

portuguese/brasil-56075863. Acesso em: 04 jul. 2021.

STF apura ligação entre rede de fake news pró-Bolsonaro e ataques à corte. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 15 out. 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/10/707520-stf-apura-ligacao-entre-rede-de-fake-news-pro-bolsonaro-e-ataques-a-corte.html. Acesso em: 03 jul. 2021.

VAN DIJK, Teun A. Como a Rede Globo manipulou o impeachment da presidente do Brasil, Dilma Rousseff: estudo mostra como o jornal O Globo e o Jornal Nacional demonizaram e deslegitimaram de maneira sistemática a então presidente Dilma Rousseff. **Carta Maior**. [S.l.], p. 1-5. 19 dez. 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Como-a-Rede-Globo-manipulou-o-impeachment-da-presidente-do-Brasil-Dilma-Rousseff/12/37490/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

Rousseff. **Carta Maior**. [S.l.], p. 1-5. 19 dez. 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Como-a-Rede-Globo-manipulou-o-impeachment-da-presidente-do-Brasil-Dilma-Rousseff/12/37490/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

VISCARDI, Janaisa Martins. Fake news, verdade e mentira sob a ótica de Jair Bolsonaro no Twitter. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, [S.l.], v. 59, n. 2, p. 1134-1157, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/01031813715891620200520>.

WhatsApp confirma que empresas enviaram mensagens em grandes quantidades a grupos nas eleições de 2018. **G1**, 08 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/10/08/whatsapp-confirma-que-empresas-enviaram-mensagens-em-grandes-quantidades-a-grupos-nas-eleicoes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2021.

DESINFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS DE JAIR BOLSONARO³⁹⁷

Erivelto Amarante³⁹⁸

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 exigiu dos governantes em todo o mundo respostas rápidas e eficazes para conter os avanços da doença e seus efeitos na saúde pública e em diferentes setores da sociedade. Enquanto boa parte das lideranças políticas reconheceram a gravidade da doença e optaram por se basear na ciência, algumas foram no sentido oposto, negando a gravidade do problema e usando a desinformação como estratégia política. Entre eles, destaca-se o presidente brasileiro Jair Bolsonaro, que desde o início da pandemia subestimou a doença e passou a apoiar o seu discurso em informações imprecisas e sem respaldo científico. Tal comportamento gerou críticas no Brasil e no exterior. O jornal *The Washington Post* classificou num editorial³⁹⁹, em 14 de abril de 2020, o chefe de governo brasileiro como o pior líder mundial a comandar uma reação contra o novo coronavírus.

Não foi só a imprensa que registrou o descaso de Bolsonaro diante da maior crise sanitária vivida pelo Brasil. Os primeiros artigos sobre a pandemia encontrados na literatura também questionam a atuação do presidente no combate ao novo coronavírus. Tavares *et al* (2020) analisaram os discursos do líder brasileiro durante a covid-19 propagados nos jornais e revelaram as tentativas de negação ou minimização dos riscos da doença. Em uma das frases, o mandatário mencionou que “o brasileiro pula em esgoto e não acontece nada” e também criticou o “alarme da mídia” sobre as mortes registradas. “Tal discurso influenciou parte da população, fazendo com que muitos que vivem no Brasil desacreditassem do poder letal do vírus, fato que provocou protestos contra o isolamento” (TAVARES *et al*, 2020, p. 12).

Recuero & Soares (2020) analisaram a circulação de desinformação sobre uma potencial cura para a covid-19 no Twitter durante 10 dias em março de 2020. Após monitorarem 57.295 tweets brasileiros, os autores concluíram que houve um alinhamento das informações inverídicas com o discurso de apoio ao presidente Bolsonaro. “Em geral, identificamos que a disputa

397 Trabalho publicado em formato de resumo expandido no Caderno de Comunicados Científicos do II Encontro Internacional Democracia na Pós Pandemia

398 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Comunicação pela UFPR. E-mail: novo.eri@gmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4158-3444>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7751393372988172>.

399 Disponível em <https://wapo.st/3IP4yHE>. Acesso em 28 set. 2021.

discursiva no caso analisado se deu principalmente entre usuários que produzem desinformação, ancorados nas declarações de Bolsonaro” (RECUERO & SOARES, 2020, p. 24). Santos & Fossa (2020) observaram a disputa política entre o governador de São Paulo, João Doria, e Jair Bolsonaro por meio da análise de discurso. Eles concluíram que o embate entre ambos ficou marcado pela estigmatização do adversário, usando expressões em tom difamatório com objetivo de construir imagens pejorativas do oponente.

Diante do exposto, o diferencial deste trabalho está no fato de analisarmos um grande volume de declarações de Jair Bolsonaro sobre a pandemia da covid-19 entre janeiro e setembro de 2020, totalizando 687 frases proferidas em diversos espaços, como em entrevistas à imprensa, em publicações nas mídias sociais e pronunciamentos oficiais. Para isso, utilizamos como aporte metodológico a análise de conteúdo quantitativa nos moldes propostos por Bardin (2010). Entre as categorias analisadas, vamos identificar as declarações mais repetidas no decorrer do período. A partir desse dado, utilizamos como referência a Análise Crítica do Discurso (ACD), de Van Dijk (1999, 2000, 2006), para a discussão dos resultados. Os procedimentos metodológicos serão detalhados em seção específica. Tratamos agora do fenômeno da desinformação e das chamadas *fake news*.

A ERA DA DESINFORMAÇÃO

A eleição presidencial de 2016 nos Estados Unidos que elegeu Donald Trump é considerada um marco para as discussões públicas envolvendo o uso de desinformação nos meios digitais para a obtenção de ganhos políticos. Para Alcott & Gentzkow (2017, p. 213), as notícias falsas são aquelas cujos “artigos de notícias são intencionalmente e verificadamente falsos e podem enganar os leitores”. No entanto, o fenômeno de disseminar informações imprecisas ou totalmente inverídicas não é novo. Canavilhas & Ferrari (2018) argumentam que nem sequer é resultado das novas tecnologias. “A origem da palavra portuguesa ‘pasquim’, usada para mencionar um jornal de baixa qualidade, tem origem na estátua ‘Pasquino’ onde os romanos afixavam escritos difamatórios anônimos” (CANAVILHAS & FERRARI, 2018, p. 30).

Mas por que as notícias falsas se tornaram tão populares? Nielsen & Graves (2017) argumentam que duas mudanças estruturais ajudam a explicar as discussões atuais sobre as *fake news*. A primeira é uma crise de confiança em muitos países entre o jornalismo profissional e outras instituições públicas, incluindo os atores políticos. A segunda é a mudança para um ambiente cada vez mais digital, móvel e de mídia social, diferente daquele dominado pela radiodifusão e impressão até o século XX.

Para Tandoc, Lim & Ling (2017, p. 148), os significados em torno das notícias falsas podem ser observados a partir de duas dimensões: o grau de “facticidade” do conteúdo e a intencionalidade do criador em enganar ou ludibriar o público. Jack (2017) lembra que o termo *fake news* também passou a ser usado por atores políticos e seus seguidores para desacreditar o

conteúdo da mídia convencional, confundindo a interpretação do termo.

A desinformação não poupou nem mesmo a pandemia da covid-19. A UNESCO publicou um documento alertando para os riscos. Posetti & Bontcheva (2020, p. 6) descreveram na publicação⁴⁰⁰ “Desinfodemia” nove tipos de desinformação relacionadas à covid-19. São eles: (1) origem e propagação da doença, quando envolvem teorias conspiratórias; (2) estatísticas falsas sobre a taxa de incidência ou de mortalidade; (3) impactos econômicos, quando associa o isolamento a prejuízos financeiros; (4) desacreditar a imprensa; (5) sintomas e tratamento, sem respaldo científico; (6) impactos sociais e ambientais, com mensagens de pânico envolvendo abastecimento de insumos; (7) partidarização da doença; (8) golpes financeiros; e (9) uso de celebridades que teriam sido diagnosticadas com a doença.

DISCURSO POLÍTICO

O termo discurso político é abrangente e usado para todos os tipos de comunicação verbal (escrita, oral e multimodal) referentes a contextos e atores políticos, incluindo governos, partidos, empresas, jornalistas, mídias sociais, bem como cidadãos comuns e movimentos sociais. Foucault (1997) teve influência decisiva no desenvolvimento da teoria do discurso político, tendo associado o termo ao funcionamento sistêmico do poder em múltiplos contextos sociais. Para ele, as declarações individuais não devem ser interpretadas isoladamente, pois criam significados através de sua interação com outros conjuntos de discursos dominantes que ajudam a manter e reproduzir o poder, as visões de mundo preferidas, os sistemas cultural e econômico. Outras vertentes teóricas se concentraram nas bases dos trabalhos de Antonio Gramsci e suas definições de hegemonia e senso comum, bem como nas de Stuart Hall sobre codificação e decodificação.

O discurso político também é tratado a partir da ótica da linguagem, deliberação e democracia, normalmente conhecida como teoria “normativa” do discurso. Essa corrente tem no filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas um dos seus principais proponentes. Para este artigo, nos interessa o conceito de Van Dijk (1999) que considera o discurso político como eventos comunicativos verbais envolvendo atores, receptores, questões e contextos como uma maneira de “fazer política” (p. 14). Ele estabelece três dimensões que vão compor o sentido do termo “discurso”: 1) o uso da linguagem; b) a cognição ou comunicação de crenças; e 3) a interação em situações de índole social. Van Dijk (2006) também ressalta que o discurso ideológico de um determinado grupo costuma enfatizar seus pontos positivos em detrimento do ponto de vista de outros grupos.

Van Dijk (2006) chama atenção para a assimetria observada entre o topo e a base das estruturas por onde o discurso político nasce e transita. Nesse sentido, as classes privilegiadas, incluindo atores políticos e instituições, possuem acesso irrestrito aos eventos discursivos, participando de suas decisões e da escolha do que será conhecido ou não, o que acaba facilitando

400 Disponível em <https://bit.ly/2SZFuS7>. Acesso em 28 set. 2021.

o controle e o abuso do poder sobre o receptor, que não participa das decisões. Van Dijk (2006, p.23) argumenta que esse processo de controle do discurso político “influencia a mente das pessoas, e, em última instância, suas ações”. Como resultado, a doutrinação ou persuasão que ocorre nessa etapa suprime a necessidade de coerção imediata.

Para Van Dijk (2006) os atores políticos se utilizam de estratégias para preservar e reforçar o controle e o poder, escondendo do público as suas verdadeiras intenções para manter o controle e a influência sobre as pessoas e suas mentes. Nesse aspecto, a análise do discurso precisa considerar os “detalhes discursivos” e interacionais envolvidos no processo, que passa ainda pelo “*timing*”, os conteúdos por eles divulgados e as conversações em entrevistas com jornalistas. Para o autor, a análise não deve contemplar apenas as propriedades do texto ou da conversação, mas também precisa considerar o que determina o contexto, incluindo as características sociais ou de comunicação que podem influenciar a interação.

Por fim, os estudos críticos do discurso estão interessados nos grupos e organizações que controlam de alguma forma o que é proferido ou divulgado publicamente. Nesse prisma, o discurso exerce um papel central no exercício de poder. Uma vez que expressa cognição social e pode “gerenciar mentes”, equipara-se a outras formas de dominação, como leis e ordens. Recuero & Soares (2020, p. 5) entendem a desinformação como “um tipo de discurso que disputa visibilidade e legitimação” e abrange uma pluralidade de tipos de conteúdo. Para Rasquel (2019), a desinformação é um dos tipos de abuso de poder presentes no discurso político e pode se apresentar de forma generalizada como: “é bom para o país” ou “é necessário à nossa economia” (RASQUEL, 2019, p. 17).

CONFIANÇA DA INFORMAÇÃO

A disseminação de desinformação nos ambientes digitais demandou uma reação do jornalismo profissional, que respondeu com a criação de serviços e editorias voltadas exclusivamente para a checagem de fatos. De acordo com Graves (2018), o primeiro serviço de checagem de fatos foi o *FactCheck.org*, criado nos Estados Unidos em 2003 pelo *Annenberg Public Policy Center* da Universidade da Pensilvânia. Desde então, foram surgindo outras experiências similares ao redor do mundo. No Brasil, o serviço Aos Fatos foi criado em julho de 2015, um dos primeiros do segmento. Também nesse período, surgiram no país a Agência Lupa, Boatos.org e Truco, todos independentes.

Em 2015, foi criada a *International Fact-Checking Network* (IFCN), uma organização profissional que reúne os principais checadores de fatos do mundo. A entidade produziu um Código de Ética e de Princípios, que devem ser seguidos por todos os seus membros. Para Ünver (2020), a IFCN “é tanto um selo de qualidade quanto um mecanismo de avaliação de objetividade verificada externamente, que concede aos membros maior influência sobre a luta contra a desinformação” (ÜNVER, 2020, p. 6).

No Brasil, Aos Fatos é signatário do Código de Princípios da IFCN. A plataforma, mantida com doações e parcerias com empresas, produz diariamente conteúdo destinado a esclarecer a propagação de peças de desinformação que circulam no Brasil, especialmente nas mídias sociais. Além disso, também faz a checagem da veracidade do discurso das autoridades. Desde 1º de janeiro de 2019, possui um banco de dados⁴⁰¹ voltado para a verificação das declarações do presidente Jair Bolsonaro. Segundo o levantamento, em 654 dias no cargo, ele já havia dado 1.744 declarações falsas ou distorcidas.

METODOLOGIA

Este estudo tem o objetivo de analisar as declarações de Jair Bolsonaro sobre a pandemia da covid-19 para entender como a desinformação se articula com a manipulação e o abuso de poder. Para isso, optamos por utilizar o banco de dados do serviço de checagem Aos Fatos, que verifica os discursos do presidente desde a posse no cargo. O recorte considera o período entre janeiro e setembro de 2020, intervalo que compreende a chegada da doença ao país; o registro dos primeiros casos; e o pico do contágio e do número de mortes da primeira onda. Ao todo, o *corpus* é constituído de 687 declarações sobre a covid-19 proferidas nos mais diferentes meios, como em entrevistas à imprensa, nas mídias sociais e em pronunciamentos oficiais.

A análise pretende testar duas hipóteses. A primeira considera os tipos mais comuns de desinformação utilizados pelo presidente Jair Bolsonaro em suas declarações sobre a covid-19. Para essa etapa, vamos utilizar a classificação de Ponce & Rincón (2020, p. 186), que mapearam as principais tipologias usadas pela IFCN. São elas: (1) verdadeiro; (2) impreciso, quando necessita de um contexto; (3) exagerado, quando dados são superestimados; (4) insustentável, quando as premissas não podem ser nem refutadas nem confirmadas; (5) contraditório, quando o fato é o oposto do informado; (6) distorcido, com fragmentos de verdade; e (7) falso, completamente inverídico. O resultado esperado para a primeira hipótese (H1) é de que a maior parte das declarações do presidente sobre a pandemia sejam imprecisas ou insustentáveis.

Também vamos considerar as declarações mais repetidas de Bolsonaro ao longo do período e analisar as estratégias argumentativas mais recorrentes no discurso do presidente. Para essa hipótese, consideramos tanto os trabalhos já publicados sobre a pandemia no Brasil (RECUERO & SOARES, 2020; TAVARES *et al*, 2020) – que apontam a retórica negacionista do governo como estratégia política –, como os estudos críticos do discurso de Van Dijk (1999, 2000, 2006) que tratam do abuso de poder de grupos dominantes como forma de “gerenciar mentes”. Assim, a segunda hipótese (H2) é de que as declarações mais repetidas trazem a desinformação como abuso de poder, utilizando recursos linguísticos para convencer o público a acreditar na narrativa mais conveniente ao presidente.

Para a primeira hipótese vamos utilizar a metodologia da análise de conteúdo. Levando

401 Disponível em <http://bit.ly/discfatos>. Acesso em 28 set. 2021.

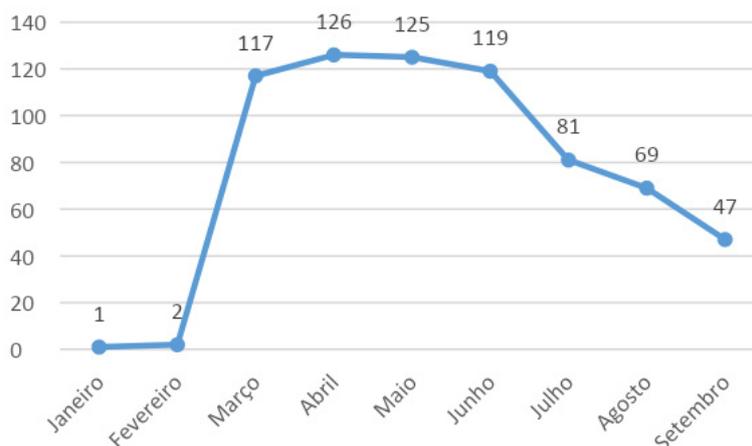
em conta o número do *corpus* (N = 687), optamos pela abordagem quantitativa nos moldes propostos por Bardin (2010), que considera a categorização como procedimento “que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados em bruto” (BARDIN, 2010, p. 147). Desse modo, optamos por apresentar os resultados considerando as seguintes categorias: periodização das declarações; meios de propagação; e tipos de desinformação. Para a segunda hipótese, vamos utilizar a Análise Crítica do Discurso (ACD) tendo como referencial os estudos de Van Dijk (1999, 2000, 2006). Nesse caso, aplicado para a última categoria, que apresenta as frases mais recorrentes no discurso do presidente durante a pandemia da covid-19. Isso posto, apresentamos a seguir os resultados da pesquisa empírica e a discussão dos dados.

RESULTADOS

A primeira categoria verifica quantitativamente as declarações dadas por Jair Bolsonaro durante todo o período de coleta do *corpus*, entre janeiro e setembro de 2020. O objetivo é perceber os meses que receberam mais atenção do presidente para o assunto e contrastar com os fatos mais significativos do período. Conforme o **Gráfico 1**, a pandemia foi quase ignorada pelo líder de direita nos dois primeiros meses do ano. Entre janeiro e fevereiro, o vírus ainda era visto como um problema distante. O fato que mais repercutiu foi a repatriação de 34 brasileiros que viviam na cidade chinesa de Wuhan, onde a covid-19 foi identificada pela primeira vez. Eles ficaram de quarentena por 14 dias na Base Aérea de Anápolis, em Goiás. Uma das declarações de Bolsonaro repercutia justamente nesse episódio. Apenas no final de fevereiro, é que começaram a aparecer os primeiros casos suspeitos de contaminação no país, todos importados.

O carnaval ocorreu no fim daquele mês, oficialmente dia 25. Em março, o novo coronavírus passou a dominar boa parte dos assuntos públicos em discussão na imprensa e na sociedade. Naquele momento, os primeiros casos foram confirmados pelas autoridades sanitárias, e o vírus passou a se espalhar rapidamente pelo país, com transmissão interna. Em 17 de março, foi confirmada a primeira morte em São Paulo. As declarações de Bolsonaro acompanharam o ritmo da pandemia e cresceram enormemente no período. Saltando de 2 para 117 no intervalo de um mês. Em 24 de março, o presidente fez um pronunciamento em cadeia de rádio e televisão para tratar do novo coronavírus. Contrariando a recomendação de especialistas em saúde pública em todo o mundo, ele criticou o pedido para as pessoas ficarem em casa, uma das medidas para evitar a propagação em massa da covid-19. Além disso, culpou a imprensa por espalhar o que chamou de “sensação de pavor” e disse que caso ele contraísse o vírus, seria apenas uma “gripezinha”.

Gráfico 1 – Periodização dos discursos sobre a covid-19



Fonte: Elaboração própria

A maior quantidade de declarações de Bolsonaro sobre a pandemia foi registrada entre março e junho. Ao todo, foram 487 menções, o que equivale a 70% de todo o *corpus*. Esse período ficou marcado pelo aumento no número de casos e mortes; pela aprovação do auxílio emergencial; pela saída de dois ministros da Saúde; e por medidas de restrições de circulação nos estados e municípios, após uma decisão do STF dar autonomia às autoridades dos entes federados para decretar as medidas que julgassem necessárias para conter a propagação do vírus. Boa parte das declarações do presidente criticou as iniciativas de governadores e prefeitos em decretar as medidas necessárias de distanciamento social, ou *lockdown*; defendia, sem comprovação científica, o fármaco hidroxiquina para tratar a doença; e minimiza os efeitos clínicos da covid-19, alertando para os riscos de desemprego e fechamento de empresas.

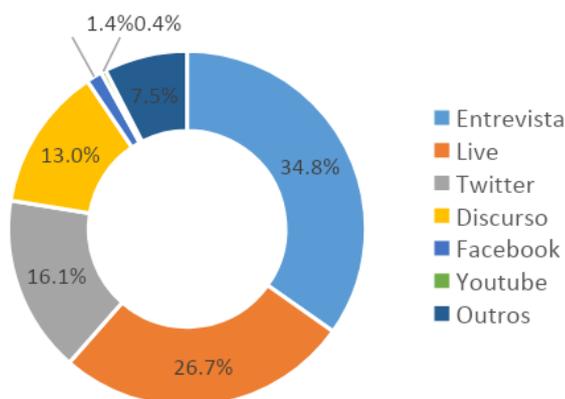
A partir de julho, os discursos do presidente que faziam menção ao novo coronavírus passaram a cair consideravelmente, de 87 para 47 declarações. Nesse intervalo, o país registrou a marca de 100 mil mortes, número alcançado em menos de cinco meses. O próprio Bolsonaro testou positivo para a covid-19, em 7 de julho. Em entrevista à imprensa para anunciar o diagnóstico, ele retirou a máscara de proteção facial, expondo os profissionais ao vírus.

A contaminação foi usada pelo presidente para intensificar a defesa do medicamento contendo hidroxiquina. Observa-se que as declarações se referiam ao número de recuperados; criticavam os meios de comunicação por informarem o total de vítimas fatais, além de apelarem para a volta das pessoas à normalidade. O resultado apontou que uma das estratégias nesses últimos meses foi justamente evitar tratar da pandemia para reduzir a repercussão sobre o tema, considerando que o próprio presidente se mostrava saturado do assunto.

A segunda categoria apresenta a origem das declarações proferidas por Bolsonaro ao longo dos meses analisados, contemplando os diferentes meios em que foram proferidas. De acordo com o **Gráfico 2**, a maior parte das frases que tratavam da pandemia foram captadas de entrevistas do presidente à imprensa, principalmente de coletivas diárias realizadas em frente ao Palácio do Alvorada, residência oficial. Ao todo, 240 entrevistas abordaram a covid-19, o que representa

mais de um terço do total. Aquela era a situação mais desconfortável para o presidente, pois ele era confrontado pelos jornalistas sobre a sua atuação na pandemia. Em muitos casos, Bolsonaro se irritou com as perguntas e chegou até mesmo a ofender os profissionais que cumpriam sua função. Em 24 de agosto, ao ser questionado sobre as 115 mil mortes registradas no país, o líder de direita disse que “quando [a covid-19] pega num bundão de vocês [repórteres] a chance de sobreviver é bem menor”.

Gráfico 2 – Origem das declarações



Fonte: Elaboração própria

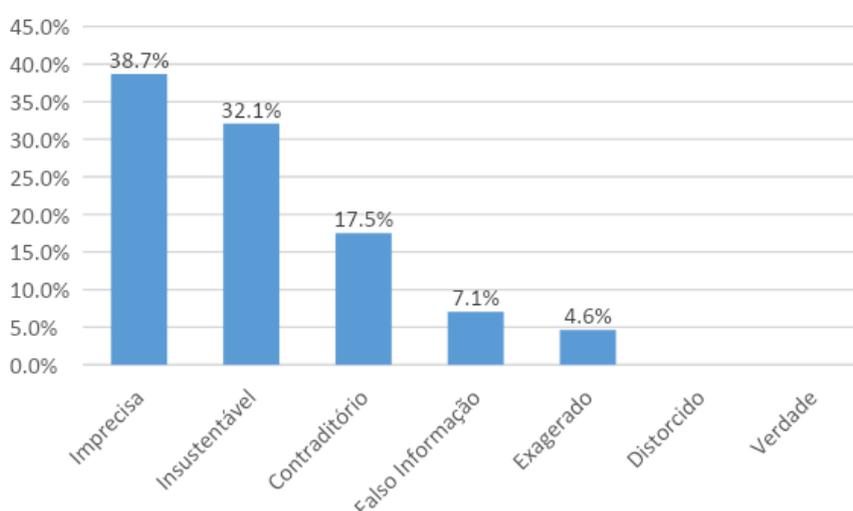
As crescentes hostilidades de Bolsonaro e seus seguidores nas entrevistas durante o auge da primeira onda da pandemia motivou alguns veículos de imprensa, incluindo o Grupo Globo e a Folha de S. Paulo, a deixarem de enviar suas equipes para o Alvorada. Por sua vez, nas transmissões ao vivo feitas por suas mídias sociais, o presidente se sentia confortável para expor seu ponto de vista e seu descontentamento com os críticos. Esse meio foi o segundo mais utilizado por Bolsonaro, com um total de 184 declarações sobre a covid-19. Em 6 de agosto, quando o Brasil chegou ao número de 100 mil mortes, o presidente participou de uma *live* afirmando que o trabalho do ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, o terceiro a ocupar a pasta durante a pandemia, “vem dando certo até o momento, apesar de muitos criticarem por ser militar”. Ele também recomendou a hidroxiclорquina para pacientes de covid-19. Para encerrar a transmissão, sua frase de despedida dizia “vamos tocar a vida e achar uma maneira de se safar” do vírus.

O Twitter foi outra mídia social usada por Bolsonaro para tratar da covid-19. A plataforma aparece em terceiro lugar, com 111 declarações registradas entre os meses de janeiro e setembro. Em 16 de maio, ele publicou que o *lockdown* teria como consequência “o desemprego, a fome e a miséria” e classificou a medida recomendada por autoridades sanitárias em todo o mundo como “tirania do isolamento total”. Boa parte dos tweets presidenciais eram em defesa da cloroquina, como em 7 de julho, quando anunciou que estava fazendo uso do fármaco para se tratar do vírus. Em 9 de agosto, ao repercutir uma reportagem da TV Globo sobre as 100 mil mortes da doença, ele postou na rede social que “a desinformação mata mais até que o próprio vírus”. Em seguida,

aparece em quarto lugar os discursos públicos diretos do presidente, com 90 menções sobre a covid-19. Por sua vez, o Facebook aparece com apenas 10 postagens sobre o tema.

A terceira categoria analisa as declarações de Bolsonaro considerando os tipos de desinformação mais comuns. Para essa etapa, utilizamos a classificação de Ponce & Rincón (2020, p. 186). Conforme o **Gráfico 3**, a maior parte das frases trazem informações imprecisas sobre a pandemia, com um total de 159 falas. Em 28 de junho, uma postagem no Twitter dava conta de que o governo federal havia destinado ao estado do Ceará, um dos mais atingidos naquele momento, 4,1 milhões de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs). No entanto, o número era 27% maior do que o apresentado no Painel de Leitos e Insumos do Ministério da Saúde. O mesmo ocorreu em dados relacionados a outros estados.

Gráfico 3 – Declarações por tipo de desinformação



Fonte: Elaboração própria, com base em Ponce & Rincón (2020)

Outra informação imprecisa dita pelo mandatário brasileiro ocorreu em 9 de junho. Ao tratar de um comunicado da Organização Mundial da Saúde (OMS), o presidente declarou que os assintomáticos não transmitiam o vírus, quando, na verdade, a entidade apenas havia informado que as chances de contaminação eram menores. Portanto, as declarações imprecisas apresentam meias verdades, que precisam de um contexto mais amplo para serem verdadeiras.

O segundo tipo mais comum de desinformação nos discursos de Bolsonaro sobre a covid-19 foram as declarações insustentáveis, com 132 falas. Em 27 de agosto, o presidente disse em *live* que se a hidroxicloroquina demorar em ser ministrada, as chances de óbito “aumentam assustadoramente”. No entanto, diversas linhas de pesquisa apontam que o uso da substância não traz melhoras no quadro clínico de pacientes, podendo até prejudicar o tratamento.

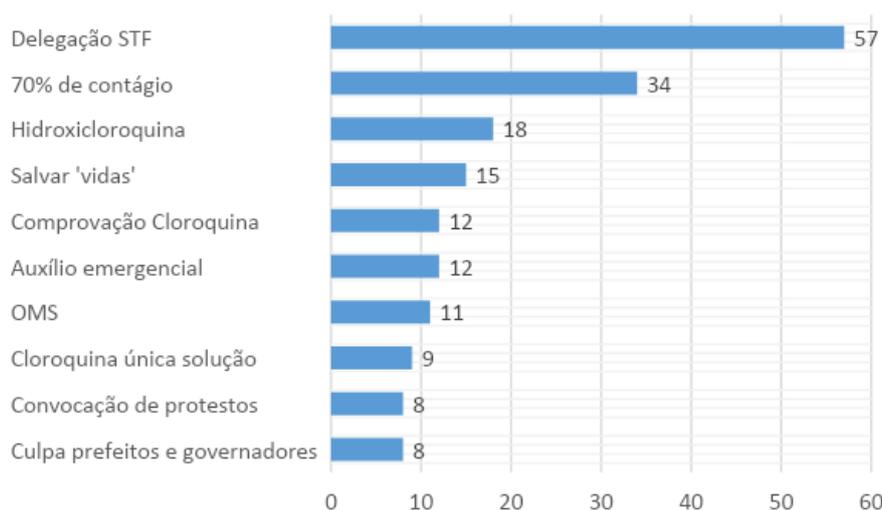
A contradição aparece como o terceiro tipo mais comum de desinformação. Em 21 de

maio, Bolsonaro disse que, devido à sua idade, 65 anos, também precisaria ter cuidado com o novo coronavírus, pois estava no grupo de risco. Mas as suas atitudes iam justamente no sentido oposto, subestimando desde o início a doença e causando aglomeração em vários momentos.

Em seguida, aparecem entre os tipos mais comuns de desinformação as declarações totalmente falsas, com 29 frases, e aquelas exageradas, com 19. Nenhuma frase da nossa amostra proferida pelo presidente sobre a covid-19 tinha conteúdo 100% verdadeiro durante os nove meses analisados.

A quarta e última categoria analisa as declarações mais recorrentes de Bolsonaro sobre a pandemia da covid-19 entre os meses de janeiro e setembro de 2020. Para essa etapa, usamos como aporte teórico e metodológico os estudos de Van Dijk (1999, 2000, 2006). Segundo o **Gráfico 4**, as falas mais repetidas diziam respeito à decisão do STF de dar autonomia aos estados e municípios para adotar as medidas de prevenção que julgassem necessárias. A primeira frase foi proferida em 9 de abril, afirmando que “claramente o responsável por ações como imposição de distanciamento e isolamento social, quarentena, suspensão de atividades, bem como aulas, restrições de comércio e demais atividades quem decide é o respectivo governador ou prefeito”. Ao todo, essa mesma informação foi repetida 57 vezes durante os meses da coleta. No entanto, ela é falsa, uma vez que o STF não eximiu nenhum ente federativo de qualquer poder de responsabilidade, incluindo aí o governo federal.

Gráfico 4 – Desinformações mais recorrentes



Fonte: Elaboração própria

Ao contrário do que Bolsonaro tentou defender, a decisão judicial reforçava a necessidade de cooperação entre as diversas esferas. A Corte havia decidido apenas que prefeitos e governadores tinham legitimidade para tomar medidas locais de restrição de circulação, não cabendo

ao governo federal derrubar essas iniciativas. Van Dijk (1999) alerta que os líderes na política usam o discurso para controlar o contexto. Assim, a repetição exaustiva dessa desinformação tinha o objetivo de terceirizar a culpa pelas mortes e pelos prejuízos econômicos causados em decorrência da covid-19.

Cada vez que era confrontado sobre sua responsabilidade no enfrentamento da crise, Bolsonaro recorria a essa declaração com o objetivo de controlar o tempo e o lugar do acontecimento. Portanto, manipulava o discurso para que as pessoas compreendessem que ele nada podia fazer diante dos problemas, uma vez que foi lhe tirada a autoridade ou o poder para decidir sobre a pandemia.

A segunda declaração mais recorrente dizia que “um país só estará imune ao vírus, já que não tem vacina, quando a maior parte da sua população for infectada e adquirir anticorpos”. A desinformação foi usada pela primeira vez em 29 de março e repetida outras 34 vezes durante os nove meses analisados. Ela é considerada insustentável, pois não havia estudos conclusivos que garantam que pessoas já infectadas se tornem imunes ao vírus. O discurso tem o objetivo de normalizar a contaminação e considerar que a exposição ao novo coronavírus pode ser positiva, já que “imuniza” a população. No entanto, não considera os graves riscos que a doença pode trazer para as pessoas, incluindo a hospitalização, sequelas permanentes e até mesmo a morte.

O objetivo de Bolsonaro era encontrar uma forma de defender a volta à normalidade, mesmo quando todas as orientações sanitárias recomendavam o isolamento e o distanciamento social. Van Dijk (1999) lembra que uma das estratégias para o controle discursivo da mente é projetar informações derivadas de crenças alternativas, principalmente quando os receptores não possuem o conhecimento necessário para desafiar os dados expostos, o que fica evidente no início da pandemia, em que nem mesmo a ciência e a medicina dispõem de todas as informações.

A terceira declaração mais repetida pelo presidente defendia a hidroxicloroquina para tratar da covid-19, dizendo que o uso da substância “está dando certo” no processo de recuperação da doença. Entre janeiro e setembro, a eficácia do medicamento foi 18 vezes atestada por Bolsonaro, mesmo sem estudo científico de larga escala que comprovasse tal informação. O próprio presidente admitiu, parcialmente, que o fármaco não tinha eficácia comprovada em 12 declarações. Em 13 de maio, ele disse em uma entrevista que a substância “pode dar certo, pode não dar errado”. Na mesma data, afirmou que “há quase um consenso na classe médica sobre esse assunto, a cloroquina”.

Verificamos que quando questionado sobre o fato do medicamento não ter comprovação científica para tratar da covid-19, o presidente usava de artifícios linguísticos para confundir o receptor. Para Van Dijk (2000), é preciso entender qual a manipulação e o controle social pretendido com o discurso. Nesse caso, o objetivo era defender um medicamento que pudesse combater o novo coronavírus para que as medidas de isolamento social não fossem mais necessárias.

O resultado das declarações mais recorrentes de Bolsonaro sobre a pandemia constatou

que a cloroquina foi o assunto que mais demandou atenção do presidente durante os meses analisados. Em outros nove discursos, ele considerou o fármaco como a única solução para tratar da covid-19. Em 4 de junho, Bolsonaro disse em *live* que “não tem outro remédio. Só tem a cloroquina”. Usando a repetição, ele buscava controlar o contexto e influenciar a forma como os receptores absorviam o acontecimento. Numa perspectiva mais crítica, Van Dijk (1999) chama esse processo de “modelos preferenciais”, isto é, um conjunto de elementos linguísticos coerentes com os interesses do líder, cujo objetivo é moldar a interpretação dos acontecimentos.

Cabe ressaltar que a retórica presidencial não é a única fonte de informação, existindo muitos outros discursos e crenças alternativas difundidas pelos meios de comunicação, pelas mídias sociais e nas relações interpessoais. Contudo, Van Dijk (2006, p. 23) considera que o “controle do discurso político” influencia não apenas a mente das pessoas como também as suas ações. Dessa forma, o presidente, como maior autoridade do governo, representa uma das instâncias mais privilegiadas no processo de formulação do discurso e seus efeitos podem atingir um grande número de pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 marcou o ano de 2020 em todo o mundo. O Brasil foi um dos países mais atingidos. A atuação do presidente Jair Bolsonaro durante a crise pode ser medida a partir do teor dos seus discursos. A maior parte das suas declarações buscou minimizar os efeitos da doença; negar o grande número de mortes; e terceirizar a responsabilidade do governo federal. A prioridade de Bolsonaro foi salvar a economia e evitar a “morte de CNPJs”. O seu objetivo ao negar a realidade era defender a volta à normalidade da atividade econômica, mesmo quando a orientação médica era a quarentena e o distanciamento social, o que ficou claro com a campanha publicitária intitulada “O Brasil não pode parar”.

A nossa primeira hipótese era de que a maior parte das declarações do presidente sobre a pandemia fossem imprecisas ou insustentáveis, o que se confirmou. Muitas falas traziam dados sem contexto e em situações nas quais as premissas não podiam ser confirmadas ou refutadas. Somados, os dois tipos representaram um total de 70,8% de todo o *corpus*. A estratégia do presidente era justamente confundir o receptor num momento em que nem a ciência tinha todas as respostas sobre a doença. Para isso, buscou difundir crenças alternativas envolvendo a negação de sua gravidade e formas de tratamento sem comprovação da eficácia. No primeiro caso, passou a culpar a imprensa, classificando-a de “alarmista” e responsável por “causar pânico” na população, comportamento que também imputou aos governadores rivais, principalmente em relação às medidas de isolamento social. No segundo caso, defendeu o uso da substância hidroxicloroquina como forma de “curar” a doença, mesmo após uma série de pesquisas questionarem sua eficácia e alertarem para os efeitos colaterais nocivos.

A segunda hipótese era de que as declarações mais repetidas de Bolsonaro usavam a desinformação como abuso de poder. A análise a partir dos estudos críticos do discurso de Van Dijk

confirmaram nossa expectativa. As falas mais recorrentes ditas pelo presidente tinham o objetivo de o eximir de qualquer responsabilidade como gestor público diante da pandemia. No entanto, o tema que mais predominou foi a defesa da cloroquina para o tratamento da covid-19. Bolsonaro tratou de encontrar uma “cura” para a doença com o objetivo de evitar as medidas de isolamento social, que paralisariam parte da economia. Portanto, a partir de Van Dijk (1999), a principal estratégia de manipulação discursiva de Bolsonaro foi o uso de informações baseadas em crenças alternativas, sem comprovação científica, para confundir o receptor. Van Dijk (2006) argumenta que as pessoas tendem a acreditar em afirmações que consideram de fontes autorizadas a tratar do tema. Por isso, o presidente usou frases como “há quase um consenso na classe médica sobre o assunto” para dar legitimidade ao seu discurso.

O uso da análise de conteúdo quantitativa combinada com a análise crítica de discurso nos permitiu captar tanto os aspectos mais amplos como também os detalhes presentes nas declarações mais recorrentes. Não obstante, também observamos algumas limitações. O banco de dados utilizado não registrou os discursos do presidente em todas as plataformas, como o Instagram. Além disso, categorias incluindo as instituições e os atores sociais citados poderiam ter sido consideradas. No entanto, acreditamos que o essencial foi contemplado para a operacionalização da pesquisa. O fato de analisarmos o discurso de Bolsonaro nos meses em que a pandemia registrou o maior número de mortes na primeira onda nos permitiu concluir que, em meio à disputa pelo poder político, a vida dos brasileiros ficou em segundo plano para o presidente da República.

REFERÊNCIAS

- ALLCOTT, H; GENTZKOW, M. **Social media and fake news in the 2016 election**. *Journal of economic perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211-36, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa, Edições 70, 2010.
- CANAVILHAS, J; FERRARI, P. **Fact-checking: o jornalismo regressa às origens**. *Jornalismo em tempo de transformação: desafios de produção e de ação*, p. 30-49, 2018.
- CUNHA SANTOS, M; FOSSÁ, M. I. T. **A disputa pelo poder político em meio à pandemia de covid-19: análise do confronto entre João Doria e Jair Bolsonaro**. *Revista Panorama-Revista de Comunicação Social*, v. 10, n. 1, 2020.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- GRAVES, L. **Boundaries not drawn: Mapping the institutional roots of the global fact-checking movement**. *Journalism Studies*, v. 19, n. 5, p. 613-631, 2018.
- JACK, C. **Lexicon of lies: Terms for problematic information**. *Data & Society*, v. 3, p. 22, 2017.
- LAZER, D. et al. **The science of fake news**. *Science*, v. 359, n. 6380, p. 1094-1096, 2018.

LISBOA, L A. et al. **A Disseminação da Desinformação Promovida por Líderes Estatais na Pandemia da COVID-19.** In: Anais do I Workshop sobre as Implicações da Computação na Sociedade. SBC, 2020. p. 114-121.

LOWREY, W. **The emergence and development of news fact-checking sites:** Institutional logics and population ecology. *Journalism Studies*, v. 18, n. 3, p. 376-394, 2017.

NIELSEN, R. K.; GRAVES, L. **“News you don’t believe”:** Audience perspectives on fake news. 2017.

PONCE, M.; RINCÓN, O. **Fakecracia.** Buenos Aires: Editorial Biblos, 2020.

POSETTI, J; BONTCHEVA, K. **Disinfodemic. Deciphering COVID-19 disinformation.** UNESCO Policy Brief 1, 2020.

RASQUEL, S. G. **A desinformação como estratégia de manipulação e abuso de poder no discurso político.** *Letras Escreve*, v. 8, n. 2, p. 07-32, 2019.

RECUERO, R; SOARES, F. **O Discurso Desinformativo sobre a Cura do COVID-19 no Twitter.** In: E-Compós. 2020.

SEATON, J; SIPPITT, A; WORTHY, B. **Fact Checking and Information in the Age of Covid.** *The Political Quarterly*, v. 91, n. 3, p. 578-584, 2020.

TANDOC, E C.; LIM, Z. W.; LING, R. **Defining “fake news” A typology of scholarly definitions.** *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137-153, 2018.

TAVARES, L. P. et al. **Análise dos discursos do Presidente Jair Bolsonaro em meio à pandemia: o coronavírus é só uma “gripezinha”?** *Research, Society and Development*, v. 9, n. 7, 2020.

UNVER, Akin. **Fact-Checkers and Fact-Checking In Turkey.** EDAM Research Reports, 2020.

VAN DIJK, T. A. **El análisis crítico del discurso.** *Revista anthropos: Huellas del conocimiento*, n. 186, p. 23-36, 1999.

_____. **El discurso como estructura y proceso.** 2000.

_____. **Discourse and manipulation.** In: *Discourse & Society*. Vol. 17(2), London: Sage Publication, p. 359-383, 2006.

A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA PANDÊMICA MINUCIOSA – SOB A ÓTICA DOS MUNICÍPIOS

Leonardo Vieira de Souza⁴⁰²

INTRODUÇÃO

Preliminarmente, o **artigo 37, §1º da Constituição Federal da República de 1988**⁴⁰³ norteia a publicidade de atos dos órgãos públicos.

A chamada “publicidade administrativa” é uma das balizas democráticas, o não segredo da coisa pública, é uma ferramenta que permite o controle e a fiscalização sobre as ações públicas. Aliás, o **artigo 37, §1º** é um dispositivo esculpido sobre dois princípios, embora trate expressamente da publicidade, seu conteúdo tem íntima relação com o conceito de impessoalidade, flertando com esse outro grande princípio constitucional também fixado pelo *caput* do **artigo 37**. **Fabício Macedo Matta**⁴⁰⁴, também desenvolve comentários sobre o dispositivo em análise “*O dispositivo reflete a junção, e harmonia perfeita, os princípios da publicidade e da impessoalidade. Em última análise, a regra impõe um dever – informar à coletividade como estão sendo realizados os gastos públicos*”.

A publicidade é um princípio constitucional essencial para a eficácia dos atos públicos. O interesse público nas publicações tem relação com o controle social, a fiscalização dos procedimentos legais e tantos outros elementos conexos à transparência dos atos públicos. A transparência pública e o acesso à informação são melhores desenvolvidas na Lei Federal nº 12.527/2011, especialmente nos artigos 6º, 8º e 12⁴⁰⁵.

402 Adamantinense (SP), 25 anos, Bacharel em Direito (UNIFAI – Centro Universitário de Adamantina), Advogado e Consultor. Pós-graduado em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito – EPD. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Damásio Educacional. Pós-graduado em Direito Público com Ênfase em Licitações pela FAVENI. Aluno Especial do Mestrado em Direito Legislativo da Câmara dos Deputados. Quatro anos de atuação em consultoria pública. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0712-8563>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1539279876268782>. E-mail: leov.souza15@gmail.com.

403 **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] **§ 1º** A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

404 **Comentários à Constituição do Brasil**/J. J Gomes Canotilho...[et al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck. Gilmar Ferreira Mendes. - 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP). p 1715/4660

405 Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Nesse contexto, a informação, a publicidade e a transparência, que são princípios e garantias essenciais. **Alexandre Mazza**⁴⁰⁶, também contribui doutrinariamente conceituando que “*Tal princípio encarta-se num contexto geral de livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa*”.

Para Hely Lopes Meirelles, a necessidade de controle das manifestações da Administração Pública é o que assegura legitimidade e boa execução da atuação administrativa. Segundo o Autor, a administração “*deve atuar com legitimidade, ou seja, seguindo as normas pertinentes e cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização*”⁴⁰⁷. O controle – gênero – é a ferramenta historicamente desenvolvida para fortificar os regimes democráticos. O afastamento das vontades individuais através do estrito cumprimento legal e moral são possíveis, justamente, por serem reforçados pelo controle. A fiscalização das movimentações públicas, em tese, repele condutas irregulares ou ilegais.

Matheus Carvalho⁴⁰⁸, nessa mesma linha, interpreta que “*resguardadas as exceções constitucionais e legais, eu serão analisadas a seguir, a publicidade sempre foi vista como forma de controle da Administração pelos cidadãos*”. O Autor considera que o controle social dos atos administrativos passam pela publicidade, e que os atos praticados sem o conhecimento popular obstam esse controle e a eficácia dos atos.

Depreende-se que a transparência deve ser um exercício constante, individual e específico, e, embora a Lei Federal nº 12.527/11⁴⁰⁹ tenha trazido avanços no tocante ao direito à informação do art. 5º, XIV⁴¹⁰, da Constituição Federal de 1988, é sempre preciso repensar em novas formas de controle e cristalinidade da atuação pública. **Celso Antônio Bandeira de Mello**⁴¹¹ aduz importantes comentários sobre a Lei de Acesso à Informação – LAI, e o conceito legal de “*tornar transparente toda a atividade estatal, inclusive seus planos de governo e a forma de implemen-*

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

[...] Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...] Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

406 2019, p. 37/1239

407 2012, p. 727

408 2020, P

409 *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.*

410 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

411 2015

tá-los, fazendo-o através de fácil acesso deles a toda a Sociedade”, o Administrativista coloca que a necessidade em se romper com a “cultura de sigilo” tão presente na administração público é muito marcante na ditadura.

Nesse sentido, a tendência da boa gestão é criar mecanismos que assegurem cada vez mais a participação do cidadão no acompanhamento dos atos públicos. É preciso estimular e facilitar que a sociedade participe de cada momento transparecido pela Administração, de modo que se amedronte ainda mais qualquer tentativa de utilização da máquina em contrassenso ao interesse público.

A publicidade relacionada aos atos e ações de enfrentamento à Covid-19, com toda essa conceituação, passa a ser uma obrigatoriedade, talvez a maior segurança que os gestores possuem.

Passa-se a tratar sobre a contextualização da pandemia com o princípio da publicidade.

DESENVOLVIMENTO

As aquisições e contratações envolvendo a Administração Pública, passam por um regramento específico. As chamadas licitações. Existem exceções à etapa de disputa, mas de todo modo o processo licitatório, assim conhecida a sequência ordenada legalmente para que se proceda uma contratação/compra, deve ser cumprido. E a verdade é, utilizando-se da licitação como um exemplo de muitas outras situações, em meio à crise, os ritos convencionais tiveram de ser alterados, exceções foram inseridas, adaptadas, aceitas, possibilitadas, tudo para que as compras fossem agilizadas, a burocracia fosse diminuída e o enfrentamento fosse tão efetivo quanto o volume de propagação e necessidade de atendimento/preparo.

Existiram muitas ações excepcionais no curso do último exercício (2020), como as: alterações nas vedações eleitorais (EC 107); mudança de datas das eleições (EC 107); limitações ao aumento de gastos com pessoal (LC 173/2020); recursos de incremento da saúde (Portarias 369 e 378 do Ministério da Cidadania); Lei Aldir Blanc e tantas outras.

Duas das mais normas mais discutidas e que mais foram responsáveis pelo estabelecimento desse grande, diversificado e intenso regime jurídico excepcional foram: a Lei Federal nº 13.979/2020 – que dispôs de medidas para enfrentamento – e o Decreto-legislativo nº 6/2020 – que reconheceu o estado de calamidade nacional.

Em meio a tantas exceções e ressalvas, é extremamente possível que equívocos sejam cometidos, especialmente envolvendo situação tão perturbadora quanto uma pandemia rápida, mortal e desconhecida, ao menos em seu início – afinal, atualmente contamos com vacinas sendo distribuídas em todo o País (julho/2021).

A diferenciação de equívoco e de prejuízo ou de má-fé, fraudes, é o tema que ganhará destaque nos próximos anos, aliás, já começa a se destacar. Por isso, em meio a tantas frentes e tantas necessidades ímpares, é indispensável que os gestores registrem e divulguem todo o raciocínio e a realidade que enfrentam em cada caso. Não por preciosismo, mas para que o seu pensamento diante da situação seja sentido por aqueles que sem a mesma tensão ou a mesma

urgência irão avaliar sua atuação na gestão da crise.

Esse trabalho é muito executado e reconhecido por ser prestado pelas auditorias dos Tribunais de Contas, mas também poderá ser feito por meio de ação judicial, inquéritos legislativos e controle social, além do controle interno.

Pensando nisso, tem-se orientado que todos os dados envolvendo a pandemia e a gestão local, por exemplo, sejam divulgados autonomamente, segregados dos demais dados e atos. De modo que a análise seja personalizada à crise. Medida sensata e razoável, mas, de nada adiantará aos gestores carimbarem seus atos com a marca do enfrentamento da emergência de saúde pública se não enriquecer os documentos transparecidos, divulgados, com todos os elementos justificadores e as motivações que lhe antecederam. Isso tornará qualquer penalização ou eventual irregularidade, passível de reflexão de juízo de razoabilidade, obrigando que o art. 22 das Leis de introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB seja invocado e levado em conta.

O Art. 22 da LINDB⁴¹² consigna que na interpretação das normas deverão ser levadas em conta: a realidade do gestor, obstáculos e exigências políticas do momento.

A elevação dos preços de insumos, de materiais de saúde, a compra emergencial de muitos itens, as construções de espaços imediatos para atendimento, a modernização e a preparação de protocolos de distanciamento, os fechamentos comerciais, as restrições de circulação, as obrigatoriedades de uso de proteção, são alguns exemplos de atos/ações que foram necessários(as) a depender do momento e da situação local, por exemplo, do município.

Exemplos práticos podem ser identificados e serão ainda mais visíveis nos próximos anos e nos precedentes que serão gerados. Manaus-AM, e a falta de oxigênio, problemas graves com omissão administrativa que já estão sendo investigados, superfaturamento dos produtos, é um exemplo claro disso. Compras por preços acima dos praticados foram regra em grande parte das gestões públicas Brasil afora, sem que isso pudesse impedir o trabalho e a força de cuidado e enfrentamento ao vírus, essa elevação de valores será relevada ou entendida como a melhor decisão em muitos casos. A depender da situação exata, dos registros que a comprovam, da narrativa inteligente que congela as motivações e desenha a realidade da época do ato.

Não serão raras, também, as indagações sobre as especificações de compras diretas ou de determinados equipamentos, até mesmo a descrição de produtos licitados para fins de enfrentamento à Covid-19. O suggestionamento de melhores saídas por parte dos Tribunais. Os apontamentos de restritividade nas descrições de bens ou serviços. E mais uma vez, tudo se resolverá

412 Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

com o adequado e sensível detalhamento das publicidades, da transparência dos atos.

Muitas especificidades quando relatadas devem garantir a segurança da gestão de crise: A emergência na compra de oxigênio mais próximo que pode custar à vida de pacientes dependentes do tratamento enquanto o estoque local se extingue, e que cada minuto de reflexão ou burocracia representa riscos de mortes evidentes; A compra de equipamentos eletrônicos compatíveis com os já utilizados e que permitem o atendimento remoto sem contato físico com os cidadãos; A compra de máscaras mais eficientes e que propiciam um melhor desempenho aos profissionais de saúde e segurança para todos que lidam diariamente com o vírus.

São apenas alguns exemplos de situações corriqueiras nos últimos meses, que se não justificadas adequadamente, podem culminar em outro olhar, causarem outra interpretação e condenarem o gestor.

Aprende-se com a crise, que a publicidade efetivamente detalhada, aberta, precisa, real e minuciosa é determinante para a segurança da própria administração. O princípio da publicidade também favorecendo quem está submetido às suas ordens e aos olhares de fiscalização por ele viabilizados. Podem diferenciar a fraude, da melhor escolha, da escolha menos prejudicial. Podem ensejar na penalização mais branda, em práticas que poderiam ser gravosas, em tempos de normalidade, ou, ausentes as justificativas ideais. Por isso, o registro e divulgação real, de todos os aspectos, favorece o controle administrativo externo, que imediatamente será direcionado à realidade Administrativa, e melhor respaldará as escolhas da Administração. A excepcionalidade exigida por todo o processo de transferência de recursos, de adaptações normativas, de mudança de rotina humana, de prestações de contas, e de vida em geral, também propõe um apelo maior dos gestores ao elaborarem os instrumentos de publicidade que darão transparência ao seu governo.

CONCLUSÃO

Ante aos elementos expostos, torna-se claro que a grande ferramenta de defesa e de aprovação das contas em meio à crise de saúde da SARS-COV-2 [Covid-19], é a adequada publicidade, a transparência que formaliza e transmite todos os aspectos e o cenário existente ao tempo das ações. Em tempos atípicos, é necessário que os gestores demonstrem de todas as formas as situações específicas, o calor, o desespero, a urgência, a realidade local, e qualquer elemento que tenha influenciado em sua decisão. Só assim, será possível compreender e transmitir a interpretação completa de cada situação adotada.

O art. 22 da LINDB trata sobre essa razoabilidade na avaliação de atos governamentais, e será o canal mais adequado para qualquer análise.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM. 2020.
J. J Gomes Canotilho...[et al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz

Streck, Gilmar Ferreira Mendes. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

SOUZA, Leonardo Vieira de. A necessidade municipalista em se praticar a publicidade administrativa pandêmica minuciosa: A municipalist need to practice a thorough pandemic administrative publicity. Democracia na Pós-Pandemia, SANTANO, Ana Claudia; DOTTA, Alexandre Godoy; OLIVEIRA, Vinícius Quintino e . (Orgs.). Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, ISBN: 978-65-995278-0-7, p. 81-84, 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/192>.

