INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

O IMPACTO DA DESINFORMAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS:
O QUE DIZEM OS RELATÓRIOS DE MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL SOBRE O CICLO ELEITORAL DO BRASIL EM 2022

CAROLINE RODRIGUES CARLOS

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

O IMPACTO DA DESINFORMAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS:
O QUE DIZEM OS RELATÓRIOS DE MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL SOBRE O CICLO ELEITORAL DO BRASIL EM 2022

CAROLINE RODRIGUES CARLOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

CAROLINE RODRIGUES CARLOS

O IMPACTO DA DESINFORMAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS:
O QUE DIZEM OS RELATÓRIOS DE MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL SOBRE O CICLO ELEITORAL DO BRASIL EM 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientador: Prof. (Titulação) (Nome do orientador)
UNILA

_____
Prof. (Titulação) (Nome do Professor)
(Sigla da Instituição)

_____
Prof. (Titulação) (Nome do Professor)
(Sigla da Instituição)

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço meu professor orientador Lucas Mesquita pelas oportunidades e orientações durante toda a graduação…

Ao meu irmão Alexandre, minha irmã Letícia e minha cunhada Jacinta pelo apoio e suporte…

Aos professores do curso pela partilha de conhecimento e abertura ao diálogo…

A Gabriele pela companhia, amizade e sugestão de título…

A Joyce por dividir comigo toda a trajetória da graduação…

A Bia que me ouviu e incentivou durante os momentos finais da graduação…

Ao Anderson por se manter presente desde o Ensino Médio

Agradeço também a tantos outros amigos, como Licks, Júnior, Rafael, Bruna, Íris, Carlos, Renan, Thamara, Pedro, Frederico e Ana por estarem presentes nos momentos em que precisei…

Agradeço ao NEEPEDI pelas oportunidades de participação presencial nas Missões de Observação Eleitoral do Brasil em 2022 e 2024…

A Mayara por ter aberto portas profissionais que permitiram alinhar minha carreira e desenvolvimento profissional aos meus princípios…

Por fim, agradeço imensamente a cada pessoa que em momentos de dificuldade me oferecem apoio e gentileza.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Ao futuro ou ao passado, a um tempo em que o pensamento seja
livre, em que os homens sejam diferentes uns dos outros, em que
não vivam sós — a um tempo em que a verdade exista e em que o
que for feito não possa ser desfeito:
Da era da uniformidade, da era da solidão, da era do Grande
Irmão, da era do duplipensamento — saudações!
George Orwell

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de mapear o impacto da desinformação na atuação das Missões De Observação Eleitoral Internacional. Usando como definição de democracia o disposto por Robert A. Dahl nos livros “Poliarquia, Participação e Oposição” e “Democracia e seus Críticos”, foi construída a hipótese de correlação entre a formação de crenças e o impacto da desinformação nas instituições democráticas. Além disso, as Missões de Observação Eleitoral foram apresentadas como uma ferramenta de manutenção democrática, destacando as dinâmicas do Sistema Internacional que impulsionaram a presença de observadores e as consequências da observação em democracias frágeis. Também foi apresentada a desinformação e seus impactos tanto na dinâmica das redes sociais quanto no processo de formação do voto, constatando como verdadeira a hipótese de correlação entre crenças e desinformação. Por fim, o trabalho apresentou a conjuntura da América Latina em relação à cultura democrática e a desinformação, com ênfase no Brasil. Analisou-se a abordagem das Missões de Observação Eleitoral da OEA e do MERCOSUL quanto à Desinformação no Ciclo Eleitoral Brasileiro de 2022, chegando à conclusão de que as duas Missões trataram a desinformação como um risco à democracia e apresentaram recomendações temáticas relativamente homogêneas.

Palavras-chave: desinformação; missões de observação eleitoral; democracia; Brasil.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo mapear el impacto de la desinformación en la actuación de las Misiones de Observación Electoral Internacional. Usando como definición de democracia lo dispuesto por Robert A. Dahl en los libros “Poliarquía, Participación y Oposición” y “La Democracia y sus Críticos”, se construyó la hipótesis de correlación entre la formación de creencias y el impacto de la desinformación en las instituciones democráticas. Además, las Misiones de Observación Electoral fueron presentadas como una herramienta de mantenimiento democrático, destacando las dinámicas del Sistema Internacional que impulsaron la presencia de observadores y las consecuencias de la observación en democracias frágiles. También se presentó la desinformación y sus impactos tanto en la dinámica de las redes sociales como en el proceso de formación del voto, constatando como verdadera la hipótesis de correlación entre creencias y desinformación. Por último, el trabajo presentó la coyuntura de América Latina en relación con la cultura democrática y la desinformación, con énfasis en Brasil. Se analizó el enfoque de las Misiones de Observación Electoral de la OEA y del MERCOSUR respecto a la Desinformación en el Ciclo Electoral Brasileño de 2022, llegando a la conclusión de que ambas Misiones trataron la desinformación como un riesgo para la democracia y presentaron recomendaciones temáticas relativamente homogéneas.

Palabras clave: desinformación; misiones de observación electoral; democracia; Brasil.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

ABSTRACT

The present work aims to map the impact of disinformation on the performance of International Electoral Observation Missions. Using Robert A. Dahl's definition of democracy as outlined in the books “Polyarchy: Participation and Opposition” and “Democracy and Its Critics,” a hypothesis was constructed regarding the correlation between belief formation and the impact of disinformation on democratic institutions. Furthermore, Electoral Observation Missions were presented as a tool for maintaining democracy, highlighting the dynamics of the International System that drove the presence of observers and the consequences of observation in fragile democracies. Disinformation and its impacts were also addressed, both in the dynamics of social networks and in the process of vote formation, confirming the hypothesis of a correlation between beliefs and disinformation. Finally, the work presented the context of Latin America concerning democratic culture and disinformation, with an emphasis on Brazil. The approach of the OAS and MERCOSUR Electoral Observation Missions regarding Disinformation in the Brazilian Electoral Cycle of 2022 was analyzed, concluding that both Missions treated disinformation as a risk to democracy and presented relatively homogeneous thematic recommendations.

Key words: disinformation; electoral observation missions; democracy; Brazil.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquematização de modelos de Estado 16

Figura 2 – Porcentagem de apoio, indiferença e preferência ao autoritarismo na América Latina 2021 a 2024 67

Figura 3 – Percepções Sobre a Desinformação 72

Figura 4 – Variação dos Índices democráticos brasileiros em 2017-2023 76

Figura 5 – Distribuição de anúncios mapeados 78

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A poliarquia e o Processo democrático 18
Quadro 2 – Ações da MOE- Commonwealth organizadas por fase 40
Quadro 3 – As Preferências de Abordagem para a MOE-UNASUL 48
Quadro 4 – Metodologia MOE-UNASUL comparada aos princípios da ONU 49
Quadro 5 – Ditaduras Eleitas e Mandatos 68
Quadro 6 – Apoio à Democracia Churchilliana e a governos não democráticos 69
Quadro 7 – Opiniões negativas quanto as redes sociais 70
Quadro 8 – Opiniões positivas e neutras quanto as redes sociais 70
Quadro 9 – Percepção geral dos Brasileiros quanto ao ambiente virtual 77
Quadro 10–Percepção de Brasileiros quanto a desinformação 77
Quadro 11–Normativas temáticas do TSE 85
Quadro 12–Recomendações temáticas MERCOSUL 88
Quadro 13–Recomendações temáticas OEA 91
Quadro 14–Alinhamento entre as recomendações da organização 92

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEIUC	Centro de Estudos Internacionais UC
FMI	Fundo Monetário Internacional
MEI	Microempreendedor Digital
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOE	Missão de Observação Eleitoral
MOEI	Missão de Observação Eleitoral Internacional
OEA	Organização dos EStados Americanos
PARLASUR	Parlamento do MERCOSUL
PCC	Primeiro Comando Capital
PGR	Procuradoria Geral da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNASUL	União de nações Sul-americanas

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2.A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS 14

2.1.A POLIARQUIA 14

2.1.1. O Uso Político Da Indefinição do Conceito De Democracia 18

2.1.2. O Impacto Das Crenças Em Ambientes De Polarização Política 22

2.1.3. As Transformações E Expansões Democráticas 28

2.2. AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL COMO FERRAMENTAS DE ANÁLISE E MANUTENÇÃO DEMOCRÁTICA 31

3. A DESINFORMAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE MANIPULAÇÃO DEMOCRÁTICA 50

3.1. O REGIME DA INFORMAÇÃO 56

3.2.UM CENÁRIO HIPOTÉTICO 61

3.2.1. A Desinformação Como Uma Ameaça às Instituições Democráticas. 63

3.2.2. A Desinformação Deve Ser Capaz De Influenciar A Formação Do Voto 63

3.2.3. A desinformação deve ser usada como estratégia de manipulação pré-eleitoral trazendo vantagens a um político ou grupo ideológico específico 63

4. A ATUAÇÃO DAS MOEIS NO COMBATE A DESINFORMAÇÃO NO BRASIL 64

4.1.O CONTEXTO LATINO AMERICANO 65

4.2.O CONTEXTO BRASILEIRO 74

4.3. O QUE DIZEM OS RELATÓRIOS DAS MOEIS 82

4.3.1. O Observatório Das Democracias 87

4.3.2. A Missão De Observação Da OEA 88

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 92

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

1. INTRODUÇÃO

O trabalho se busca entender a correlação entre democracia e desinformação partindo da construção de um cenário hipotético, no qual uma subcultura político ideológica, ao ser exposta a um ambiente com alta disseminação de desinformação e polarização política, se encontra vulnerável a construção de novas crenças, essa vulnerabilidade pode ser usada estrategicamente por líderes e ativistas políticos com o intuito de atingir vitórias eleitorais, independente de seu compromisso com as instituições democráticas. Esse cenário hipotético teria uma maior possibilidade de materialização em territórios marcados pela falta de cultura democrática e baixa confiança nas instituições eleitorais.

Com o intuito de constatar a materialidade ou não do cenário, no capítulo 1 a pesquisa analisará os processos de consolidação democrática da América Latina. O primeiro tópico apresentado é a definição de democracia tal qual postulado por Robert A. Dahl em sua obra Poliarquia (2012), apresentando suas instituições, transformações e ondas de expansão. Importante ressaltar que o esforço teórico de apresentar uma definição de democracia se baseia no risco de controvérsias devido à multiplicidade de conceitos e definições democráticas. Esse risco é materializado no uso político da cláusula democrática do Mercosul durante o período de crise política no Paraguai, em 2013 (Monte, Anastasia, 2016). Importante ressaltar que a obra de Dahl não tem tópicos específicos sobre desinformação, devido a isso, a pesquisa faz um recorte dos aspectos apresentados pelo autor que fundamentam as dinâmicas políticas associadas ao ambiente desinformativo, dando ênfase especial a formação de crenças.

Durante o primeiro capítulo, a pesquisa apresenta também aspectos específicos do processo de consolidação democrática nos países latino-americanos, como a problemática da construção da cultura democrática e a possibilidade de retrocesso democrático. Nesse aspecto, também é apresentado no trabalho a influência do Sistema Internacional na consolidação das democracias dos países Latino-Americanos, que para ter acesso a organizações internacionais e fluxos de investimento, precisavam reafirmar a legitimidade de suas eleições e processos democráticos (Moreira, 2016).

Tendo isso em vista, o capítulo apresenta as Missões De Observação Eleitoral (MOE) como ferramentas de mapeamento democrático, que

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

permitem que os atores internacionais constatem a legitimidade do processo eleitoral de determinados países. As MOEs são uma prática comum no Sistema Internacional, tendo suas normativas, protocolos e características bem definidas e, apesar de trazer inúmeras vantagens quanto a legitimação de processo eleitorais, estas também encontram inúmeros desafios a depender da conjuntura, tendo em vista que governos autoritários podem usar de técnicas complexas de fraudes com o intuito de manipular os relatórios das MOEs (Daxecker; Schneider, 2013).

Tendo explicitado o conceito de democracia, suas características e ferramentas de análise, o capítulo 2 apresenta a desinformação como uma ameaça às instituições democráticas, para isso, apresenta declarações oficiais de organizações internacionais junto a documentos de orientação e relatórios de riscos, não só isso, o trabalho também faz uma revisão de momentos históricos onde a disseminação de informações falsas trouxe grandes impactos as instituições democráticas dos países, em especial o escândalo da Cambridge Analytics e a crise política da Bolívia em 2019. Por fim, o capítulo apresenta o termo “Regime da Informação”, presente na obra Infocracia de Byung-Chil Han, o qual permite uma compreensão ampla do contexto informacional atual e seus riscos à formação do voto individual. Ao fim do capítulo, é possível afirmar que o cenário hipotético proposto pela pesquisa se materializa em conjunturas reais, nesse contexto, a desinformação deve ser vista como um desafio à democracia é uma estratégia de manipulação eleitoral. Sendo isso verdade, as MOEs devem se adaptar e mapear as consequências e danos causados pela desinformação, levantando dados e formulando recomendações temáticas.

No capítulo 4, a pesquisa se dedica a analisar a resposta das MOEs ao uso estratégico da desinformação. Para isso, é feita uma leitura de conjuntura geral da América Latina usando como método a análise de relatórios e dados quantitativos. Isto feito, a mesma análise é feita em um recorte específico ao percurso eleitoral Brasileiro de 2022, que se demonstra como altamente marcado pela polarização política e disseminação de desinformação, junto a presença de um candidato político com tendências antidemocráticas. O resultado desse contexto é uma eleição com grande tensão social e um protesto antidemocrático violento em contestação aos resultados eleitorais.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

2.A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS

2.1.A POLIARQUIA

A democracia se consolidou no ideário geral do Sistema Internacional como um objetivo a ser alcançado, passando por reformas e estudos extensivos. O que se observa, entretanto, é que a riqueza de análise apesar de prover inúmeras ferramentas de estudo também criam um arcabouço teórico com definições e abordagens múltiplas, a falta de definição sobre qual abordagem será usada pode gerar controvérsias.

Tendo em vista o contexto supracitado, o trabalho apresenta como definição de democracia o modelo criado por Robert A. Dahl em sua obra “Poliarquia”, na qual define a democracia como “Um Sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” , dentro desse sistema os cidadãos plenos devem ter o direito de formular e expressar suas preferências, que devem ser igualmente consideradas na conduta do governo (DAHL, 2012b). A definição de democracia dada pelo autor pode ser associada ao disposto na “Declaração de Princípios de Observação Eleitoral”, celebrada pela Organização das Nações Unidas em 27 de Outubro de 2005, Nova York. Nesse documento, que tem o intuito de definir os princípios, condutas e protocolos de ação de Missões de Observação Eleitoral Internacional, a Organização postula em seu segundo princípio:

> De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e outros instrumentos internacionais, todo o cidadão tem o direito e deve-lhe ser dada a oportunidade de participar no governo e nos assuntos públicos do seu país, sem qualquer forma de discriminação proibida pelos princípios internacionais dos direitos humanos, nem restrições sem fundamento. Este direito pode ser exercido diretamente através da participação em referendos, por candidatura a cargos públicos sujeitos a eleição e outros meios, ou ainda por intermédio de representantes escolhidos livremente. (ONU, 2005, p. 4)

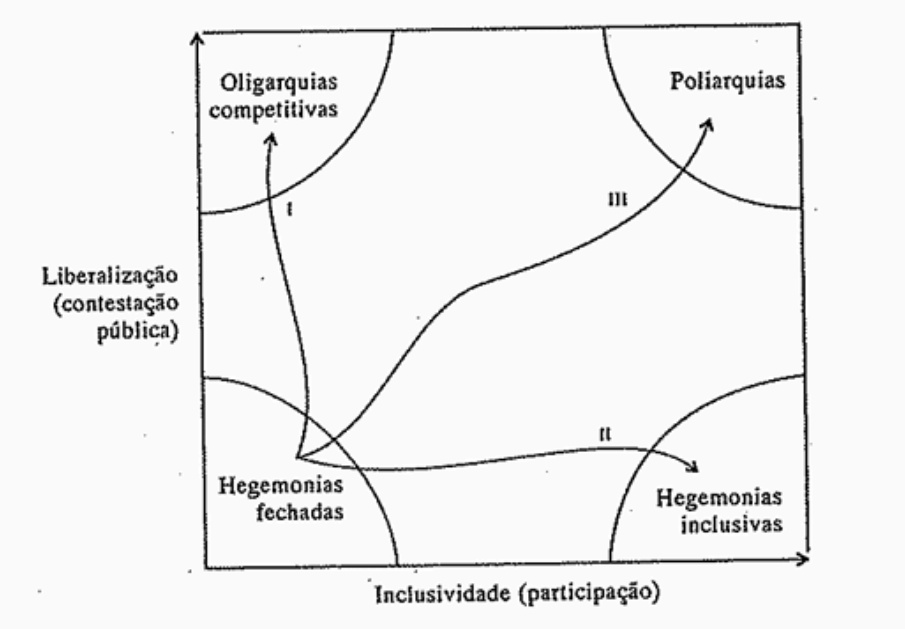
Segundo Robert A. Dahl, nenhum Estado existente chegou ao nível de Democracia plena, nesse contexto, para analisar modelos e sistemas reais é utilizado o conceito de “Poliarquia”, que mede o grau de democratização da unidade

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

em função de dimensões teóricas específicas, em uma abordagem reducionista em comparação ao que se usaria na análise de uma democracia plena. Segundo o autor, “As Poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2012b p. 31).

Dentro dessa abordagem, o autor apresenta duas dimensões teóricas que permitem analisar o processo de democratização de Estados, sendo eles a Contestação Pública e o Direito de participar em eleições e cargos públicos, as quais variam de nível, desde que nenhum a pleno. Por meio dessa esquematização, seria possível classificar e analisar modelos de Estado e movimentos de transição entre um e outro modelo de governo, não só isso, com a esquematização apresenta propositalmente um espaço vazio, onde Estados em transição podem ser posicionados. A poliarquia, posicionada no extremo direito do esquema, representaria os modelos democráticos reais que alcançam níveis altos de participação política e contestação pública (Dahl, 2012b).

Figura 1- Esquematização de modelos de Estado



Fonte: Reprodução (Dahl, 2012b, p.30)

Em sua obra “ A Democracia e Seus críticos” (Dahl, 2012a) o autor afirma que as instituições de poliarquia são necessárias para se alcançar as

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

necessidades básicas para implementação da democracia em um Estado, ou seja, instituições que garantem que o Estado seja responsivo às vontades e preferências de seus cidadãos, não só isso, como estes devem ter o poder de eleger seus representantes e retirá-los do poder quando necessário. Tendo isso em vista, ele apresenta as seguintes Instituições de poliarquia: Funcionários Eleitos, Responsáveis pelo controle político das decisões do Estados, com respaldo da Constituição Nacional do Estado; Eleições Livres e Justas, Os funcionários são eleitos por meio de eleições frequentes e justas nas quais a coerção deve ser relativamente rara; Sufrágio Inclusivo, praticamente todos os adultos devem ter o direito de votar nas eleições, ou seja, devem ter um Demos inclusivo; Direito de Concorrer a cargos eletivos: praticamente todos os adultos devem ter direito de concorrer a cargos eletivos; Liberdade de Expressão, os cidadãos devem ter a liberdade de se expressar quanto a assuntos políticos em geral sem o perigo de punições severas; Informação Alternativa, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação alternativas, que devem ser protegidas por lei; Autonomia Associativa, os cidadãos devem ter o direito de formar associações e organizações, como partidos políticos e grupos de interesse, que tenham relativa independência em função de alcançar seus direitos.

O acompanhamento da instauração, manutenção e estrutura dessas instituições permite identificar o modelo de Estado de tal forma a classificar se é uma poliarquia ou não e ainda, fazer projeção de mudanças no modelo, seguindo o disposto na imagem 1. O autor relaciona a existência dessas instituições ao cumprimento de critérios de Ordem democrática de associação e participação. Em outras palavras, para Robert A. Dahl a existência dessas instituições criam as condições para que uma associação de pessoas constitua um governo seguindo os critérios ideais de Democracia, assegurando a igualdade política. A ONU também se posiciona em alinhamento ao afirmar, em paráfrase, “que eleições democráticas genuínas, junto a outros processos e instituições, são uma condição indispensável para a governação democrática” (ONU, 2005).

Os critérios podem ser apresentados da seguinte maneira, em alinhamento ao disposto no livro “A Democracia e seus críticos”: Participação efetiva, todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais de expressar suas preferências, quanto ao resultado final, colocar questões na agenda e justificar o endosso ou não a resultados; Igualdade de voto no estágio decisivo, todo cidadão

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

deve ter a oportunidade de expressar sua escolha, que deve ter igual peso a de todos os outros cidadãos; Compreensão esclarecida, Cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar a escolha sobre a decisão que melhor se alinhe aos seus interesses; O controle da agenda; O demos deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como os assuntos serão postas à discussão na agenda de assuntos; Inclusão, O Demos deve incluir todos os membros da Associação, exceto pessoas em trânsito e pessoas com doenças mentais comprovadas.

O critério da inclusão carrega em si um questionamento sobre como definir o demos (ou seja, cidadãos com direitos políticos), devido ao contraste entre participação de cidadãos de forma totalmente igualitária ou com um recorte por suas competências. O paradoxo entre participação irrestrita e o recorte por competências se materializa na análise de que se a competência individual for definida como o limitante principal do demos, o debate se direciona a quais os critérios de julgamento da competência, o que pode causar conflitos metodológicos, em contraponto, a limitação da participação de crianças e estrangeiros adultos sem cidadania mas que vivem no território demonstram que a participação irrestrita também pode causar conflitos. As instituições e critérios democráticos se relacionam da seguinte forma:

Quadro 1- A poliarquia e o Processo democrático

As Seguintes Instituições…	**São Necessários para satisfazer os seguintes critérios**
1. Funcionários eleitos 2. Eleições livres e justas	I. Igualdade de voto
1. Funcionários eleitos 3. Sufrágio inclusivo 4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	II. Participação efetiva
5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	III. Compreensão esclarecida
1. Funcionários eleitos 2. Eleições livres e justas 3. Sufrágio inclusivo	V. Controle da agenda

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	
3. Sufrágio inclusivo 4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	V. Inclusão

Fonte: Adaptação da tabela 15.1 A poliarquia e o processo democrático (Dahl, 2012b, p. 353)

Mediante isso, Robert A. Dahl (2012a) define o critério da inclusão de forma a limitar a participação de adultos em situação específicas, ao mesmo tempo em que parte do pressuposto de que crianças não têm ainda a competência necessária para participar do demos. O recorte feito pelo autor é um esforço de incluir o máximo de grupos possíveis dentro do demos, pois sem a possibilidade de participar da associação, os grupos minoritários teriam seus direitos e interesses fatalmente enfraquecidos, não só isso, como a extensão do sufrágio foi um fator primordial para o desenvolvimento do Ensino Público do Estado, que permite o desenvolvimento de competências do indivíduo (Dahl, 2012a). A questão da inclusividade do sufrágio também é defendida pela ONU em sua Declaração dos princípios de Observação Eleitoral Internacional:

> Não se pode alcançar eleições democráticas genuínas sem o exercício continuado de um conjunto de direitos humanos e liberdades fundamentais, livres de discriminação com base na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro cariz, origem nacional ou social, património ou nascimento, ou outra condição, incluindo deficiência, e sem restrições arbitrárias e infundadas. Estes, como outros direitos humanos e a democracia de forma genérica, não podem ser alcançados sem as proteções previstas por lei. Tais preceitos são reconhecidos por instrumentos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais, assim como por documentos de numerosas organizações inter-governamentais. A realização de eleições democráticas genuínas tornou-se, assim, uma preocupação do âmbito de organizações internacionais, do mesmo modo que constitui uma preocupação de instituições nacionais, competidores políticos, e cidadãos e respectivas organizações cívicas. (ONU, 2005, p.3)

2.1.1. O Uso Político Da Indefinição do Conceito De Democracia

Tendo apresentado o conceito de democracia a ser utilizado no trabalho, a pesquisa demonstrar as consequências da indefinição do conceito de democracia no ambiente político. O exemplo a ser utilizado é o do uso estratégico

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

da Cláusula Democrática do Mercado Comum do Sul na entrada da Venezuela ao bloco (MERCOSUL) (Débora, Anastasia, 2016).

A Cláusula democrática do MERCOSUL foi estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia, assinado por todos os Estados membros do bloco, junto a Chile e Bolívia, em julho de 1998, entrando em vigor em janeiro de 2002 (Hoffman, 2015). O protocolo afirma em seu Artigo 1 que o “Pleno funcionamento das instituições democráticas é indispensável para que ocorram os processos integrativos entre os signatários”, definindo também o protocolo a ser implementado em casos de ruptura- Art. 2 e 3- e os procedimentos a serem adotados em casos de crise -Art 4 e 5- (Hoffman, 2015, p.51) . Em dezembro de 2011, foi concluído o Protocolo de Montevideo, conhecido como Ushuaia II, esse protocolo reafirma o que foi disposto no Ushuaia I e expande o acionamento do protocolo também a situações de ameaça a ruptura e violação da ordem constitucional, ou qualquer ação que coloque em risco os princípios democráticos (Hoffman, 2015, p.51). Outra mudança é o maior detalhamento das medidas que podem ser tomadas em caso de ruptura, incluindo fechamento de fronteira, sanções políticas diplomáticas e suspensão de outras organizações regionais e internacionais, Art. 6, ao mesmo tempo que limita as medidas a não colocarem em risco o bem-estar e direitos humanos da população, Art 7 (Hoffman, 2015, p.51).

O que foi observado é que o protocolo não tem em si uma definição do conceito de democracia defendido pelo bloco, essa indefinição permitiu que o instrumento normativo fosse mobilizado estrategicamente em função do interesse dos países, mudando sua definição de democracia a depender do contexto (Monte, Anastasia, 2016). O uso estratégico é analisado no estudo da relação da suspensão do Paraguai do Bloco, mediante o acionamento da cláusula democrática em resposta ao Impeachment do presidente Fernando Lugo e a admissão da Venezuela, que tinha como impedimento único o veto do Paraguai, isso se dá por quê, tendo referência o Artigo 20 do Tratado de Assunção (1991) e o Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto (1994), a admissão de um novo membro ao bloco é condicionada a aprovação de todos os países parte (Monte, Anastasia, 2016, p. 24). Utilizando o disposto pelas autoras, a destituição do Ex-presidente Fernando Lugo tem como estopim um confronto violento entre policiais e camponeses sem terra, em junho de 2012, que resultou na morte de 17 pessoas, após isso, a coalizão que sustentava o governo de Lugo se fragilizou, se tornando uma minoria no Congresso,

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

o que resultou em um processo de impeachment decidido em menos de 24 horas. O ex -presidente, a primeiro momento, aceitou a decisão, entretanto posteriormente apelou à Suprema Corte e teve sua solicitação negada.

O Imediatismo com que o processo de Impeachment foi votado impediu que o Ex- presidente tivesse seu direito de ampla possibilidade de defesa respeitado, caractando o momento de crise como um “golpe de estado Parlamentar”, nesse contexto, apesar de o processo aparentar legalidade e constitucionalidade, foi considerado ilegítimo (Monte, Anastasia, 2016). Esse posicionamento foi corroborado pelos países membros do bloco durante a Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em 29 de junho de 2012, por meio do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul que afirmava que naquele contexto não havia vigência das instituições democráticas no Paraguai, aplicando-se assim, os procedimentos indicados pelo Protocolo de Ushuaia e suspendendo o país do bloco (Monte, Anastasia, 2016, p. 27), vale ressaltar, entretanto, que a suspensão é a medida mais branda prevista pelo Protocolo de Ushuaia (Monte, Anastasia, 2016, p. 28). Nesse mesmo comunicado conjunto, o bloco também finaliza o processo de adesão da Venezuela, pois com a suspensão do Paraguai já não existiam mais empecilhos à entrada, que foi oficializada em 31 de julho de 2012, durante uma cúpula presidencial especial em Brasília(Monte, Anastasia, 2016, p. 29).

Monte e Anastasia (2016) observam que, durante a fundamentação dos posicionamentos dos atores relevantes nas duas situações trabalhadas — 1) a suspensão do Paraguai e 2) a entrada da Venezuela —, apesar de ambas invocarem a cláusula democrática, foram utilizadas abordagens diferentes sobre o conceito de democracia. Quanto à entrada da Venezuela, utilizaram-se argumentos de democracia substancial. Dessa forma, mesmo que o país não cumprisse procedimentos pertinentes ao regime democrático, recebendo críticas duras quanto ao seu sistema político — marcado pela concentração de poderes no Executivo, possibilidade de reeleição ilimitada e pouca liberdade de imprensa e associação —, considerou-se que a melhora dos indicadores sociais e a inserção de novos mecanismos de participação direta satisfaziam a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia (Monte, Anastasia, 2016, p.21). Em contraponto, a suspensão do Paraguai foi fundamentada em argumentos procedimentais da democracia, por considerarem que o processo de impeachment de Fernando Lugo, apesar de

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

constitucionalmente previstos, foram empregados de uma maneira que viola os princípios democráticos (Monte, Anastasia, 2016, p.27). Essa diferença de abordagem de definição democrática permite afirmar que a cláusula democrática do bloco foi usada estrategicamente por seus membros em função de ganhos em índices econômicos para o bloco (Monte, Anastasia, 2016, p. 31)

Em paráfrase das ideias e teorias organizadas por Monte e Anastasia (2016) é possível apresentar a tradição procedimental tendo foco nas instituições políticas e regras do jogo, sendo os procedimentos formais que relacionam essas duas estruturas o que define a linha entre democracia e autocracia. Já a tradição substancial, tem foco na capacidade do Estado oferecer justiça social e bem-estar aos cidadãos, entretanto, o não cumprimento de princípios normativos, critérios procedimentais somado às condições políticas, econômicas, sociais e culturais característicos de democracias substanciais indicam a ausência de democracia, independente dos resultados sociais de um governo, com isso a Democracia Substancial seria na verdade um rótulo enganoso para ditaduras. (Monte, Anastasia, 2016; Dahl, 2012a)

A multiplicidade de abordagens, tradições e conceitos democráticos também criam controvérsia entre Organizações internacionais que atuam no mesmo território. A américa do Sul é marcada pela grande influência de quatro mecanismos de proteção democrática, no MERCOSUL os protocolos Ushuaia I e II, na Organização dos Estados Americanos (OEA) a Carta democrática Interamericana e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia (Ribeiro, Gontijo, Santos, 2018), cada normativa é aplicada de forma autônoma entre si, e suas decisões estão vinculadas a abordagem individual de cada Organização. As Três organizações reagiram à crise democrática de 2012 no Paraguai de forma contrastante, a UNASUL e o MERCOSUL suspenderam o Paraguai do Bloco, enquanto a OEA reconheceu o impeachment como uma crise constitucional, mas sem impor sanções ao país (Albuquerque, Andrade, Cardeal, 2016)

> (...)No caso da crise no Paraguai de 2012, no entanto, a situação foi mais complexa do que uma tentativa de golpe de estado tradicional; os Estados-membros da OEA, da Unasul, e do Mercosul tiveram interpretações divergentes sobre e legitimidade e legalidade do processo de impeachment contra o Presidente Lugo e a reação do Congresso Paraguaio, levando a reações diversas entre a OEA por um lado, e Unasul e Mercosul por outro lado. Os partidos e população paraguaia foram desta forma apoiados e

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> criticados por diferentes atores externos, o que levou a um aumento da politização e instabilidade política no curto prazo. (Hoffman, 2015, p. 53)

Em resposta a isso, o país aceitou receber Missões de Observação Eleitoral (MOE) em suas eleições de 2013, tanto a MOE-UNASUL quanto a MOE-OEA consideraram que o processo eleitoral correu de forma satisfatória e sem grandes contratempos, entretanto, foram apresentadas críticas quanto ao desbalanço de espaço entre candidatos dentro dos meios de comunicação, gerando maior polarização política (Albuquerque, Andrade, Cardeal, 2016). Os autores ressaltam, ainda, que as informação contidas nos relatórios das MOEIS estavam mais precisas que as notícias veiculadas nos jornais paraguaios, que deram pouca atenção às eleições.

> Através dos noticiários, é possível notar que há diferenças de reação e comportamento entre os blocos regionais, UNASUL, MERCOSUL e OEA, evidenciados também nos relatórios das missões de observação. O rechaço da UNASUL e do MERCOSUL permaneceu desde a crise de Lugo até a eleição do novo presidente em 2013 e diversas reuniões dessas organizações internacionais foram realizadas sem a participação do Paraguai, agravando ainda mais a situação quando a Venezuela foi incorporada ao MERCOSUL como membro pleno. Enquanto os dois blocos adotaram medidas de suspensão e exclusão do Paraguai de cúpulas e diversas reuniões, a OEA mostrou-se, desde o início, preocupada em ser neutra e ofereceu apoio em muitas situações, respeitando o princípio da não intervenção em assuntos internos em relação ao Paraguai. Dessa forma, com o apoio imediato da OEA, o Paraguai recebe uma missão especial com o objetivo de avaliar a situação do país. (Albuquerque, Andrade, Cardeal, 2016, p.169)

Em linhas gerais, é possível afirmar que a indefinição do conceito e abordagem democrática usados pelo MERCOSUL teve como consequência o uso político da Cláusula Democrática pelos países do bloco (Monte, Anastasia, 2016), não só isso, como a diferença de conceitos e abordagem de proteção democrática entre Organizações Internacionais que atuam no mesmo território podem gerar respostas contrastantes ao mesmo evento (Hoffman, 2016)

2.1.2. O Impacto Das Crenças Em Ambientes De Polarização Política

Os conceitos e teorias até aqui apresentados têm o objetivo de definir a abordagem da pesquisa quanto à estrutura e implementação de um modelo de governo democrático. Apesar dos livros "Poliarquia" e "A Democracia e seus críticos", ambos escritos por Robert A. Dahl, apresentarem bases teóricas sólidas para o desenvolvimento da pesquisa, é necessário ressaltar que nestes não há

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

tópicos específicos sobre a influência da desinformação na manutenção democrática. Tendo isso em vista, nos próximos pontos do trabalho serão apresentados aspectos e características de uma poliarquia e dos processos de democratização que permitam entender quais estruturas e bases fundamentais podem ser relacionadas com a problemática da desinformação presente no contexto político atual.

O primeiro aspecto a ser retomado é que, dentre as condições necessárias a democracia, o Autor apresenta a oportunidade plena dos cidadãos formularem suas preferências (Dahl, 2012b) nesse contexto, se a desinformação tem como característica a manipulação de informação de modo a moldar o comportamento e opiniões dos cidadãos, ela afeta diretamente uma das condições básicas para a implementação e manutenção de um governo democrático. Não só isso, como a tendência de polarização política resultante pode levar as poliarquias ao colapso.

> (...) Qualquer disputa em que uma grande parcela da população de um país sinta que seu modo de vida ou seus principais valores estão seriamente ameaçados por um outro segmento da população provoca uma crise num sistema competitivo. Seja qual for o resultado, o registo histórico confirma que o sistema vai, muito provavelmente, se dissolver numa guerra civil, ou será substituído por uma hegemonia, ou ambos (Dahl, 2012b, p.111)

A polarização política se torna ainda mais nociva quando a divisão acontece entre duas subculturas- definidas como modos de vida, perspectivas, normas, identidades, lealdades, organizações e estruturas sociais- o autor argumenta que em um formato bipolar é possível que uma das subculturas alcance o status de maioria, e busque desarticular as regras e instituições já impostas dentro do Estado por vías conflitivas (Dahl, 2012b). O autor complementa a afirmativa com as três condições essenciais para que o pluralismo subcultural - ou seja, para que diferentes modos de vida- mantenham as taxas de conflito em níveis toleráveis em uma poliarquia, sendo eles a participação da subcultura no governo, a segurança às subculturas em um nível relativamente alto e a percepção da poliarquia como efetiva no atendimento de reivindicações. As condições se relacionam de tal forma que a crença na poliarquia incentiva as ações de cooperação entre subculturas, que se articulam para levar seus interesses para o governo sem receios de represálias (Dahl, 2012b) .

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Apesar de no livro “Poliarquia” (Dahl, 2012b), o autor ter direcionado a definição de subculturas á recortes étnicos, raciais, linguísticos, experiências históricas, religiosas entre outros, em sua obra posterior “A Democracia e seus críticos” (Dahl, 2012a) dahl reconsidera a influência de subculturas ideológicas-partidárias na manutenção de uma poliarquia. O autor então afirma que a reação de uma subcultura unida por questões ideológicas não se difere das de subculturas construídas em raízes raciais e religiosas, ou seja, em um grupo de pessoas unidas pela ideologia-partidária surgem dinâmicas que aproximam o comportamento de uma subcultura partidária a de uma subcultura étnica, por exemplo. Os conflitos entre subculturas, segundo o autor, podem atingir altos níveis de violência por criarem a percepção de risco à identidade e modo de vida pessoal do grupo, ao mesmo tempo que geram emoções profundas e poderosas dos membros da subcultura.

> (...)Quanto mais forte e mais distinta for uma subcultura, mais seus membros vão se identificar e interagir uns com os outros, e menos vão se identificar e interagir com não membros. Em alguns casos extremos, a maior parte dos membros de uma subcultura passam a vida num isolamento quase total em relação aos não membros. Eles compõem uma nação à parte dentro do país. O casamento, as amizades, o lazer, os esportes, as refeições, os festivais, a educação, as cerimônias, as atividades religiosas e até as atividades econômicas acontecem mais ou menos exclusivamente entre os membros da subcultura. (Dahl, 2012a p.401)

Em linhas gerais, é possível afirmar que membros de um grupo político ideológico específico podem se relacionar de tal forma a configurar uma subcultura, que quando tem seu modo de vida ameaçado tende a reagir de forma conflituosa. Se essa subcultura estiver em um contexto de polarização política em tal forma que atinja uma maioria, o grupo pode perder os incentivos à cooperação, aumentando as taxas de conflito e impedindo a continuidade de uma poliarquia, não só isso, como a depender da tendência e interesse defendidos pela subcultura, é possível que a poliarquia seja substituída por uma hegemonia.

Após a definição de subculturas, o autor discorre sobre a questão das crenças pessoais, afirmando que as crenças devem ser levadas em consideração não só por definir valores e metas intangíveis, mas também por moldarem as percepções dos cidadãos quanto às vivências pessoais (Dahl, 2012b). Para o autor, apesar de individuais, as crenças têm forte influência na ação coletiva, afetando a estrutura e o funcionamento de instituições e sistemas, ou seja, as crenças levam a ações políticas que interferem nos regimes políticos, com atenção

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

especial às crenças difundidas por ativistas políticos e militantes, por dotarem de maior poder manifesto ou implícito, não só isso, como diferente da maior parte da população, os ativistas têm conjuntos de crenças mais complexos associados com o interesse no envolvimento político e conhecimento das regras do jogo (Dahl, 2012b).

Seguindo as ideias do autor, as crenças apesar de serem mais firmemente construídas no período de juventude e socialização, também podem ser redefinidas durante a vida adulta, em específico em momentos em que a crença construída em fases anteriores da vida são perdidas, ficando com um sentimento de vazio e maior receptividade a novas ideias (Dahl, 2012b).

Dentre os fatores que influenciam a construção de uma crença, estão a intensidade de exposição às ideias em um ambiente de influência, o prestígio da crença de seus defensores e de suas instituições, a coerência com crenças anteriores e a coerência com a experiência pessoal (Dahl, 2012b). Se aprofundando neste último fator, é possível então afirmar que o grau de alinhamento de uma crença à vivências individuais é um fator importante, entretanto, é limitada pela realidade, ou seja, em um contraste inegociável entre uma crença e a realidade, o indivíduo tenderá a mudar a crença.

Novamente, o autor Robert A. Dahl apresenta uma base sólida de conceitos e formas de análise para entender as características sistemáticas e de contexto político em ambientes de transição política. Um outro aspecto importante a ser levado em consideração, discutido em sua obra “A Poliarquia” (2012), é a afirmação de que transições lentas de hegemonia para modelos de poliarquia costumam permitir processo com maior estabilidade, o autor demonstra que poucos foram os exemplos em que uma transformação abrupta de uma hegemonia para uma poliarquia foram bem sucedidos[1], não só isso, como modelos de implementação de poliarquia que optam pelo aumento da inclusividade do sufrágio sem o aumento dos caminhos de contestações políticas podem levar a instauração de Regimes de hegemonia por um competidor, pois com baixos níveis de contestação política os custos de repressão social se tornam baixos (Dahl, 2012b).

Em específico, países que estão passando pela transição de regimes subordinados a outros Estados, o autor ressalta que a transição por meio de

[1] Os países que apresentaram mudanças drásticas bem sucedidas foram Alemanha, Japão e Itália, após a derrota na Segunda Guerra Mundial, mas o autor afirma que esses casos são ambíguos, pois já existiam estruturas de Política competitiva anteriores a instauração das hegemonias (Dahl, 2012b)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

movimentos de independência são mais bem sucedidas do que por meio de revoluções, pois estas instauraram uma nova poliarquia sem criar a crença na legitimidade da política competitiva- ou seja, na confiança dos processo de competição e eleição de novos líderes- que fundamenta as instituições democráticas(Dahl, 2012b).

As complexidades sobre a implementação da poliarquia ficam claras quando analisado o golpe militar sofrido pela Argentina em 1930. Durante a década de 1920, a Argentina se posicionava no Sistema Internacional como uma poliarquia em desenvolvimento, aumentando gradativamente o sufrágio universal masculino e caminhando para o sufrágio universal (Dahl, 2012b).

> Houve ainda outros fatores favoráveis à poliarquia. Segundo o critério tão frequentemente usado hoje em dia para prever as chances de uma "democracia estável", a Argentina fornecia uma sólida base para o otimismo. Sua população era altamente urbanizada, o analfabetismo era baixo, a educação era disseminada, o país era moderadamente próspero (PNB *per capita* era o mais alto da América Latina, provavelmente), e ela possuía uma grande classe média. Sob todos esses aspectos, a Argentina estava tão bem, pelo menos, quanto os três outros países onde a poliarquia se mostrou mais duradoura do que na Argentina - Costa Rica, Chile e Uruguai-. (...) (Dahl, 2012b, p.135)

Apesar de tudo isso, no final da década de 1920, a oposição ao então governo disseminava inúmeros ataques às instituições poliárquicas, em especial ao sufrágio universal, aos partidos políticos, a Câmara de Deputados a ineficácia e ao personalismo do presidente (Dahl, 2012b). Esse contexto, somado às consequências da Grande Depressão de 1929, levou a poliarquia Argentina ao Golpe Militar, em contraponto à Costa Rica, Uruguai e Chile que mantiveram seu regime poliárquico. Para o autor, a variável mais marcante para o fracasso da poliarquia na Argentina é a baixa crença na legitimidade das instituições de poliarquia, isso se dá porque, durante o período de 1860 a 1911, quando ocorre a reforma eleitoral do país, as eleições eram marcadas por ilegalidade, corrupção e violência. Já no período pós reforma eleitoral, o que se observou foi o isolamento e alienação da população em relação às eleições, não só isso, como a exclusão dos imigrantes, que representavam quase um terço da população argentina na época, de exercer direitos políticos, faziam com que uma quantidade considerável do proletariado e classe média não tivessem apego pela estrutura política do país (Dahl, 2012b).

Apesar do autor ter dado ênfase ao golpe militar sofrido pela Argentina em 1930, é necessário complementar os dados com o fato de que o Chile

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

também passou por uma derrocada da poliarquia entre 1970 e 1973 e o Uruguai entre 1973 e 1985 (Dahl, 2012a). Hoje, após um período de longa crise, todos os três países se encontram em regimes democráticos estáveis.

> (...) Em alguns países nos quais ocorreu um colapso da democracia, oposições políticas fora do círculo fechado de uma oligarquia apenas recentemente haviam conquistado direitos políticos. Em outros, como a Itália de 1923 a 1925 e o Chile em 1973, menos de uma geração se passara desde que o sufrágio se estendera à maior parte da população masculina. Em diversos países, tais quais a Argentina em 1930 e a Colômbia em 1949, não só as instituições democráticas sofriam a fragilidade de uma implantação recente, como também o regime que entrou em colapso não passava, no máximo, de uma oligarquia tradicional parcialmente democratizada. Ademais, na maioria desses países, uma proporção substancial da liderança e, ao que se saiba, da população em geral, era hostil à igualdade política, às ideias e às instituições democráticas. (Dahl, 2012a, p.502)

O surgimento e manutenção de uma poliarquia e de suas instituições dependem de condições prévias, culturais, de crenças e do desenvolvimento e enraizamento da cultura democrática interna dos países (Dahl, 2012a), o autor observa que o colapso de poliarquia ocorre mais tipicamente em países com menos de vinte anos de experiência em instituições democráticas, devido a superficialidade do enraizamento dos hábitos e práticas democráticas, o que somado a falta de confiança nas instituições democráticas pode ser chamado de baixa cultura democrática. Quanto ao ambiente externo, é necessário afirmar que a influência da ajuda externa na instauração e manutenção de poliarquias é limitada, entretanto, ações sistemáticas de incentivo à democratização e desincentivo às mudanças desfavoráveis, como as Missões de observação Eleitoral, podem fazer grande diferença a longo prazo, ou o contrário, ações de intervenção externa podem resultar no enfraquecimento das estruturas democráticas, como vista nas ações de intervenção dos Estados Unidos na América Latina durante o século XX (Dahl, 2012a).

Aplicando os conceitos em um ambiente marcado pela desinformação, é possível imaginar um cenário no qual uma subcultura político ideológica com dinâmica social fechada, ou seja, com poucas interações com outros grupos sociais, seja bombardeada com notícias falsas que acionem o medo de que seu modo de vida seja desarticulado, o grupo veria menos vantagens na cooperação e estaria mais disposto a entrar em conflitos. Se nesse contexto, surgisse um ativista político com prestígio o bastante, ele poderia usar sua influência para moldar as crenças desse grupo, aumentando a polarização política e a tensão das instituições

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

poliarquicas. Por mais que seu discurso dialogue com as crenças e momento de animosidade do grupo político-ideológico, por ser um ator com crenças mais complexas e maiores conhecimentos das regras do jogo, existem grandes chances de suas reais intenções não serem tão transparentes.

Pensando em poliarquias que têm o sufrágio universal, tal dinâmica pode trazer ao ativista vitórias eleitorais, ao mesmo tempo que polariza a sociedade de tal forma a enfraquecer as instituições democráticas e abrir espaço para ganho de poder pessoal por meio de aumento da hegemonia após tomar posse, territórios marcados por baixas crenças na legitimidade de eleições e baixa cultura democrática seriam especialmente vulneráveis a essa dinâmica. Nesse contexto hipotético, é possível afirmar que a desinformação pode afetar as dinâmicas sociais de tal forma que as instituições democráticas podem passar por processos de desestabilização, podendo gerar uma transição de Regime de poliarquias para hegemonias.

Essa análise permite afirmar que regimes poliárquicos estão sujeitos a retrocessos e avanços, mesmo em países que conquistaram o status de poliarquias plenas, esses movimentos são dependentes tanto de questões internas quanto externas. Nesse contexto, é necessário pensar formas de análise e acompanhamento democrático que permitam medir a saúde da democracia, e prever possíveis riscos de derrocada. Não só isso, como é de suma importância que as ferramentas de análise sejam incentivadas e validadas por poliarquias plenas.

2.1.3. As Transformações E Expansões Democráticas

Para Robert A. Dahl, a democracia teve duas grandes transformações. A primeira é centralizada na construção de cidades-estados, como observado na Roma e Grécia antiga, na segunda transformação, que ocorreu no século XIX, o conceito de nação é adicionado à estrutura democrática, realocando o ideal de democracia para o Estado-Nação construindo as bases dos modelos de democracia do século XX. (Dahl, 2012b).

> A segunda transformação importante, da qual somos herdeiros, iniciou -se com o afastamento gradual da ideia de democracia de seu lugar histórico na cidade-Estado rumo à esfera mais ampla da nação, país ou Estado nacional. Como movimento político e, às vezes, corno conquista -não somente corno ideia - essa segunda transformação adquiriu, no século XIX, um grande impulso na Europa e no mundo de língua inglesa. Durante o século XX, a ideia de democracia deixou de ser, como fora até então, uma

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> doutrina provinciana adotada apenas no Ocidente por uma pequena parte da população mundial e concretizada por alguns séculos num pedaço minúsculo do mundo. Embora esteja longe de ser uma conquista mundial, na segunda metade do século XX a democracia, no sentido moderno, ganhou força quase universal como uma ideia política, uma aspiração e uma ideologia. (DAHL, 2012a, p.337)

Seguindo com a definição das Transformações democráticas apresentadas no livro “A Democracia e seus críticos” , durante a primeira transformação, a Democracia era vista como um modelo adequado apenas para unidades pequenas, tanto do tamanho dos Estados quanto do tamanho da população. Com a transformação da democracia em direção aos Estados Nacionais, as barreiras do Estado se estenderam em territórios e populações maiores, com maior diversidade e conflitos, essa mudança torna inviável a democracia em seu formato direto, em que os cidadãos aptos se reuniam e votavam as leis por meio de uma assembléia (DAHL, 2012a). Em decorrência disso, instituições já existentes nos Estados se adequaram para o modelo representativo, no qual as leis são sancionadas pelos legisladores escolhidos pela vontade do povo, manifestada pelo voto.

> Uma outra consequência da tentativa de aplicar o processo democrático à grande escala do Estado nacional foi o surgimento de práticas e instituições políticas, tais quais os partidos políticos, que não existiam na cidade-Estado. Um novo tipo de ordem política surgiu no mundo: a poliarquia. As instituições que distinguiam a poliarquia de outras ordens políticas também exigiam sistemas de direitos políticos e civis muito mais abrangentes que qualquer outro sistema até então, ou que qualquer outro sistema contemporâneo existente nos regimes não democráticos. Portanto, ao mesmo tempo em que a segunda transformação reduzia drasticamente as oportunidades de participação política direta nas decisões do governo nacional e praticamente eliminava as perspectivas de comprometimento de todos os cidadãos com uma visão harmoniosa do bem comum, ela aumentava prodigiosamente o número de pessoas que vivia num sistema legal e constitucional comum e desfrutavam de um corpo abrangente de direitos legais (...) (Dahl, 2012a, p.507)

Concomitante às transformações da democracia, o autor também apresenta as ondas de crescimento da poliarquia[2]. O primeiro período de crescimento (1776-1930) se inicia com as revoluções Americana e Francesa e termina após a Primeira Guerra Mundial, apesar de ser notório o surgimento de poliarquias na América e na Europa nesse período, estas ainda tinham grande fragilidade em suas instituições, por exemplo, falhando em implantar a sufrágio

[2] O conceito de ondas de expansão democrática foram inicialmente teorizados por Samuel Huntington em sua obra “A terceira onda: a democratização no final do século XX”, de 1994

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

universal e eleições justas e livres (Dahl, 2012a), não só isso, como o período foi seguido por diversos exemplos de derrocada democrática e transição para ditadura, como a tomada militar na Argentina e a consolidação do Fascismo na Itália. O Segundo período ocorre entre 1950 e 1959, com o fim da Segunda Guerra Mundial os países coloniais que antes eram Poliarquias limitadas se tornaram democracias plenas, o período também é marcado pela derrocada do colonialismo, que aumentou o número de países independentes, que poderiam ou não construir uma poliarquia estável (Dahl, 2012a, 372). Por fim, a última onda de expansão da poliarquia ocorreu em meados da década de 1980, sendo marcada pela redemocratização da América Latina e um ambiente internacional propício ao desenvolvimento de poliarquias (Dahl, 2012a, 379) .

Com a derrocada do colonialismo, a quantidade de Estados Nacionais que não necessariamente eram governados sob regimes democráticos aumentou (Dahl, 2012b), entretanto, a resolução 742 da ONU, aprovada em 1953, já associava a independência de um Estado à presença de instituição de poliarquias e princípios democráticos, definindo dentre outros, como fatores de análise[3]: 1) Total liberdade dos cidadãos escolherem a forma de governo do território; 2) A opinião da população do Território sendo livremente expressa por processos democráticos; 3) avanço político da população de tal forma que permita que eles decidam sobre o destino futuro do Território com o devido conhecimento; 4) Participação efetiva da população no governo do território, com o adequado sistema eleitoral de representação e livre de interferÊncia por um governo estrangeiro; 5) Cidadania sem discriminação; 6) Escolha de funcionários do Território para todos os cargos públicos da autoridade central, por nomeação ou eleição e 7) Sufragio universal e igualitário, junto a eleições periodicas, caracterizadas pela ausência de coerção de

[3]O texto original pode ser lido como: 1) internal self-government Form of government. Complete freedom of the people of the Territory to choose the form of government which they desire; 2) The opinion of the population of the Territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire. 3) Political advancement. Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the Territory with due knowledge; 4) Participation of the population. Effective participation of the population in the government of the Territory: (a) Is there an edequate and appropriate electoral and representative system? (b) Is this electoral system conducted without direct or m direct interference from a foreign government?; 5) Citizenship. Citizenship without discrimination on the same basis as other inhabitants; 6) Government officials. Eligibility of officials from the Territory to all public offices of the central authority, by appointment or election, on the same basis as those from other parts of the country e 7) Suffrage Universal and equal suffrage, and free periodic elections, characterized by an absence of undue influence over and coercion of the voter or of the imposition of disabilities on particular political parties (ONU, 1953).

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

eleitores ou imposição de desvantagens sobre determinados partidos políticos (ONU, 1953, tradução livre).

Uma dinâmica característica da terceira onda de expansão poliárquica foi a consolidação de Missões de Observação Eleitoral como ferramentas de análise e incentivo a democratização (Moreira, 2016). A ONU, em específico, já tinha um histórico de supervisão de processos eleitorais vindas das operações de descolonização, entretanto, durante o período da terceira onda, a democracia se tornou um elemento crucial para a consolidação da paz, com isso, a instituição começou a implementar as Missões de Observação Eleitoral Internacional em suas operações de Paz, aprofundando cada vez mais o arcabouço normativo com múltiplos documentos e declarações que fundamentam a Observação Eleitoral (Moreira, 2016, p.55).

> Em suas operações de paz multidimensionais, das chamadas segunda (fim da Guerra Fria) e terceira gerações (meados dos anos 1990), a democracia passou a operar como um imperativo internacional. Essas operações tinham como um de seus objetivos principais promover a democratização do país na qual a Organização intervinha. De modo que, “a internacionalização do ideal democrático caminhou lado a lado com a implantação das missões de assistência e observação eleitorais” (Crochetet, 2013), por parte de organizações internacionais, a exemplo das Nações Unidas, através de suas operações de paz multidimensionais. (Moreira, 2016, p.55)

Não apenas a ONU, mas nos anos 1980 a OEA também intensifica sua prática de acompanhamento eleitoral com o intuito de acompanhar a liberalização de regimes autoritários, aumentando sua equipe e trocando a abordagem diplomática para a de assistência eleitoral, construindo também um grande arcabouço normativo e de instituições de incentivo à democratização com foco no acompanhamento eleitoral, durante o período, os Estados Unidos também se direcionou a políticas de proteção de Direitos Humanos e Democracia, entretanto era visto com desconfiança pelos vizinhos latino-americanos, devido ao seu histórico de intervenções (Moreira, 2016).

2.2. AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL COMO FERRAMENTAS DE ANÁLISE E MANUTENÇÃO DEMOCRÁTICA

Até este ponto da pesquisa, foram discutidas características sistemáticas de regimes democráticos, se aprofundando nas instituições democráticas, como elas se relacionam com os princípios básicos da democracia e

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

quais são as variáveis internas de um país que podem afetar a implementação e manutenção de uma democracia, chegando a conclusão que os fatores que afetam a instauração de uma poliarquia são múltiplos e que alterações nesses fatores podem tanto aproximar uma Unidade nacional da democracia como afastar. Não só isso, muitos casos são marcados pela construção lenta de um regime democrático, o que faz ser necessário a criação de ferramentas de acompanhamento a longo prazo dos processos políticos tanto de países que buscam se tornar uma poliarquia plena, como dos que já estabeleceram um regime democrático[4]. A necessidade de ferramentas e protocolos de manutenção democráticos foi intensificada após a guerra fria, criando uma nova abordagem sobre o tema.

> Apesar de essas diferenças permanecerem, o final da Guerra Fria foi um divisor de águas nas atividades de promoção e proteção da democracia. A relação entre segurança, democracia e desenvolvimento foi reconceitualizada e, entre outros, políticas de desenvolvimento passaram a ser utilizadas como instrumentos para a promoção da democracia, criando oportunidades para o estabelecimento de sanções econômicas em casos de crises democráticas, tais como a suspensão da ajuda oficial ao desenvolvimento por parte dos doadores internacionais. Democracia, desenvolvimento e segurança também se tornaram mais interligados nas operações de paz e nas atividades de (re)construção de Estados. (Hoffiman, 2016, p.48).

Seguindo as ideias de Robert A. Dahl, em seu livro “A Democracia e seus críticos”, o período a partir da década 1970 marca uma nova fase da democracia, na qual o Sistema Internacional se encontra mais propenso ao surgimento de novas democracias (Dahl, 2012a), seguindo essa ideia, Paula G. Moreira (2016) afirma em sua tese que um dos fatores que incentivaram os processo de democratização, principalmente na américa latina, foi o “Princípio de seletividade”, que passou a ser aplicado por instituições internacionais como condicionante aos investimentos. Nessa abordagem, instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional aplicavam como viés de análise e condicionante de investimento a presença de níveis satisfatórios de boa governança e governabilidade nos países, sob o argumento de necessidade de garantia de bom uso do dinheiro investido.

Com essa mudança estrutural na ordem financeira global, regimes fechados e não democráticos que dependiam de investimento externo eram pressionados por maior transparência, não só isso, como as boas práticas de

[4] A partir desse ponto, por questões didáticas, os termos Poliarquia e Democracia vão ser tratados como sinônimos.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

governança eram diretamente relacionadas à presença de instituições democráticas. Nesse contexto, houve um redirecionamento das preocupações do Sistema Internacional da construção democrática para a estabilidade política, caracterizada pela governabilidade interna de um governo (Moreira, 2016). Em paráfrase, governabilidade é a capacidade de um governo aplicar reformas ao mesmo tempo que mantêm a estabilidade política interna, não só isso, como o conceito é acompanhado da definição de boa governança, que seria a garantia de legitimidade de um governo por meio de práticas de respeito ao direitos humanos, combate à corrupção e eleição por voto popular (Moreira, 2016, p.7).

Esse contexto é referente ao período da Terceira Onda Democrática, no qual os países da América Latina passavam por processo de redemocratização, que tinha como um fator de atenção a presença de incidência política de militares, o que diminui as chances de estabilização do regime democrático (Dahl, 2012b). Esse alerta era validado pelas inúmeras fraudes eleitorais que ocorreram no período pela tentativa de governos autoritários se manterem sob uma fachada de legitimidade, aumentando a preocupação com a credibilidade dos resultados dos pleitos[5](Moreira, 2016).

A definição de ordem democrática e boa governança como critérios de investimento por doadores e instituições internacionais incentivaram o aumento do número de eleições em países em desenvolvimento, dependentes do investimento externo, em consequência, esses Estados costumam ter seus processos eleitorais fortemente monitorados (Moreira, 2016). Seguindo as ideias de Moreira, é possível afirmar que os processos eleitorais internos dos países deixaram de ser uma questão apenas doméstica, e adentraram o sistema Internacional, sendo observadas de perto tanto por organizações financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), quanto Organizações Multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

O que se observa a partir de 1990 é que a maioria das organizações regionais contemporâneas adotaram normas e instrumentos de promoção e proteção democrática, como o exemplo da cláusula democrática do MERCOSUL

[5] O significado aqui atribuído ao termo pleito (Eleitoral) é: Assim se diz em alusão à luta ou disputa, que se fere nas eleições, para designar o desenrolar destas. E, desse modo, extensivamente, é a expressão usada para designar as próprias eleições, no período em que se registrar as votações (SILVA, 1999)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

presente no protocolo de Ushuaia, essas ferramentas são acionadas em momentos de crise democrática dos países parte de cada organização e são independentes entre si (Hoffman, 2016). Além do MERCOSUL, a OEA tem um grande histórico de desenvolvimento de tais ferramentas, como a Unidade para a Promoção da Democracia (1990), que presta assistência técnica em políticas e procedimentos democráticos aos Estados-membros; a Resolução 1080 que permite ao Secretário geral a convocar o Conselho Permanente, encontros com ministros ou sessões especiais da Assembléia geral para examinar casos de crise democrática (1991);o Protocolo de Washington, que define a cláusula democrática do bloco (1992) e a Carta Interamericana Democrática, que guia a ação coletiva dos Estados em caso de ameaça a democracia junta a definição de elementos do conceito de democracia. (Hoffman, 2016, p. 49). Outra organização importante que tem em suas normativas ferramentas de defesa democrática é a UNASUL, que tem sua cláusula democrática estabelecida por meio do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia (2010), que reforça o compromisso com a proteção e a promoção da ordem democrática, dos direitos humanos e liberdades fundamentais e do estado de direito (Hoffman, 2016, p.52).

> As organizações regionais sul-americanas têm reagido durante crises democráticas em seus Estados-membros, por meio de sanções políticas, incluindo declarações e até mesmo a suspensão dos estados violadores. Até o presente momento, não foram implementadas sanções econômicas, e, como foi visto acima, não há previsões para sanções militares. A atuação da OEA inclui a invocação da Resolução 1080 e da Carta Democrática, e casos de ação preventiva via atuação do Conselho Permanente. A reação do Mercosul fez referência a Declarações Presidenciais e ao Protocolo de Ushuaia; e a da Unasul, Declarações Presidenciais e o Protocolo Democrático. (Hoffman, 2016, p.53)

A conjuntura ilustrada anteriormente demonstra como a pressão pela instauração de instituições democráticas se tornou um fator latente do Sistema Internacional, principalmente em países latino-americanos em desenvolvimento que ainda se encontravam sob regimes autoritários. A partir dessa conjuntura, a presença de um observador externo não era mais vista como uma ameaça à soberania, mas sim como uma forma de legitimação, com isso governos antes totalmente fechados a ativistas de Direitos Humanos começavam a convidar Observadores externos para averiguar a integridade de seus pleitos eleitorais, trazendo holofotes ao processo eleitoral, não só isso, como as próprias Missões de Observação Eleitoral se especializaram, aumentando tanto o escopo de atuação como o tamanho de suas equipes (Moreira, 2016).

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Segundo Daxecker e Schneider (2013), com base nos estudos de Susan Hyde e Judith Kelley, antes do final da década de 1980 apenas 10% das eleições eram monitoradas, enquanto hoje essa taxa se aproxima de 80%. A decisão política sobre a presença de uma missão de observação depende de três fatores principais: o nível de legitimidade do país, pois, se as chances de encontrar problemas forem muito baixas, a tendência é não enviar missões; a segurança do pleito, uma vez que, quando há riscos elevados, evita-se o envio de MOEIs; e, por fim, a natureza do regime político, já que Estados mais autoritários são menos propensos a convidar observadores. (Daxecker; schneider, 2013)

Seguindo as ideias organizadas pela autora (Moreira, 2016), são identificadas como funções dos observadores a construção de confiança entre partidos políticos e eleitores; a prevenção de conflitos, tendo em vista que a presença de observador diminuem as chances de fraude; a resolução de disputas por meio da mediação entre candidatos em favor do processo eleitoral; a observação de aspectos importantes do pleito; Transmissão de informação por meio da publicação de seus relatórios; a verificação ou validação do processo eleitoral; o aconselhamento sobre formas de aperfeiçoamento do processo por meio de melhores práticas e a certificação de que o processo foi livre e justo. Essas funções são cumpridas de forma a respeitarem os princípios de não intervenção, como afirmado no quarto e nono princípio da Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional da ONU, respectivamente:

> A observação eleitoral internacional é uma recolha sistemática, abrangente e precisa de informações sobre as leis, processos e instituições relativos à realização de eleições, e outros factores relacionados com o ambiente eleitoral de forma geral. É ainda a análise imparcial e profissional de tais informações, e a formulação de conclusões sobre o carácter de processos eleitorais com base nos mais elevados padrões de exatidão de informação e imparcialidade de análise. A observação eleitoral internacional deve, quando possível, fazer recomendações para melhorar a integridade e eficácia do processo eleitoral e dos processos com ele relacionados, sem interferir ou criar obstáculos. As missões internacionais de observação eleitoral constituem uma medida concreta de organizações inter-governamentais e organizações e associações internacionais não governamentais para levar a cabo a atividade de observação eleitoral internacional. (ONU, 2005, p.4)

Já o nono princípio se define como:

> As missões internacionais de observação eleitoral devem ser conduzidas de forma a respeitar a soberania do país que realiza as eleições e os direitos humanos do povo desse país. As missões de observação eleitoral internacional devem respeitar as leis do país que as acolhe, assim como as autoridades nacionais, incluindo os órgãos eleitorais, e o seu modo de agir deve coadunar-se com o respeito e a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. (ONU, 2005. p.5)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Não só isso, como a declaração também ressalta que a MOEI só pode ser efetuada em países quando há uma clara manifestação de aceite ou convite por parte do Estado, garantindo acesso a todas as fases, ferramentas e pessoas envolvidas no pleito sem a obrigatoriedade de acordos de confidencialidade, disponibilizando também documentos de identificação para observadores (ONU, 2005). O documento afirma ainda que devem haver também garantias de livre circulação dos observadores por todo o país, de publicação de declarações públicas e de autonomia na seleção de observadores, que devem ter sua atuação livre de interferências e represálias governamentais a nenhum integrante da missão, nem a cidadãos e estrangeiros que prestem assistência ou forneçam informações.

A MOE também não pode ter nenhum tipo de limitação de contato com meios de comunicação, atuando no território sem nenhum tipo de interferência estatal (ONU, 2005), o não cumprimeno de critérios de segurança e operacionalidade pode acarretar negativa de observação, como afirmada no Commonwealth Handbook on Election Observation (Commonwealth, 2019), documento que tem o intuito de oferecer uma visão geral da metodologia da Missão de Observação Eleitoral da Organização.

São listados como motivos para negativa do convite a observação a)Pouco tempo para preparação da equipe; b) A não necessidade de observação, seja pela confiança total no processo eleitoral do país seja pela falta de legitimidade das eleições; c) Falta de segurança a ação dos observadores e d) falta de recursos financeiros. Isto posto, é possível afirmar que as MOEIs atuam sob regras e princípios muito bem estabelecidos, como estabelecido pelo sexto Princípio da declaração da ONU:

> A observação eleitoral internacional é feita para proveito/benefício do povo do país onde se realizam as eleições e para benefício da comunidade internacional. Concentra-se no processo em si e não tem interesse num determinado resultado eleitoral, procurando apenas saber se resultados foram transmitidos de forma íntegra e exacta, transparente e dentro dos prazos estabelecidos. Ninguém deve ser admitido como membro de uma missão de observação eleitoral internacional se não estiver acima de quaisquer conflitos de interesses, políticos, económicos, ou outros que possam interferir num processo de observação exacta e imparcialmente, e/ou interferir em conclusões sobre o carácter do processo eleitoral de forma exacta e imparcial. Estes critérios devem ser rigorosamente respeitados durante períodos de observação mais longos, assim como durante períodos mais limitados como o dia da votação, dado que cada um destes períodos coloca dificuldades específicas a uma análise independente

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> e imparcial. As missões de observação eleitoral internacional não devem aceitar financiamento ou apoio sob forma de infra-estruturas do governo cujas eleições vão observar, em virtude dos consideráveis conflitos de interesses a que tal poderia dar origem e que poderiam pôr em risco a credibilidade das constatações da missão. As delegações de observação eleitoral internacional devem preparar-se para divulgar as fontes do seu financiamento aquando de pedidos apropriados e aceitáveis. (ONU, 2005, p. 5)

Para que a MOEI possa cumprir com todos os princípios estabelecidos, é necessário que a equipe de observadores tenham um alto nível de especialização, tendo claro conhecimento das metodologias de observação, das leis e regulamentos nacionais do país observado junto a um claro compromisso com a exatidão da informação e imparcialidade (ONU, 2005). Tendo isso em vista, acompanhado da declaração de princípios, o documento supracitado apresenta o código de conduta para observadores eleitorais internacionais, que define como obrigação dos observadores: Respeitar a Soberania e os Direitos Humanos Internacionai;, Respeitar as Leis do País e as Autoridades Eleitorais; Respeitar a Integridade da Missão Internacional de Observação Eleitoral; Manter Estrita Imparcialidade Política em Todas as Circunstâncias; Não Dificultar Processos Eleitorais; Apresentar Identificação Apropriada; Pautar-se pela exactidão das observações e Profissionalismo ao Tirar Conclusões; Abster-se de fazer comentários ao público ou aos meios de comunicação antes da missão o ter feito; Cooperar com Outros Observadores Eleitorais; Manter um Comportamento Pessoal Apropriado; Violações ao Presente Código de Conduta, e a assinatura do contrato que se segue ao Código de Conduta (ONU, 2005).

A CommonWealth, tendo como base o código de conduta para Observadores Eleitorais da ONU, define seu próprio código de conduta (CommonWealth, 2019) onde é possível ter uma melhor percepção das obrigações de um observador. O primeiro ponto de ênfase é a manutenção de estrita imparcialidade, inclusive quando os membros da delegação estão fora de momentos oficiais, não expressando preferências quanto a candidatos ou posicionamentos sobre a disputa, não usando cores características ou símbolos associados a algum partido e tomando especial atenção ao comportamento nas redes sociais.

O segundo ponto de ênfase, é a garantia que as observações sejam imparciais e construídas com altos padrões de precisão de informação, baseando as informações em evidências factuais e verificáveis. O terceiro e último ponto a ser

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

dado ênfase, é que qualquer pronunciamento sobre o processo eleitoral deve ser feito pelo porta-voz oficial da missão, os outros observadores não devem fazer comentários pessoais ou pronunciamentos em nome da missão em nenhuma fase do pleito eleitoral, seja para o público geral ou a mídia, mantendo suas falas a pontos como a natureza da observação e suas atividades (CommonWealth, 2019).

> A observação eleitoral internacional é uma expressão do interesse da comunidade internacional na realização de eleições democráticas, como parte do processo de desenvolvimento da democracia, incluindo o respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito. A observação eleitoral internacional, que se concentra nos direitos civis e políticos, integra-se na monitorização internacional dos direitos humanos e deve ser conduzida com base nos mais altos padrões de imparcialidade relativamente aos concorrentes políticos nacionais, assim como deve ser alheia a quaisquer considerações bilaterais ou multilaterais que possam afectar o sentido de imparcialidade. A observação eleitoral avalia os processos eleitorais de acordo com os princípios internacionais de eleições democráticas genuínas e as leis nacionais, ao mesmo tempo que reconhecem que é o povo de um país que determina a credibilidade e legitimidade de um processo eleitoral. (ONU, 2005, p.3)

Em resumo, a observação eleitoral é uma ferramenta de manutenção e avaliação democrática, com foco nas ações que envolvem as fases do pleito eleitoral, coletando informação sobre a condução do processo eleitoral sob princípios de imparcialidade, transparência e profissionalismo.

Durante a Observação, as MOEs usam como base as normativas eleitorais previstas internamente do Estado junto à normativas internacionais, apesar desse entendimento dar grande legitimidade a ação das MOEs, a afirmação de que as eleições foram “Justas e Livres” é marcada por uma amplitude de parâmetros de análise, por isso, MOEs mais experientes evitam o uso do termo . Nesse trabalho, a definição de Justas e livres é alinhada às ideias de Robert A. Dahl (2012a), em que para satisfazer essa condição os funcionários eleitos devem ser escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara, dentro dessa definição também são levados em consideração a inclusividade do sufrágio, o voto secreto e a abertura à participação política e contestação pública. Em geral, os Observadores optam pelo uso de termos alinhados a linguagem de Documentos Internacionais, se expressando de forma diplomática, exemplos de termos são “Refletiu a vontade do povo” e, em uma perspectiva negativa, “Marcadas por más práticas” e “Substancialmente Livre e justa”, não só isso, como cada fase do pleito eleitoral - pré, durante e pós - tem seus próprios critérios de análise (Moreira, 2016) . Essa cautela é validada pelos Princípios de Observação da ONU (2005) e

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

tem como fundamento a manutenção da credibilidade da MOE no ambiente internacional. As ações por cada fase do pleito eleitoral podem ser analisadas no seguinte quadro:

Quadro 2- Ações da MOE- Commonwealth organizadas por fase

Fases	**Ações**
Pré-eleição	*Visita de avaliação pré-eleitoral:* composta por dois a três funcionários do Secretariado da Commonwealth. A equipe se reúne com representantes do governo, partidos políticos, Organizações da Sociedade Civil, etc. O grupo tem o objetivo de colher informações do contexto político que permitam fundamentar a decisão de envio ou não de uma MOE, de fazer uma planejamento logístico prévio; e de criar um plano de contingência, incluindo possíveis aumento de gastos, mediante a identificação de algum risco à atuação da MOE. As informações colhidas e insights da equipe são reunidas em relatório de briefing a ser enviado para o Secretário-geral da missão.
Briefing	*Briefing programme:* Normalmente tem a duração de três dias e ocorre no hotel em que os observadores estão hospedados. Durante o período os observadores se reúnem com uma amostra equilibrada de partes interessadas, nessa fase também são repassadas a organização e metodologia da MOE, questões de especial atenção quanto ao ambiente político e eleitoral e uma pequena apresentação do sistema eleitoral do país, dentre outros tópicos de preparação.
Dia da Eleição	*Observando a abertura:* Os observadores chegarão ao primeiro recinto com 20-30 minutos de antecedência à abertura. *Observando a votação:* Após a abertura, os observadores seguem a rota estabelecida previamente entre os integrantes do time, chegando aos locais de votação, os observadores devem se apresentar ao líder da seção mostrando suas credenciais. A abordagem deve ser feita no momento mais adequado também a equipe eleitoral e os observadores devem ficar posicionados em uma localização que permita a observação, mas que seja discreta e não obstrutiva. *Observando a contagem:* Observadores chegarão ao último local da rota com 20-30 minutos de antecedência ao encerramento da votação, para observar como ele é feito, seguindo durante todo o processo de contagem ou armazenamento de votos. *Observando o registro dos votos:* Os observadores vão seguir o envio do voto para o centro de contagem (a forma de registro de votos varia de país a pais) podendo voltar no dia posterior para acompanhar o processo.
Pós Eleição	*Relatório preliminar:* O relatório preliminar apresenta as principais conclusões das observações e deve ser divulgado antes da divulgação dos resultados oficiais, tendo foco no processo de votação, não nos resultados. O lançamento do Relatório Preliminar é o momento de maior cobertura da mídia durante todo o processo de observação . *O relatório final:* O relatório final tem um maior detalhamento das conclusões da MOE sobre todas as fases do processo eleitoral, junto às conclusões finais da observação. O relatório também contém as recomendações da MOE para os próximos ciclos eleitorais, podendo conter também a observação de fatores pós-eleitorais, como o processo de aceitação dos resultados. O Relatório é distribuído pelo Secretário Geral da MOE, e posteriormente publicado no site oficial da Organização.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Fonte: Elaboração própria (Commonwealth, 2019)

Outro aspecto observado pelas MOEs, segundo Moreira, é a manutenção da integridade eleitoral tendo base valores e padrões eleitorais aceitos internacionalmente. Essa abordagem permite o monitoramento contínuo das eleições, identificando e combatendo com mais assertividade os momentos de ruptura - ou possível ruptura- do processo eleitoral.

Ampliando ainda mais a óptica sobre os aspectos observados pelas MOEs, a autora ressalta a importância da qualidade da eleição, aspecto diretamente relacionado a proteção de Direitos Humanos e a exercício dos direitos de cidadania, por essa lente, questões de legitimidade, transparência e administração dos processos eleitorais também são condicionantes para as conclusões apresentadas pelos observadores, além do respeito à normativas e fases do ciclo eleitoral. Um último aspecto apresentado por Moreira a ser levado em consideração, é que em determinados contextos as MOEs podem ter uma abordagem mais individualizada, a depender das capacidades estatais e histórico democrático, sendo uma ação validada pelo princípio quatro da Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral da Onu (2005). Nesses contextos, a legitimidade é definida em função da real representação da vontade popular e do respeito aos regulamentos eleitorais, um exemplo são as eleições realizadas logo após períodos de conflito ou que inauguram novos regimes democráticos, nesses casos, os relatórios costumam ser menos críticos (Moreira, 2016).

No contexto recém citado, é costume que as MOEs façam uma monitoração contínua dos processos democráticos desses países, em alinhamento a ideia de transição democrática lenta como o método mais estável (Dahl, 2012b). Ou seja, após fazer a observação das eleições inaugurais da democracia em um país, as MOEs continuam a se fazer presentes nos ciclos eleitorais seguintes, medindo em seus relatórios a capacidade do Estado de implementar as práticas de boa governança em alinhamento ao contexto e real capacidade do Estado (Moreira, 2016).

Segundo Moreira (2016), um outro objeto de análise das MOEs são as más práticas presentes no pleito eleitoral, exemplos são o uso de recursos estatais para favorecer um candidato, órgão eleitoral sem independência e cobertura midiática enviesada. Essas práticas de manipulação intencional do processo eleitoral

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

ceifam a confiança e legitimidade da eleição, interferindo diretamente na competitividade real do pleito eleitoral e aumentando as chances de conflito interno (Moreira, 2016, p.36) As más práticas estão associadas a contextos políticos em que os benefícios obtidos por ações de manipulação eleitoral são maiores que os riscos de punições, essa abordagem se alinha ao defendido por Dahl, ao autor afirmar que “quanto maior os custos de supressão excederem os custos de tolerância, tanto maior as chances de um regime competitivo” (Dahl, 2012b., p.37), ou seja, quanto maior for o custo político de ações de violência política, maiores as chances da competitividade eleitoral se manter em níveis alinhados ao definido por princípios internacionais, nesse contexto, atores políticos prefeririam respeitar as fases e normativas do pleito eleitoral, evitando ao máximo más práticas, devido aos custos negativos das punições.

Em linhas gerais, o aumento dos custos de más práticas eleitorais favorecem a manutenção de eleições justas e livres em países, entretanto, principalmente em países em desenvolvimento, marcados por democracias jovens com baixa cultura democrática e grande influência política vinda de grupos militares, os custos internos à ruptura democrática podem não ser o bastante. Nesses contextos, os governos podem usar de estratégias de fraude e más práticas eleitorais para manter o poder enquanto busca a legitimação externa de seu governo. (Dahl, 2012b; Moreira, 2016). Para esses países, o condicionamento favorável à democracia do Sistema internacional tornou-se um fator de grande importância para a liberalização do regime, com o intuito de satisfazer o princípio de seletividade aplicada aos investimentos vindos de organismos financeiros e multilaterais característico da Terceira Onda Democrática (Moreira, 2016). Diante disso, a autora afirma que as MOEs se tornam instrumentos de suma importância por disponibilizarem por meio da publicização de seus relatórios dados e pareceres sobre os pleitos eleitorais dos países, permitindo a avaliação do processo eleitoral sobre ópticas múltiplas de liberdade e justiça, qualidade de processos, integridade eleitoral e presença de más práticas.

> Conforme pesquisa experimental de Donno (2010), a presença de observadores em um determinado país, aumenta a probabilidade de que ele siga normas e convenções internacionais de democracia, fazendo, inclusive, com que os relatórios das MOEs influenciem o tipo de sanção que será aplicada, casoocorram violações muito graves a normas democráticas, nos processos eleitorais. Da mesma forma, aumenta a possibilidade de que sanções sejam aplicadas aos Estados que violam tais normas, por exemplo,

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> ao não realizarem eleições, uma vez que compartilham dos mesmos valores democráticos (idem).
> Para a autora, imposição de custos materiais, políticos e aqueles que interferem na imagem internacional do país, são algumas das sanções que podem ser aplicadas. No entanto, como saber quando violações ocorreram? A resposta reside na atuação dos observadores, que, através da publicação e divulgação de seus relatórios fornecem subsídios, de um lado, para que membros relutantes em cumprir normas democráticas acabem por ceder à sua aplicação e, de outro, para a comunidade externa em geral, pois permite a avaliação de forma coordenada sobre qual a melhor resposta (sanção) aplicar em cada caso (ibidem). A maior violação às normas democráticas é a existência de fraude, em um determinado processo de escolha. (Moreira, 2016, p.66)

O que se observa a partir dos anos 2000 é a consolidação das Missões de Observação Eleitoral como uma norma internacional, de tal forma que países que não convidam MOEs estrangeiras para seus pleitos eleitorais são classificados como não democráticos, não só isso, como países com democracias estáveis, como os Estados Unidos, começaram a fazer o convite a MOEs para mostrar alinhamento às normas e práticas do Sistema Internacional (Moreira, 2016). A presença das MOEs se tornou bem vista também no ambiente doméstico, por se acreditar que a presença de observadores garantiria que as eleições respeitariam os direitos políticos dos cidadãos, nesse ponto, é necessário diferenciar as Missões de Observações Domésticas das Missões de Observação Internacional (MOEI) (Moreira, 2016, p.67). As MOEIs são vistas como representantes e defensoras de normas internacionais, agindo como um ator de validação externa tanto para organizações internacionais como para a população do Estado, aumentando a segurança do pleito e validando as percepções da população, sendo então menos vulneráveis a fraudes e repressões que as MOEs domésticas, comumente, o que se observa é o trabalho conjunto dos dois tipos de observação. (Moreira, 2016, p. 80)

As vantagens da observação Eleitoral Internacional também são apresentadas na Declaração dos Princípios de observação Eleitoral da Onu:

> A observação eleitoral internacional é uma expressão do interesse da comunidade internacional na realização de eleições democráticas, como parte do processo de desenvolvimento da democracia, incluindo o respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito. A observação eleitoral internacional, que se concentra nos direitos civis e políticos, integra-se na monitorização internacional dos direitos humanos e deve ser conduzida com base nos mais altos padrões de imparcialidade relativamente aos concorrentes políticos nacionais, assim como deve ser alheia a quaisquer considerações bilaterais ou multilaterais que possam afectar o sentido de imparcialidade. A observação eleitoral avalia os processos eleitorais de acordo com os princípios internacionais de eleições democráticas genuínas e as leis nacionais, ao mesmo tempo que reconhecem que é o povo de um país que determina a credibilidade e legitimidade de um processo eleitoral. (Onu, 2005, p.3)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Outra diferenciação importante apresentada pela autora é o contraponto entre missões de observação e missões de acompanhamento eleitoral. O acompanhamento eleitoral consiste na presença de observadores apenas durante o período de votação, deixando de lado a análise dos outros momentos do pleito eleitoral e não fazendo julgamentos sobre os aspectos de qualidade eleitoral, podendo ser usada de forma estratégica para que governos autoritários busquem legitimidade (Moreira, 2016). Em maior medida as Missões de acompanhamento são realizadas por organizações de monitoramento mais jovens, com menos experiência.

Apesar das vantagens claras das MOEs em coibir más práticas eleitorais, também foi identificado que as tentativas de manipulação eleitoral continuam, agora sobre técnicas mais sutis e sofisticadas, direcionadas principalmente ao período pré-eleitoral, essas más práticas são características de líderes de regimes não democráticos que tentam estender seus mandatos através da manipulação (Moreira, 2016). Mediante essa nova dinâmica, as MOEs também aperfeiçoaram suas técnicas, aumentando critérios que devem ser seguidos os processos eleitorais, demandando maior governança eleitoral, aumento de participação de minorias, dentre outras estratégias, além de estender os mandatos de observação para acompanhamento tanto do contexto pré-eleitoral quanto ao contexto pós eleitoral, com foco na aceitação dos resultados (Moreira, 2016, p.81). A abordagem de acompanhamento pós-eleitoral permite a avaliação e contenção de contextos de derrocada democrática tal qual aconteceu na Argentina na década de 1930, na qual a falta de cultura democrática civil somada a não aceitação dos resultados das eleições por parte dos ativistas políticos causou a falência da poliarquia, mesmo com o país apresentando instituições poliárquicas e bons índices socioeconômicos (Dahl, 2012b,).

Outro fator importante a ser analisado, tendo em vista as diferentes formas de manipulação que podem ser efetuadas pelos Estados, é a escolha de quais MOES vão ser convidadas ou aceitas para observar o pleito eleitoral do país. Os princípios da ONU afirmam que não só mais de uma MOEI pode observar o pleito eleitoral, como existem múltiplas metodologias de observação (ONU, 2005), nesse contexto. a presença de múltiplas organizações aumentariam a quantidade de informação disponível, entretanto, Ursula Daxecker and Gerald Schneider (2013)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

avaliaram que essa afirmativa não se demonstra verdadeira em todas as circunstâncias. Para os autores, um governo suspeito de fraude eleitoral, seja pela falta de tradição em eleições justas e livres, seja pela necessidade de apoio internacional, que prevê relatórios negativos vindos das Missões de observação pode fazer o convite a MOEIs com diferentes níveis de credibilidade, com essa conjuntura, o governo poderia dar maior publicidade aos relatórios positivos, independente do nível de credibilidade da organização de observação, com o intuito de confundir o eleitorado (Daxecker; Schneider, 2013).

> A literatura formal sobre monitoramento eleitoral sugere que os eleitores e a oposição podem perceber o convite ou a aceitação de uma missão de monitoramento menos respeitável como um sinal de fraqueza. Nosso argumento se baseia nesse raciocínio e implica que líderes desesperados que enfrentam um alto risco de serem acusados de fraude eleitoral podem, no entanto, aceitar o estigma da manipulação eleitoral. A tendência de tentar compensar um relatório possivelmente negativo por meio de um relatório mais favorável deve, em nossa opinião, ser particularmente pronunciada em países institucionalmente fracos, corruptos e economicamente dependentes. Esperamos que os titulares que convidam a combinação certa de monitores tenham menos probabilidade de enfrentar distúrbios pós-eleitorais.[6] (Daxecker; Schneider, 2013, p.1, tradução livre)

Seguindo a pesquisa supracitada, quanto maior o número de organizações observando o pleito eleitoral, maior as capacidades do Estado de manipular as MOEIs em função dos interesses próprios, entretanto, a estratégia é arriscada, pois um alinhamento das múltiplas missões em considerar as eleições fraudulentas pode levar o governo a uma crise pós eleitoral, principalmente se dentro deste conjunto existirem MOEs com alta credibilidade, a pesquisa afirma ainda que mais de 60% das eleições hoje são observadas por mais de uma organização.

> (...) Neste tópico, afirmamos que só podemos entender o efeito desses monitores eleitorais nos resultados políticos se examinarmos conjuntamente esses resultados com as origens das missões de monitoramento mistas. Em nossa opinião, os governos convidarão uma mistura de observadores amigáveis e críticos se enfrentarem um risco relativamente alto de serem confrontados com um relatório de observador negativo, mas simultaneamente enfrentarem pressão internacional para convidar observadores com credibilidade. Esse argumento sugere que os titulares com histórico de trapaça, bem como aqueles sob o escrutínio minucioso da comunidade internacional, pedirão um segundo relatório de monitores

[6] Trecho original: The formal literature on election monitoring suggests that voters and the opposition may perceive the invitation or acceptance of a less reputable monitoring mission as a sign of weakness. Our argument draws on this reasoning and implies that desperate leaders who face a high risk to be accused of election fraud might nevertheless accept the stigma of electoral manipulation. The tendency of trying to offset a possibly negative report through a more supportive one should, in our view, be particularly pronounced in institutionally weak, corrupt, and economically dependent countries. We expect that incumbents who invite the right combination of monitors are less likely to face post-election unrest. (Daxecker; Schneider, 2013)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> amigáveis na esperança de que esse observador compense um relatório possivelmente negativo por meio de uma avaliação mais positiva. (Daxecker; Schneider, 2013, p.15, tradução livre)[7]

Os autores ressaltam que as organizações de menor credibilidade estão concentradas no continente africano e na região pós-soviética, entretanto, trazem atenção a MOEI da UNASUL, por ter atuado como observadores das Eleições presidenciais da Venezuela em 2012 sem terem assinado a Declaração dos Princípios Para Observação Eleitoral Internacional.

Essa preocupação é corroborada por Giovanni Agostinis e Carlos Closa (2022) em seu estudo sobre porque que democracias cooperam com regimes não liberais para criação de Organizações de Observação Eleitoral. Apesar da organização estar passando por um processo de esvaziamento desde 2016, o estudo da formação de sua MOE e sua atuação controversa permite demonstrar o impacto de missões de menor credibilidade em processos eleitorais de países não liberais (Agostinis, Closa, 2022, 419) . A iniciativa de maior controvérsia foi o processo de observação das eleições presidenciais que ocorreram na Venezuela em Abril de 2013, na qual enquanto missões com grande credibilidade, em específico a OEA, a União Europeia e o Carter Center, ou não foram convidadas ou se negaram e enviar uma missão de observação “Full-scale” devido às limitações impostas pelo país, a UNASUL não só confirmou a vitória de Maduro publicamente, quanto pediu o respeito aos resultados oficiais, legitimando um processo eleitoral marcado por irregularidades e violência política (Agostinis, Closa, 2022, p.419).

É possível entender o posicionamento da MOE-UNASUL na análise de seu processo de formação. Em linhas Gerais, a MOEI surgiu sob a liderança da Venezuela, que articulou estruturas de cooperação eleitoral pre-existentes no território em função da criação de uma MOE com uma abordagem mais amigável, que não interferisse em questões de soberania e pudesse validar seu processo eleitoral e emitisse posicionamento de caráter menos crítico. Nesse contexto, os

[7] Trecho original: (...) In this chapter we contend that we can only understand the effect of these election monitors on political outcomes if we jointly examine these results with the origins of mixed monitoring missions. In our view, governments will invite a mix of friendly and critical observers if the face a relatively high risk of being confronted with a negative observer report but simultaneously face international pressure to invite reputable observers. This argument suggests that incumbents with a history of cheating as well as those under the close scrutiny of the international community will call for a second report by friendly monitors in the hope that this observer will offset a possibly negative report through a more positive assessment.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

países cumpririam as normas internacionais de observação eleitoral, mas diminuiriam o risco de pareceres negativos. (Agostinis, Closa, 2022).

> Evidências de diferentes regiões mostram que os estados podem usar ROs para substituir mecanismos de observação externa bem estabelecidos, como a OEA e a OSCE, por missões eleitorais regionais que são menos independentes, menos bem equipadas em termos de competências e capacidades materiais e, portanto, mais fáceis de controlar (Daxecker e Schneider, 2014; Debre e Morgenbesser, 2017; Kelley, 2012; Von Soest, 2015). Essas missões não avaliam completamente o ambiente político que precede a votação, mas sim se concentram no(s) dia(s) da eleição, tendendo a defender a acomodação com os resultados eleitorais em apoio às autoridades eleitorais anfitriãs (Cooley, 2015)[8]. Ao convidar monitores regionais mais amigáveis no lugar de ou junto com organizações mais credíveis, os governos podem desviar críticas enquanto alegam que estão participando do regime de monitoramento internacional (Daxecker e Schneider, 2014; Kelley, 2012). Dessa vertente da literatura, derivamos uma condição que diz respeito às preferências dos "regimes iliberais contestados", que é um subgrupo do grupo de estados que chamamos de "users" (Agostinis, Closa, 2022, 424, tradução livre)

O que se observa no processo de negociação para formação da MOE é a articulação de dois grupos diferentes, um classificado como “Users”, no qual o instrumento de observação seria usado em seu próprio processo eleitoral , e os “Non-users”, que consideravam suas democracias consolidadas, mas valorizavam a troca de expertise e boas práticas entre autoridades eleitorais de diferentes países (Agostinis, Closa, 2022). Importante ressaltar, que dentre o grupo de “Users” existem dois subgrupos, daqueles que precisam das MOEIS como instrumento de consolidação democrática doméstica por terem democracias frágeis e outro, que buscava nas MOEIS um instrumento de legitimação contra as contestações recebidas, tanto doméstica quanto internacionalmente, do regime (Agostinis, Closa, 2022, p.419).

Outros aspectos apresentados por Agostinis e Closa foram a solicitação explícita da Venezuela de que as as Missões fossem chamadas de “acompanhamento” e não observação, para manter a soberania absoluta sob o processo eleitoral e a preferência do Equador de que a decisão de publicar os relatórios finais fossem centralizadas no governo do Estado anfitrião, junto a

[8]Trecho original: Evidence from different regions shows that states can use ROs to replace well-established external observation mechanisms, such as the OAS and OSCE, with regional electoral missions that are less independent, less well equipped in terms of competences and material capacities, and thus easier to control (Daxecker and Schneider, 2014; Debre and Morgenbesser, 2017; Kelley, 2012; Von Soest, 2015). Such missions do not thoroughly assess the political environment that precedes the voting but rather focus on the election day(s), tending to advocate for accommodation with the electoral outcomes in support of the host electoral authorities (Cooley, 2015). By inviting friendlier regional monitors in place of or along with more credible organizations, governments can deflect criticism while claiming that they are participating in the international monitoring regime (Daxecker and Schneider, 2014; Kelley, 2012). From this branch of the literature, we derive a condition that concerns the preferences of “contested (Agostinis, Closa, 2022, p.424)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

necessidade de decisões por consenso entre todos os Estados parte (incluso o Estado anfitrião) quando discutidos a composição da delegação e outras questões específicas, os dois pontos ao final foram corroborados pelos países “Non-users”. (Agostinis, Closa, 2022). As preferências de cada grupo são esquematizadas no seguinte quadro[9]:

Quadro 3 - As Preferências de Abordagem para a MOE-UNASUL

GRUPO	**PAÍSES**	**PREFERÊNCIAS**
Non-user	Argentina Brazil, Chile, Uruguay	● Aprofundamento das trocas técnicas entre os órgãos eleitorais da América do Sul ● Promoção da norma de não interferência nos assuntos internos ● Ausência de antagonismo em relação à OEA
User	Bolívia Ecuador Venezuela	● Aprofundamento das trocas técnicas entre os órgãos eleitorais da América do Sul ● Promoção da norma de não interferência nos assuntos internos ● Percepção de antagonismo em relação à OEA
User “Fragile democracy”	Colombia, Paraguay and Peru	● Aprofundamento das trocas técnicas entre os órgãos eleitorais da América do Sul ● Ausência de antagonismo em relação à OEA

Fonte: Elaboração própria, (Agostinis, Closa, 2022)

A Articulação entre os diferentes grupos foi possível pelo desenho de um formato institucional que permitia que cada grupo conquistasse seus próprios objetivos enquanto mantinham o mínimo de custo, nesse caso, protegendo os países de interferência externa ao mesmo tempo que não criava obrigações explícitas para os membros (Agostinis, Closa, 2022).

Seguindo as ideias dos autores, a metodologia abordada pela MOE-UNASUL é descrita, primeiro, pela obrigatoriedade de um convite vindo de um Estado membro; com o pedido aceito, é feito um acordo entre as duas partes sobre os princípios administrativos e legais a serem efetuados pela missão, dentro das partes negociadas estão a composição da missão e a escolha do coordenador técnico, que atua como o representante da MOE, todos devem ser eleitos por consenso entre as autoridades eleitorais dos Estados membros, dentre os votantes

[9] Tradução livre feita pelo autor, visitar Apêndice I para ver o quadro no idioma original.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

se inclui o países anfitrião da MOE; A instituição tinha um guia geral de ações para a Observação, entretanto as informações eram superficiais e as metodologias de observação eram negociadas entre o país anfitrião e as autoridades eleitorais Estados membro dos outros individualmente a cada pleito; Se era esperado que o Estado anfitrião da MOEI compartilhasse informações sobre os aspectos chave do processo eleitoral, tanto das regras e processos eleitorais domésticos quanto do contexto sócio-político do país; Por fim, são feitos três relatórios, sendo dois preliminares sem recomendações e um relatório final contendo observações e recomendações que é enviado às autoridades eleitorais do Estado, sendo do Estado anfitrião a escolha e publicizar o relatório.

É necessário afirmar ainda que, quando comparado pelo disposto nos princípios da ONU, existem discordâncias metodológicas, como descritas no seguinte quadro:

Quadro 4- Metodologia MOE-UNASUL comparada aos princípios da ONU

Metodologia MOE-UNASUL	**Princípios da ONU**	**Concordância**
Obrigatoriedade de convite por parte do país anfitrião	12.a. Convidar ou demonstrar de outra forma a sua disponibilidade para aceitar missões internacionais de observação eleitoral de acordo com as condições de cada organização e com antecedência suficiente de modo a permitir analisar todos os processos importantes da realização de eleições democráticas genuínas;	SIM
Composição da missão eleita por consenso, incluindo o voto do país anfitrião	12.f. Garantir que nenhuma autoridade governamental, eleitoral ou de segurança irá interferir na selecção de observadores ou outros membros das missões internacionais de observação eleitoral ou tentará limitar o seu número;	NÃO
Metodologias de observação são negociadas com o Estado Anfitrião	12.h. Garante que nenhuma autoridade governamental, eleitoral ou de segurança irá interferir nas actividades da missão internacional de observação eleitoral;	NÃO
O Estado Anfitrião compartilhava informações sobre as normas eleitorais e o contexto político.	10. As missões internacionais de observação eleitoral devem procurar cooperar com as autoridades eleitorais do país que as acolhe e não devem dificultar o processo eleitoral.	SIM
O relatório final é enviado às autoridades do país, que escolhem se tornarão públicas as informações.	12.e.Garantir à missão internacional de observação eleitoral liberdade para publicar sem qualquer forma de interferência as suas declarações públicas e relatórios relativos às	NÃO

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

	constatações e recomendações sobre processos e evolução da situação eleitoral;	

Fonte: Elaboração própria. (Agostinis, Closa, 2022; ONU, 2005)

Segundo (Closa, Agostinis, 2022) o desenho da MOE-UNASUL foi construído em função do total respeito à autonomia e soberania dos Estados, entretanto, essa abordagem foi marcada pela interferência do Estado anfitrião da MOE em todas as fases de processo de observação, indo desde a definição dos integrantes da delegação, a metodologia, a publicidade do relatório final. Esse contexto demonstra uma grande interferência na MOE, diminuindo sua credibilidade, principalmente quando comparada a outras missões que atuam no território (Closa, Agostinis, 2022, p. 428). Quanto a esse aspecto, a existência da MOE-UNASUL não impede a participação de outras organizações como observadores, como exemplo da OEA, mas a depender das intenções do Estado a substituição pode ser feita sob argumentos de não interferência externa, com o intuito de receber um relatório mais amigável, isso se dá tanto pelo formato institucional marcado pela interferência do países anfitrião na MOE-UNASUL quanto pela opção de um formato de acompanhamento eleitoral (Closa, Agostinis, 2022, p.435).

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

3. A DESINFORMAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE MANIPULAÇÃO DEMOCRÁTICA

Apesar do compartilhamento de notícias falsas não ser um problema novo no contexto eleitoral democrático, o desenvolvimento das tecnologias de informação trouxeram novas nuances quanto à velocidade de propagação e alcance das “Fake News” (ONU, 2017). Para entender esse contexto, primeiro se volta a eleição do termo pós-verdade como palavra do ano em 2016 pelo dicionário Oxford, que define o termo como:

> Segundo este dicionário, o vocábulo pós-verdade já existia desde a década anterior, mas houve um aumento na frequência de uso no ano de 2016, no contexto do referendo de saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e da eleição presidencial nos Estados Unidos. E o prefixo “pós”, em pós-verdade, não se refere a ‘tempo posterior’ mas a ‘tempo em que o conceito especificado [verdade] tornou-se sem importância ou irrelevante’. Essa acepção parece ter se originado em meados do século XX, em formações como pós-nacional (1945) e pós-racial (1971). (Academia Brasileira de Letras, s.d.)

Já a Academia Brasileira de Letras define o termo como: “Informação ou asserção que distorce deliberadamente a verdade, ou algo real, caracterizada pelo forte apelo à emoção, e que, tomando como base crenças difundidas, em detrimento de fatos apurados, tende a ser aceita como verdadeira, influenciando a opinião pública e comportamentos sociais.”. Somado a isso, em Maio de 2019, em homenagem ao Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, a ONU publica a declaração “Las noticias falsas en las campañas electorales, un reto para la prensa y la democracia”, onde ressalta a problemática da desinformação em contextos eleitorais.

Para a Organização, "As falsidades difundidas através de redes sociais e plataformas de mensagens são utilizadas para influenciar os votos das pessoas, diminuindo o valor do jornalismo de qualidade."[10] , não só isso, como "Nenhuma democracia está completa sem acesso a uma informação transparente e fidedigna, que é o pilar chave para criar instituições justas e imparciais."[11]. Antonio Gutierres, então presidente da ONU, ressalta ainda que a tecnologia mudou a forma

[10] Tradução livre feita pelo autor. Texto original:“Las falsedades difundidas a través de redes sociales y plataformas de mensajes se utilizan para influir en los votos de las personas restándole valor al periodismo de calidad” (ONU, 2019)

[11] Tradução livre feita pelo autor. Texto original: “ninguna democracia está completa sin acceso a una información transparente y fidedigna, que es el pilar clave para crear instituciones justas e imparciales” (ONU, 2019)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

que recebemos e compartilhamos informações, podendo ser usada para propagar o ódio e enganar a opinião pública.

Já em 2024, a ONU lança seus “Princípios Globais das Nações Unidas para a Integridade da Informação", o documento tem o objetivo de apresentar recomendações de ação em caráter de urgência para combater a propagação de desinformação e de discurso de ódio (ONU, 2024, p.5). O documento reúne cinco princípios para serem usados como norteadores de ações de atores multissetoriais, sob o argumento de que os avanços tecnológicos revolucionaram as comunicações, permitindo a disseminação em massa de informações, entretanto, dentre o que é compartilhado pelas redes estão informações falsas, desinformação e discurso do ódio em tamanho, volume, velocidade e capacidade de viralização que colocam em risco a integridade do ecossistema de informação, interferindo diretamente nos Direitos humanos, esforços para paz e futuro habitável (ONU, 2024). Os princípios são organizados da seguinte forma:

- Confiança e resiliência da sociedade

Por confiança, define-se a confiabilidade das pessoas nas fontes das informações que acessam e por resiliência se refere à capacidade das sociedades de lidar com ações manipulativas dentro do ecossistema de informação. Esse princípio se relaciona diretamente com a ação de atores, estatais ou não, que podem gerar dano à capacidade das pessoas de avaliar e fazer análises críticas sobre a ciência e os fatos.

- Mídia Independente, Livre e Plural

A presença de meios de comunicação independentes, livres e plurais é imprescindível para a integridade da informação, por permitir um discurso cívico informado, responsabilizar o poder e proteger os direitos humanos. O que se observa, entretanto, é o assédio, violência e ameaça constantes a profissionais dos meios de comunicação, não só isso, como a dinâmica de monetização do ambiente virtual têm interferido diretamente na saúde financeira dos meios de comunicação.

- Incentivos Saudáveis

Esse princípio se relaciona a compreenção das implicações críticas do modelo de negócios, como os das grandes empresas de tecnologia e

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

plataformas digitais, que tem como principal receita a publicidade direcionada e a monetização de conteúdo. Em resposta ao impacto que esse tipo de modelo de negócios tem, é necessário gerar incentivos saudáveis a maior transparência quanto aos padrões de publicidade usados pelas empresas.

- Capacitação Pública

A capacitação pública está diretamente relacionada a o acesso consistente a fontes de informação diversas e confiáveis, o princípio define que os indivíduos devem ter controle sobre a sua experiência online, podendo se expressar livremente e tomar decisões informadas sobre os meios de comunicação que escolhem consumir.

- Transparência e Pesquisa

Um punhado de empresas tecnológicas junto a alguns proprietários de meios de comunicação social têm um controle significativo do ecossistema da informação, o aumento de transparência por parte dessas empresas permitiriam uma melhor compreensão dos processos de divulgação da informação, uso de dados pessoais e dos riscos para a integridade da informação. Não só isso, como é necessário o entendimento de escolhas regulamentares dentro da temática feita nos países sede das empresas, pois estas decisões afetam o ecossistema informacional de todo o resto do mundo.

A crise da integridade da informação se apresenta de tal forma que mesmo as MOEIs se tornam atores do ecossistema, entretanto, devido ao seu papel estratégico na manutenção democrática, as consequências podem ser de grande escala. O caso específico que ressalta dessa dinâmica é a influência da OEA na crise democrática da Bolívia de 2019, na qual a rápida deslegitimação dos resultados preliminares eleitorais pela OEA foi um fator de grande relevância para a renúncia forçada do então presidente Evo Morales (Ziccardi, 2020).

O contexto político da Bolívia em 2019 era marcado com alta tensão, devido a baixa confiança na autonomia do Órgão Eleitoral Plurinacional e o desgaste da imagem do então presidente Evo Morales, após as manobras feitas para a tentativa de reeleição (Ziccardi, 2020). A controvérsia se inicia quando, em 20 de outubro, o Sistema de Transmissão de Dados Preliminares, que disponibiliza a

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

contagem dos votos aos cidadãos, tem seu fluxo de dados interrompidos com 83,8% dos votos computados, a interrupção dura aproximadamente vinte quatro horas, com a volta do sistema, Evo Morales que antes não tinha os 10% de diferença de votos que garantia a vitória em primeiro turno, conquistava a reeleição em primeiro turno (Ziccardi, 2020, p. 3).

Em resposta a esse contexto, a OEA classificou a mudança de tendência dos votos como drástica e inexplicável, indicando uma alteração dos dados e legitimando a ideia de fraude eleitoral, que acarretou em protestos civis e pedidos de renúncia por parte da oposição, entretanto a análise estatística usada pela organização foi feita de forma apressada e sem o rigor metodológico que se espera de uma MOE com credibilidade (Ziccardi 2020). A autora descreve o papel da OEA da seguinte forma[12]:

> Dado que o ponto de disputa fundamental entre o governo e a oposição se centrou em se houve fraude ou não houve fraude na jornada eleitoral encerrada, a atuação da OEA mediante a MOE e as posições do secretário-geral se tornaram cruciais. Diante da falta de confiança na autoridade eleitoral nacional, a OEA se tornou na prática o verdadeiro árbitro da disputa, com a responsabilidade que isso supunha: tinha em suas mãos a prerrogativa de legitimar ou deslegitimar a eleição perante a sociedade boliviana e a comunidade internacional. Teria sido lógico esperar que atuasse com prudência, máxima certeza e dando passos de chumbo. Afinal, estava em jogo o destino político de um Estado membro que já começava a incendiar-se. O que se viu, em vez disso, foi muita pressa para constatar que a eleição era falha. (Ziccardi, 2020, p.2, tradução livre)

No dia seguinte, o governo de Evo Morales solicita à OEA uma auditoria dos computadores eleitorais afirmando que respeitaria as conclusões da organização, ainda assim, antes mesmo que o resultado oficial tenha sido publicado pelo órgão eleitoral a OEA publicou seu relatório preliminar reafirmando a necessidade de um segundo turno devido a inconsistência na tendência de votos (Ziccardi, 2020). A auditoria da OEA foi iniciada em 31 de outubro e teve seus resultados publicados em 10 de novembro, onde se reafirma que pelas projeções estatísticas o candidato Morales poderia ter ganhado, mas que seria estatisticamente improvável a obtenção de 10% na diferença de votos, sendo

[12] Texto original: Dado que el punto de disputa fundamental entre el gobierno y la oposición se centró en si hubo fraude o no hubo fraude en una jornada electoral cerrada, la actuación de la OEA mediante la MOE y las posiciones del secretario general se volvieron cruciales. Ante la falta de confianza en la autoridad nacional electoral, la OEA se convirtió en la práctica en el verdadero árbitro de la disputa, con la responsabilidad que eso suponía: tenía en sus manos la prerrogativa de legitimar o deslegitimar la elección ante la sociedad boliviana y la comunidad internacional. Habría sido lógico esperar que actuara con prudencia, máxima certeza y dando pasos de plomo. Después de todo, se jugaba el destino político de un Estado miembro que ya comenzaba a incendiarse. Lo que se vio, en cambio, fue mucha prisa por constatar que la elección era fallida. (Ziccardi, 2020, p.2)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

necessário uma nova eleição e a troca da equipe de autoridades eleitorais, as indicações foram seguidas pelo então presidente, contudo, Evo foi forçado a renunciar devido em temor a um golpe militar. (Ziccardi, 2020, p.4)

O que se observou nos meses seguintes a controvérsia foi o questionamento das medidas estatísticas usadas pela OEA por parte de especialistas, que demonstraram que a tendência de votos era sim estatisticamente correta, e que o resultado poderia ser explicado por diferenças de infraestruturas entre os recintos eleitorais, pois as áreas rurais, tradicionalmente favoráveis ao partido de Evo, tinham um processamento de dados mais lento:

> A importância do caso despertou o interesse de especialistas em estatística eleitoral, gerando um debate público. Por exemplo, Jack R. Williams e John Curiel, acadêmicos do MIT, realizaram uma série de testes que os levaram a concluir que não houve uma diferença estatisticamente significativa na margem de votação antes e depois da interrupção do TREP, e que é "altamente provável que Morales obteve a margem de diferença de 10% necessária para vencer no primeiro turno" (Williams et al., 2020). Por outro lado, diferentes especialistas associados ao Center for Economic and Policy Research (CEPR), com sede em Washington, publicaram dois relatórios questionando a OEA. O primeiro estabelece que os resultados do TREP e da contagem final não são difíceis de explicar se forem consideradas as diferenças na geografia e na infraestrutura dos últimos distritos que relataram resultados, provenientes de áreas tradicionalmente favoráveis ao MAS. As conclusões de sua projeção estatística são consistentes com os resultados oficiais anunciados pelo TSE (Long et al., 2019). O segundo realiza uma análise detalhada do Relatório Final da OEA, no qual também questionam as premissas de continuidade da análise estatística e o fato de ter sido utilizado um nível de análise por departamento (e não por cidade ou distrito eleitoral). Além disso, concentram-se no comportamento dos últimos 5% para concluir que "a mudança de tendência não só era explicável, mas totalmente previsível". (Johnston et al., 2020). (Ziccardi, 2020, p.5, tradução livre)[13]

A controvérsia das eleições presidenciais Bolivianas de 2019 demonstram o impacto que relatórios de MOEIs podem ter nos processos internos

[13]Texto original: La importancia del caso despertó el interés de expertos en estadística electoral, generando un debate público. Por ejemplo, Jack R. Williams y John Curiel, académicos de MIT, realizaron una serie de pruebas que les lleva a concluir que no existió una diferencia estadísticamente sig nificativa en el margen de votación antes y después de la interrupción del TREP, y que es “altamente probable que Morales obtuvo el margen de diferencia de 10% requerido para ganar en primera vuelta” (Williams et al., 2020). Por otro lado, diferentes especialistas asociados al Center for Economic and Policy Research (CEPR), con base en Washington, publicaron dos reportes cuestionando a la OEA. El primero establece que los resultados del TREP y del conteo final no son difíciles de explicar si se toman en consideración las diferencias en la geografía y la infraestructura de los últimos precintos que reportaron resultados, provenientes de áreas tradicionalmente favorables al MAS. Las conclusiones de su proyección estadística son consistentes con los resultados oficiales anunciados por el TSE (Long et al., 2019). El segundo realiza un análisis pormenorizado del Informe Final de la OEA en el que también cuestionan las premisas de continuidad del análisis estadístico y el hecho de que se utilizase un nivel de análisis por departamento (y no por ciudad o precinto electoral). Además se concentran en el comportamiento del último 5% para concluir que “el cambio de tendencia no solo era explicable sino enteramente predecible” (Ziccardi, 2020, p.5)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

de legitimação eleitoral, nesse contexto em específico, a publicização de um parecer de forma apressada e com a metodologia incorreta impulsionou uma crise política no país. Essa controvérsia também exemplifica como a crise da integridade da informação alcança múltiplos espaços, independente da credibilidade da organização, ao se observar que o fundamento principal usado nos pronunciamentos da Organização não condiziam com o real mas, ainda sim, foi compartilhado e reafirmado de tal forma a impactar na política interna do país. Em conclusão, fica claro que um processo desinformativo tem plena capacidade de gerar crises institucionais de grande escala em países, e que mesmo que esse seja contraposto com a verdade, suas consequências podem ser irremediáveis.

A desinformação se consolida como o segundo maior dos Riscos Globais no relatório do Banco Mundial de 2024, quando analisados os riscos de curto prazo, a desinformação ocupa a primeira colocação (Banco Mundial, 2024). A organização da ênfase ainda as consequências da desinformação e notícias falsas em ciclos eleitorais, estabelecendo um fluxo no qual o aumento da desconfiança na informação, mídias e governos aprofunda a polarização entre diferentes perspectivas, o que pode gerar agitação civil e confrontos, nesses contextos tanto a ação quanto a inação dos Estados em conter a desinformação e a proliferação de notícias falsas podem gerar riscos aos direitos humanos.

A urgência no combate a desinformação é amplificada pelo desenvolvimento de ferramentas de Inteligência Artificial de fácil acesso, aumentando drasticamente a circulação de informações falsas em formatos cada vez mais sofisticados, onde a diferenciação entre real e sintético se torna indetectável (Banco Mundial, 2024). Em resposta, estão surgindo os primeiros esforços de regulamentação por parte dos governos, entretanto a velocidade de desenvolvimento e implementação de uma regulamentação não se equipara à velocidade de desenvolvimento das tecnologias de I.A, não só isso, como governos autoritários podem usar a necessidade de uma regulamentação das plataformas digitais para atacar os direitos humanos, da mesma forma que a tentativa de equilíbrio entre liberdade de expressão e prevenção de desinformação podem tornar o processo decisório do governo muito moroso (Banco Mundial, 2024, p.34).

Para a organização, campanhas de vídeo gerados por I.A podem influenciar votos e inflar protestos, principalmente quando tem o objetivo de atacar a legitimidade eleitoral mesmo quando o conteúdo é sinalizado como sintético, além

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

de poderem ser usadas por atores domésticos em função de uma agenda política própria.

3.1. O REGIME DA INFORMAÇÃO

A desinformação afeta as dinâmicas do Sistema Internacional de tal forma a reconfigurar tanto estruturas estatais quanto de comportamentos individuais, não só isso, como as novas dinâmicas de mídias virtuais afetam diretamente os espaços de dialogo e participação política. Seguindo esse contexto, Byung-Chil Han, no livro “Infocracia”, afirma que vivemos em um Regime de Informação, a ser definido:

> Chamamos regime de informação a forma de dominação na qual informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam decisivamente processos sociais, econômicos e políticos. Em oposição ao regime disciplinar, não são corpos e energias que são explorados, mas informações e dados. Não é, então, a posse de meios de produção que é decisiva para o ganho de poder, mas o acesso a dados utilizados para vigilância, controle e prognóstico de comportamento psicopolíticos. O regime de informação está acoplado ao capitalismo da informação, que se desenvolve em capitalismo da vigilância e que degrada os seres humanos em gado, em animais de consumo e dados (Han, 2022, p. 8)

Seguindo as ideias do autor, é feita uma revisão da obra “Mudança estrutural da esfera pública”, de Harbermas. Para Han, “Na era das mídias digitais, a esfera pública discursiva não é ameaçada por formatos de entretenimento das mídias de massa, não pelo infoentretenimento, mas sobretudo pela propagação e proliferação viral de informação, a saber, pela infodemia” (Han, 2022, p. 24), Nesse contexto, enquanto o século XIX era marcado por uma cultura livresca, com os debates políticos durando horas, após o desenvolvimento das mídias eletrônicas de massa o ambiente público se transformou em um “anfiteatro”, no qual os debates políticos se tornaram muito mais performáticos de que argumentativos, com a plateia ocupando seu espaço na dinâmica de forma passiva, apenas recebendo a informação e buscando fontes de entretenimento, diminuindo também o tempo do debate. A consequência desse contexto é o declínio da esfera pública democrática, devido a perda de racionalidade em função da busca por entretenimento passivo (Han, 2022).

O que se observa no Regime de informação em que vivemos hoje, ponto de revisão à obra de Habermas, é que a passividade de recebimento de

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

informação foi substituída pela constante produção de informação, nesse contexto, não existem mais separações entre receptor e produtor, todos produzem e recebem informação a todo o momento, a força, intensidade e velocidade com que se recebe informação na sociedade de hoje gera fraturas nos processo democráticos, que não tem tempo o bastante para serem desenvolvidos (Han, 2022, p.24).

A democracia nos dias de hoje é marcada pela resposta imediata aos fatos políticos, fazendo com que a internet, materializada no uso do Smartphone, se comporte como um "parlamento móvel", entretanto, a comunicação presente no espaço digital tem como característica a despolitização, aprofundando os processos de desestruturação da esfera de diálogo público (Han, 2022).

> A comunicação digital provoca uma reversão no fluxo de informações que tem efeitos destrutivos para o processo democrático. Informações são propagadas sem que passem pelo espaço público. São produzidas em espaços privados e enviadas a espaços privados. A rede não forma, assim, nenhuma esfera pública. Mídias sociais intensificam essa comunicação sem comunidade. Não se pode formar esfera pública política de influenciadores e seguidores. Communities digitais são uma forma de mercadoria da comunidade. Na realidade, são commodities. Não são capazes de ação política (Han, 2022, p.33)

A comunicação digital é, então, caracterizada por uma dinâmica única de compartilhamento de informação rápida em ambientes de diálogo privados. Para fundamentar essa afirmação, o autor trabalha o conceito de personificação algorítmica da rede, também conhecida como filtros bolhas[14], que seria a ação do algoritmo das redes sociais de, por meio de um mapeamento dos gostos e preferências do usuário, filtrar e direcionar as informações disponibilizadas a cada indivíduo, nesse contexto, as informações disponibilizadas por meio desses filtros-bolhas estão sempre alinhadas às convicções e preferências mapeadas, gerando um universo informacional próprio para cada usuário e fragmentando a esfera pública em bolhas de comportamento.

Segundo os Princípios Globais da Integridade da Informação da ONU (2024), em seu princípio "Incentivos Saudáveis", essa dinâmica favorece ainda a disseminação de discursos de polarização política, pois conteúdos que geram emoções fortes costumam ter mais engajamento e ser priorizados pelo algoritmo, esses conteúdos nocivos podem ser produzidos de maneira orquestrada por empresas de relações públicas e manipuladores de informação.

[14] O termo foi originalmente cunhado por Eli Pariser, na obra O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2012

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Esse cenário se materializa no escândalo da Cambridge Analytics, de 2018. A empresa, especializada em análise de dados, abriu falência em 2018 após três grandes jornais, o The Guardian, The Observer e The New York Times, denunciarem suas práticas de uso de dados para manipulação de resultado de eleições em um artigo intitulado “How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions”, em português “Como os consultores de Trump exploraram os dados do Facebook de milhões” (Fornasier, Beck, 2020).

A empresa tinha uma atuação marcada pela coleta ilícita de dados pessoais, categorização de indivíduos por meio de software próprio e direcionamento de recursos para manipulação de opinião de um grupo de usuários chamados de “persuadíveis”- ou seja, que poderiam ser levados a mudar de opinião ou que não tinham ainda formulado uma opinião completa- usando como método ataques focais marcados pelo uso intencional de notícias falsas (Fornasier, Beck, 2020). Segundo os autores, a empresa apresentava como casos de sucesso suas ações nas campanhas a favor do Brexit no Reino Unido e na vitória de Donald Trump em 2016, alegando ter acesso à quase totalidade dos eleitores americanos (Han, 2022; Fornasier, Beck, 2020).

Seguindo as ideias de Fornasier e Beck, o método da empresa gerava uma polarização intencional na sociedade e era organizado mediante três grupos de funções. O primeiro era responsável pela coleta de dados pessoais, como posts e listas de amigos, por meio de um formulário comportamental disponibilizado no Facebook que permitia o mapeamento do perfil de comportamento em diferentes situações, não só isso, como ao fazer o teste o usuário dava a empresa acesso a dados pessoais, como sua cor e geolocalização. Após a coleta, a empresa categorizava os dados usando um software próprio chamado A.C.E.A.N., identificando os usuários chamados de persuadíveis, com isso, o segundo grupo realizava ataques-focais de conteúdo em favor do contratante. O último grupo era caracterizado pela ação intencional de polarização da sociedade, por meio de estratégias de ataques-focais que incluíam a disseminação inescrupulosa de notícias falsas (Fornasier, Beck, 2020). Após as denúncias feitas pelo jornal, a empresa declarou falência e o Facebook foi levado a depor junto à justiça americana.

Segundo Han (2022), o método usado pela empresa é chamado de “psicometria”, no qual partindo da análise e coleta de dados é produzido um perfil de

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

personalidade com alto índice de assertividade, tendo base esses dados são direcionados anúncios específicos a cada indivíduo, as propagandas personalizadas recebidas pelas redes sociais tem a capacidade de influenciar o comportamento eleitoral a níveis inconscientes.

> Na focalização micro, os eleitores não são informados sobre o programa político de um partido. São, em vez disso, usadas, com propósitos manipulativos, propagandas eleitorais, não raro fake news, enquadradas em seu psicograma. Centenas de milhares de variantes de uma propaganda eleitoral testadas quanto às suas eficiências. Esses dark ads, anúncios sombrios, otimizados pela psicometria, constituem um perigo para a democracia. Todos recebem uma notícia diferente, pelo que a esfera pública fica fragmentada. Grupos diferentes recebem informações diferentes que, não raro, se contradizem. Os cidadãos não ficam mais sensibilizados por temas importantes e relevantes da sociedade. Em vez disso, se tornam incapacitados em gados eleitorais manipuláveis que devem garantir o poder dos políticos. Dark ads contribuem com a cisão e polarização da sociedade e envenenam o ambiente discursivo. São, além disso, invisíveis para a esfera pública. Anulam, com isso, o princípio fundamental da democracia: a auto-observação da sociedade. (Han, 2022, p.27)

O escândalo da Cambridge Analytics corrobora e materializa os danos causados pela dinâmica das bolhas nas redes sociais, demonstrando também a necessidade de incentivos saudáveis, tais quais definidos pela ONU, à ação mais transparente de empresas de tecnologia em relação ao funcionamento de seus algoritmos. Para Han, entretanto, a dinâmica das bolhas é apenas uma esfera da crise democrática característica do regime da informação:

> A demarcação e o isolamento tribal na rede não são resultados da personalização algorítmica da rede. Não podem ser reduzidos ao efeito da Bubble Filter. As tribos digitais se isolam ao selecionar informações desde si e ao implantá-las para sua política de identidade. Ao contrário da tese da Bubble Filter, são confrontadas completamente em suas infobolhas com fatos e dados que contradizem sua convicção. Mas eles são simplesmente ignorados, pois não se adequam à narrativa que gera a identidade, pois renunciar às convicções seria perder a identidade, o que é preciso evitar a qualquer custo. Assim, os coletivos tribais identitários denegam todo e qualquer discurso, todo e qualquer diálogo. A conciliação não é mais possível. A opinião externada por eles não é discursiva, mas sagrada, pois ela coincide completamente com a identidade que lhes é impossível renunciar. (Han, 2022, p.38)

Nesse ponto, é possível perceber um alinhamento entre a definição de comportamento de tribos digitais de Han ao de grupos de crenças idealizado por Dahl, nessa perspectiva, tribos digitais se comportam tal-qual grupos ideológicos, e podem reagir de forma violenta a sentir que sua identidade está em perigo, entretanto, a dinâmica digital aumentou os riscos de conflito pois exclui da dinâmica de comunicação o “outro”, transformando espaços antes discursivos em câmaras de

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

eco de crenças próprias (Han, 2022; Dahl, 2012b). As dinâmicas de ação comunicativa, na qual cada participante reivindica a validade de uma crença pela percepção da existência da crença do outro em um processo argumentativo racional são perdidas, e com isso, os espaços de discurso onde eram construídos consensos são desarticulados.

> O discurso pressupõe a separação entre opinião e identidade próprias. As pessoas que não têm essa capacidade discursiva aderem de modo desesperado à sua opinião, pois senão ficariam ameaçadas de perderem sua identidade. Por esse motivo, a tentativa de dissuadi-las de suas convicções está condenada ao fracasso. Não escutam o outro, não escutam atentamente. O discurso, contudo, é uma práxis da escuta atenta. A crise da democracia é, antes que mais nada, uma crise da escuta atenta (Han, 2022, p.35)

Nesse contexto, a opinião se desvincula dos fatos e argumentações e se vincula ao sentimento de pertencimento movido pelas crenças do indivíduo, que não só rejeita como combate opiniões divergentes devido ao sentimento de ameaça a seus modo de vida, dividindo e polarizando a sociedade de tal forma a ameaçar as estruturas democráticas, por diminuir a chances de cooperação entre subculturas (Han, 2022; Dahl, 2012b).

> A racionalidade discursiva é ameaçada, hoje, também pela comunicação afetiva. A gente se deixa afetar demais por informações que se seguem apressadas umas às outras. Afetos são mais rápidos do que a racionalidade. Em uma comunicação afetiva, não prevalecem os melhores argumentos, mas as informações com maior potencial de estimular. Desse modo, fake news, notícias falsas, geram mais atenção do que fatos. Um único tuíte que contenha fake news ou fragmentos de informação descontextualizadas é possivelmente mais efetivo do que um argumento fundamentado. (Han, 2020, p.35)

Em alinhamento, o Banco Mundial afirma em seu relatório de riscos[15]:

> Conforme identificado no Relatório de Riscos Globais do ano passado (Capítulo 1.2: Polarização da sociedade), as consequências podem ser vastas. As sociedades podem se polarizar não apenas em suas afiliações políticas, mas também nas suas percepções da realidade, representando um sério desafio à coesão social e até mesmo à saúde mental. Quando emoções e ideologias ofuscam os fatos, narrativas manipuladoras podem infiltrar-se no discurso público sobre questões que vão desde saúde pública até justiça social e da educação ao meio ambiente. Informações falsas também podem alimentar a animosidade, desde preconceitos e

[15] Texto original: As identified in last year's Global Risks Report (Chapter 1.2: Societal polarization), the consequences could be vast. Societies may become polarized not only in their political affiliations, but also in their perceptions of reality, posing a serious challenge to social cohesion and even mental health. When emotions and ideologies overshadow facts, manipulative narratives can infiltrate the public discourse on issues ranging from public health to social justice and education to the environment. Falsified information can also fuel animosity, from bias and discrimination in the workplace to violent protests, hate crimes and terrorism. (Banco Mundial, 2024, p.20)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> discriminação no local de trabalho até protestos violentos, crimes de ódio e terrorismo. (Banco Mundial, 2024, p.20, tradução livre)

O que se observa na sociedade da informação é que a população está exposta a tamanha quantidade de informações diferentes que se confrontam e se completam, que é gerada uma desconfiança contínua sobre a veracidade da informação recebida e na percepção factual das coisas (Han, 2022). A desconfiança de quais informações são verdadeiras podem estremecer as crenças pessoais de tal forma a deixar o indivíduo suscetível a formar novas crenças (Han, 2022; Dahl, 2012b.). Nesse contexto, a presença de notícias falsas, desinformações e teorias da conspiração criam espaços hiper-reais, nos quais o que é tido como fato na verdade está desvinculado da realidade, com isso, a decisão do indivíduo sobre qual informação tomar como real está vinculada ao alinhamento da narrativa apresentada às suas experîencias e crenças pessoais (Han, 2022; Dahl,2012b.)

3.2.UM CENÁRIO HIPOTÉTICO

A partir desse ponto, é necessário retomar o contexto hipotético construído anteriormente na pesquisa, no qual se trabalha um ambiente marcado pela desinformação: caso uma subcultura político ideológica com dinâmica social fechada seja bombardeada com notícias falsas que acionem o medo de que seu modo de vida seja desarticulado, o grupo veria menos vantagens na cooperação e estaria mais disposto a entrar em conflitos. Se nesse contexto, surgisse um ativista político com prestígio o bastante, ele poderia usar sua influência para moldar as crenças desse grupo, aumentando a polarização política e a tensão das instituições poliarquicas. Pensando em poliarquias que têm o sufrágio universal, tal dinâmica pode trazer ao ativista vitórias eleitorais, ao mesmo tempo que polariza a sociedade de tal forma a enfraquecer as instituições democráticas e abrir espaço para ganho de poder pessoal por meio de aumento da hegemonia após tomar posse, territórios marcados por baixas crenças na legitimidade de eleições e baixa cultura democrática seriam especialmente vulneráveis.

Nesse contexto hipotético, é possível afirmar que a desinformação afeta as dinâmicas sociais de tal forma que as instituições democráticas podem passar por processos de desestabilização, aumentando as chances de uma transição de Regime de poliarquias para hegemonias. O contexto hipotético pode ser complementado com a ação das MOEIs ao considerar que apesar das missões

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

contribuírem para a manutenção democrática, também tiveram como consequência o uso de técnicas de manipulação eleitoral mais sutis, principalmente no período pré-eleitoral, tendo isso em vista, se a circulação de notícias falsas (Desinformação) tiver a capacidade de influenciar diretamente a construção do voto do eleitorado, esta pode ser usada como uma estratégia de manipulação democrática, principalmente se a desinformação estiver diretamente relacionada ao ataque às instituições democráticas.

Se esse contexto for determinado como verdadeiro, vê-se a necessidade das MOEIs se adaptarem a identificar a desinformação em períodos pré-eleitorais desde seus relatórios preliminares, formulando recomendações sobre o tema. Para satisfazer as condições que confirmam essa hipótese, são necessárias três condições: 1) A Desinformação deve ser vista como uma ameaça às instituições democráticas; 2) A desinformação deve ser capaz de influenciar a formação do voto e 3) A desinformação deve ser usada como estratégia de manipulação pré-eleitoral trazendo vantagens a um político ou grupo ideológico específico. A correlação de existência entre as três condições determinaria o contexto hipotético como verdadeiro, tendo isso em vista, o trabalho buscará nos próximos tópicos analisar se as condições condizem ou não com a realidade.

3.2.1. A Desinformação Como Uma Ameaça às Instituições Democráticas.

A desinformação se materializa como uma ameaça às instituições democráticas quando fundamenta alegações de fraude ou ilegitimidade de processo democráticos. Essa dinâmica pode ser percebida na crise política da Bolívia, na qual a divulgação de um parecer da MOE-OEA baseado em uma estimativa estatística errada, agravou a crise política do Estado. Ou seja, a alegação por parte de um ator de credibilidade de que houveram fraudes eleitorais infla processos de questionamento às instituições, mesmo que a afirmativa não seja fundada na realidade. A dinâmica digital implica ainda que a credibilidade dada a um ator pode estar fundamentada no alinhamento das crenças pessoais do indivíduo com as narrativas do ator, muito mais que a real credibilidade e veracidade das narrativas.

3.2.2. A Desinformação Deve Ser Capaz De Influenciar A Formação Do Voto

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

O fenômeno de formação de tribos virtuais por meio da ação do algoritmo permite entender a capacidade da desinformação na formação do voto. Para cada tribo virtual, para cada usuário, é construído um universo informacional próprio desconectado da realidade, no qual as crenças do indivíduo são reafirmadas e as crenças do “outro” se tornam ameaças a seu modo de vida. Nesse contexto, notícias falsas que inflam o sentimento de ameaça incentivam a polarização política em percursos eleitorais e deixam o usuário mais suscetível à construção de novas crenças, influenciando no voto individual.

3.2.3. A desinformação deve ser usada como estratégia de manipulação pré-eleitoral trazendo vantagens a um político ou grupo ideológico específico

A escândalo da Cambridge Analytics demonstra como a desinformação pode ser usada como arma de manipulação em períodos pré-eleitorais, tendo em vista que dentro da estratégia usada para influenciar o comportamento de eleitores em favor da vitória de Donald Trump foi identificado o uso massivo e inescrupuloso de notícias falsas, com o intuito de aumentar a polarização política do eleitorado. A empresa abertamente se vangloriava da relação entre seu “método” e a vitória eleitoral de Trump em 2016.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

4. A ATUAÇÃO DAS MOEIS NO COMBATE A DESINFORMAÇÃO NO BRASIL

Tendo em vista a confirmação da hipótese, ou seja, sendo observada a relação positiva entre a presença e circulação de notícias falsas e a deterioração das instituições democráticas, com ênfase à ação dos algoritmos na construção de crenças individuais e no voto, vê-se necessária a abordagem da temática pelas MOEIs em seus processo de observação e relatório. O próximo passo da pesquisa se dedicará a mapear a adaptação das MOEIs ao contexto de crise da integridade da informação, estudando em específico o pleito eleitoral do Brasil de 2022 e suas consequências.

O método a ser utilizado é a revisão bibliográfica e documental de relatórios tanto de Missões de Observação eleitoral quanto de outros tipos de Organizações, se iniciando com uma leitura de conjuntura do contexto geral da percepção democrática da região durante o período 2022-2024. A seguir, será feito um esforço de reconstrução do momento político do Brasil em 2022, que se relaciona às eleições presidenciais de 2018 e se estende até janeiro de 2023. Por fim, será levantado dos relatórios de MOEs que observaram o pleito eleitoral brasileiro os comentários e recomendações temáticas à desinformação.

4.1. O CONTEXTO LATINO AMERICANO

O Latinobarômetro nomeia seu relatório de 2023 como “A recessão democrática da América Latina”, a afirmativa é devido a baixa identificada em indicadores positivos à democracia nos dados coletados, sinalizando uma conjuntura complexa e de grande risco a manutenção democrática na região:

> A recessão se expressa no baixo apoio que a democracia tem, no aumento da indiferença ao tipo de regime, na preferência e atitudes a favor do autoritarismo, no colapso do desempenho dos governos e na imagem dos partidos políticos. A democracia em vários países está em estado crítico, enquanto outros já não têm democracia.
> Destacamos a fraqueza das elites simbolizadas nos presidentes da república: 21 presidentes condenados por corrupção, 20 presidentes que não terminam seu mandato, presidentes que forçam sua permanência no poder quebrando as regras de reeleição. Um terço dos presidentes eleitos desde o início da transição violaram as regras da democracia. Os personalismos valem mais, o que acaba obscurecendo os partidos políticos. Essa fraqueza leva à atomização do sistema partidário e colapsa sua imagem e legitimidade. Destacamos o colapso do desempenho dos governos refletido na baixa satisfação com a democracia. A pandemia

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> aprofunda essa insatisfação e, por essa via, influencia a imagem da democracia. (Latinobarômetro, 2023, p. 1, tradução livre)[16]

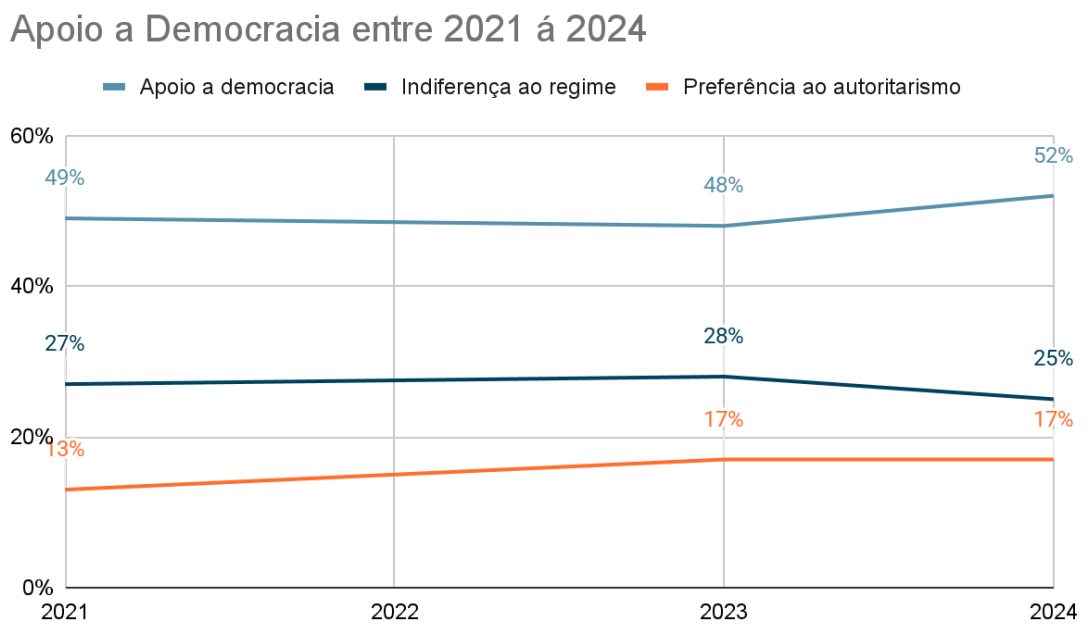
Seguindo o informe de 2021 do latinobarômetro, o apoio a democracia na região teve um aumento, quebrando a tendência de queda dos últimos anos, saindo de 63% em 2010 para 48% em 2018, em 2021 se registrou um apoio a democracia de 49% (Latinobarômetro, 2021). Junto ao apoio a democracia também foi medida uma preferência ao autoritarismo de 13%, chegando a 17% em 2023 definido pela concordância com a afirmativa “Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um democratico”, apesar do nível de apoio ao autoritarismo se manter constante, ele não pode deixar de ser visto como uma ameaça a democracia(Latinobarômetro, 2023) também foi observada uma indiferença ao regime de governo de 27% com variação positiva de 1 ponto percentual em 2023, (Latinobarômetro, 2023).

O Informe do Latinobarômetro de 2024 já é marcado por novas tendências, recebendo o título “Democracia Resiliente”. Quanto ao apoio à democracia, 52% dos latinoamericanos apoiam a democracia, em comparação à 49% de 2021; já o indicativo dos indiferentes têm a primeira queda desde 2010, tendo uma variação negativa de 28% para 25%, o nível de apoiadores à regimes autoritários se manteve (Latinobarômetro, 2024).

[16] Texto original: La recesión se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia y actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos. La democracia en varios países se encuentra en estado crítico, mientras otros ya no tienen democracia. Destacamos la debilidad de las élites simbolizadas en los presidentes de la república: 21 presidentes condenados por corrupción, 20 presidentes que no terminan su mandato, presidentes que fuerzan su estadía en el poder rompiendo las reglas de reelección. Un tercio de los presidentes elegidos desde que se inicia la transición han transgredido las reglas de la democracia. Valen más los personalismos, que terminan opacando a los partidos políticos. Esta debilidad conduce a la atomización del sistema de partidos y se desploma su imagen y legitimidad. Destacamos el colapso del desempeño de los gobiernos plasmado en la baja satisfacción con la democracia. La pandemia profundiza esta insatisfacción y por esa vía influye en la imagen de la democracia (Latinobarômetro, 2023, p. 1)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Figura 2- Porcentagem de apoio, indiferença e preferência ao autoritarismo na América Latina 2021 a 2024



Fonte: Elaboração Própria (Latinobarômetro 2021, 2023, 2024)

Quanto a percepção da população latinoamericana ao autoritarismo, o relatório apresenta o conceito de ditaduras eleitas, em tradução livre, sendo uma forma branda de um ditador chegar ao poder, se distanciando da classificação de ditadura militar[17]:

> Os latino-americanos não "escolhem" o autoritarismo como opção de governo, exceto por uma pequena minoria, o que indica que qualquer opção autoritária não contará com aplausos, como vimos em Honduras em 2009 com as tentativas de golpe de estado ou em outros países onde de vez em quando houve ameaças disso. Os latino-americanos querem "votar" em seus governantes, por isso Ortega na Nicarágua e Maduro na Venezuela se veem obrigados a fazer eleições, embora sejam uma farsa. (Latinobarômetro, 2021, p.26, Tradução livre)

Tendo isso em mente, é possível analisar no território o fenômeno de ditaduras eleitorais , ou seja, líderes autoritários que chegam ao poder não por revoluções ou golpes, mas por alcançar a vitória no pleito eleitoral. No quadro a

[17] Texto original: Los latinoamericanos no “eligen” el autoritarismo como opción de gobierno sino en una pequeña minoría, lo que indica que cualquier opción autoritaria no contará con aplausos, como hemos visto en Honduras en 2009 con los intentos de golpe de estado o en otros países donde ha habido a ratos amenazas de tales. Los latinoamericanos quieren “votar” a sus gobernantes, por eso Ortega en Nicaragua, Maduro en Venezuela se ven obligados a hacerlas, aunque sean una farsa. (Latinobarômetro, 2021, p.26)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

seguir, então organizados os mandatos das ditaduras eleitorais presentes na América Latina:

Quadro 5- Ditaduras Eleitas e Mandatos

Governantes	**Mandatos**
Alberto Fujimori	1990-2000
Hugo Chávez	1000-2002 2002-2013
Daniel Ortega	1985-1990 2007 até o presente
Nicolás Maduro	2013 até o presente

Fonte: Reprodução (Latinobarômetro, 2021, p. 7)

O relatório de 2021 apresenta, ainda, quatro aspectos que devem ser analisados com grande atenção nos países da América Latina, sendo eles a corrupção, as presidências interrompidas e os mandatos interinos em que os líderes são substituídos por atores políticos não eleitos (Latinobarômetro, 2023). O último aspecto, a ser tratado com maior atenção, é o personalismo, descrito como a modificação de regras constitucionais de reeleição com o intuito de permitir que o governo vigente participe de mais ciclos eleitorais que antes previsto como demonstrado na crise da Bolívia de 2019 (Latinobarômetro, 2023, p.17).

Nesse contexto, os países latinoamericanos não tendem a eleger governos autoritários, entretanto, são vulneráveis a governos democraticamente eleitos que se tornaram ditaduras e usam as fraudes eleitorais como estratégia de permanência, nesses países, uma forte característica é a falta de cultura democrática (Latinobarômetro, 2021, 2023; Dahl, 2012b) A obrigação eleitoral se dá então, tanto pela necessidade de apoio doméstico quanto pela necessidade de legitimidade externa das lideranças não democráticas (Latinobarômetro, 2021; Moreira, 2018)

Um outro indicador importante para ser levado em consideração é o que a organização chama de “Democracia Churchilliana”, baseado na afirmativa de que “ A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo”, o indicativo vem em uma tendência de baixa constante, alcançando 79% em 2013 e caindo para 63% em 2021, o ponto mais baixo em 25 anos, junto a isso o percentual de pessoas que estão “de acordo” ou “Muito de acordo” com a afirmativa “não me

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se resolvesse os problemas" atinge 51% em 2021 (Latinobarômetro, 2021). No relatório do Latinobarômetro de 2023, os dados são atualizados, com o apoio à democracia Churchilliana alcançando 66%, em contrapartida, o apoio a governos não democráticos que resolvessem os problemas chega a 54%. No ano seguinte, o apoio à democracia churchilliana alcança 69% , demonstrando uma tendência de recuperação, enquanto o apoio a "um governo não democrático que resolva os problemas" se mantém (Latinobarômetro, 2024). Esses dados podem ser visualizados no seguinte quadro:

Quadro 6- Apoio à Democracia Churchilliana e a governos não democráticos

Ano	2021	2023	2024
Apoio a Democracia Churchilliana	63%	66%	69%
"Não me importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se resolvesse os problemas"	51%	54%	54%

Fonte: Elaboração Própria. (Latinobarômetro, 2021; 2023; 2024)

A satisfação com a democracia é um indicador de desempenho não relacionado ao tipo de regime e alcançou 28% em 2023, após ter atingido seu valor mais baixo em 2018 (24%), demonstrando que menos que um terço da população está satisfeita com a democracia (Latinobarômetro, 2023) Em 2018, a insatisfação com a democracia chegou a 72%, tendo uma variação negativa em 2023, chegando a 69%[18].

> Paralelamente, a insatisfação com a democracia aumentou em 2018 para um recorde histórico de 72%, para experimentar depois uma ligeira diminuição de três pontos percentuais em 2023, chegando a 69%. Pelo terceiro ano consecutivo, a insatisfação não cede de forma significativa.
> Se o apoio à democracia é de 48% e a insatisfação é de 69%, há mais insatisfeitos do que democratas. Além disso, quase não existem democratas insatisfeitos: existem insatisfeitos indiferentes ao tipo de regime político e aqueles que aceitariam o autoritarismo. Esses insatisfeitos são o contingente mais aberto ao populismo e ao autoritarismo, 21% dos

[18]Texto original: Paralelamente, la insatisfacción con la democracia aumentó en 2018 a un récord histórico de un 72% para experimentar después una ligera disminución de tres puntos porcentuales en 2023, cuando llega al 69%. Por tercer año consecutivo, la insatisfacción no cede en forma significativa. Si el apoyo a la democracia es del 48% y la insatisfacción del 69%, hay más insatisfechos que demócratas. Además, casi no existen los demócratas insatisfechos: sí existen insatisfechos indiferentes al tipo de régimen político y aquellos que aceptarían el autoritarismo. Estos insatisfechos son el contingente más abierto al populismo y el autoritarismo, un 21% de los latinoamericanos, uno de cada cinco. (Latinobarômetro, 2023, p.36)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> latino-americanos, um em cada cinco. (Latinobarômetro, 2023, p. 36. Tradução livre.).

Quanto ao papel das redes sociais, em 2021 40% das pessoas acreditavam que o espaço digital não servia para fazer política, enquanto outros 21% afirmavam que as redes sociais criam a ilusão de participação política e 22% afirmam que sim se pode ter participação política por meio das redes sociais (Latinobarômetro, 2021). Já quanto a confiança da população nas redes sociais, apenas 34% confiam nas redes, enquanto o nível de desconfiança chega a 63%, com o Brasil tendo o maior índice (74%), não só isso, como apenas 9% da população expressa sua opinião por redes sociais, 44% afirmam não expressar sua opinião como um todo (Latinobarômetro, 2024). Quanto à influência das redes sociais na política, 35 % afirmam que as redes sociais pioram a política em contraste a 13% que acreditam que melhoram, 45% das pessoas são neutras.

Quadro 7- Opiniões negativas quanto as redes sociais

Opinião	**Ano**	**Índice**
O espaço Digital não serve para fazer política*	2021	40%
As redes sociais criam a ilusão de participação política*	2021	21%
Nível de desconfiança nas Redes Sociais	2024	63%
As redes sociais pioram a política**	2024	35%

Fonte: Elaboração própria (Latinobarômetro, 2021, 2024)

Quadro 8- Opiniões positivas e neutras quanto as redes sociais

Opinião	**Ano**	**Índice**
É possível ter participação política por meio das redes*	2021	22%
Nível de confiança nas Redes Sociais	2024	37%
As redes sociais melhoram a política**	2024	13%
AS redes nem melhoram nem pioram a política**	2024	45%

Fonte: Elaboração própria (Latinobarômetro, 2021, 2024)
*São porcentagem que compõem uma mesma variável
**São porcentagens que compõem uma mesma variável

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

O informe de 2024 também avalia a opinião da população quanto a limitação de liberdade de expressão em favor do controle de notícias falsas, sendo 63% a favor em 2023 e 55% em 2024, essa variação se dá pela opinião dos cidadãos ainda estar em formação, sendo volátil a depender do contexto momentâneo do indivíduo. Além disso, mais da metade da população acredita que as informações falsas circulam em múltiplos meios de comunicação, redes sociais (76%), televisão (72%), rádio (62%) e imprensa escrita (60%) (latinobarômetro, 2024).

A comparação entre os indicativos de 2021 e 2023 demonstra que a preferência por governos autoritários aumentou em todos os países[19] e teve uma leve regressão em 2024 (Latinobarômetro, 2023, 2024). Outra tendência observada é a alternância de poder, os eleitores optaram por votar na oposição ao governo, com o intuito de buscar respostas adequadas às demandas de longa data (Latinobarômetro, 2023).

> As queixas por opções e pluralidade não se expressam verbalmente, mas sim no descontentamento com a política, no abstencionismo, no voto nulo e branco e na alternância no poder.
> A recessão da democracia em tantos países, como indicado neste relatório, deixa a região vulnerável e mais aberta ao populismo e a regimes não democráticos, e atrasa o processo de consolidação das democracias, cujo caminho está cheio de obstáculos.
> A recessão democrática é a desilusão dos cidadãos com a democracia, que não está cumprindo o que dizia o primeiro presidente da transição na Argentina, Raúl Alfonsín: "Com a democracia se come, se cura e se educa". Quando se perde o apoio, instala-se a bronca e a demanda por mão dura, elegem-se alternâncias e aplaudem-se gestos autoritários como os de Bukele. (Latinobarômetro, 2023, p.49[20]. Tradução livre)

A confiança na instituição eleitoral do país é um medidor da qualidade das eleições, em 2024 o indicador chega a 34%, depois de alcançar seu ponto mais baixo em 2017 (26%), quanto ao voto, 67% dos cidadãos acreditam que o voto pode trazer mudanças para o futuro, em contrapartida, 61% dos latino americanos acreditam que as eleições de seus países são fraudulentas

[19] O Panamá é a única exceção (Latinobarômetro, 2023)

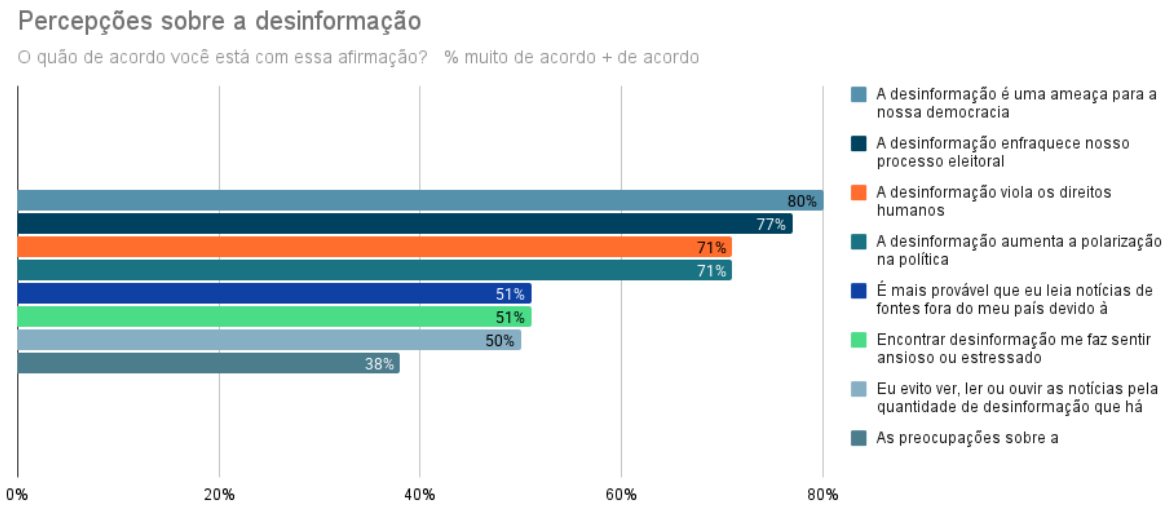
[20] Texto original: Las quejas por opciones y pluralidad son soluciones no se expresan verbalmente, pero sí lo hacen en el malestar hacia la política, el abstencionismo, el voto nulo y blanco y la alternancia en el poder.\La recesión de la democracia en tantos países como se ha señalado en este informe deja a la región vulnerable y más abierta al populismo y a regímenes no democráticos, y retrasa el proceso de consolidación de las democracias, cuyo camino se observa lleno de obstáculos.\ La recesión democrática es la desilusión de los ciudadanos con la democracia, que no está cumpliendo lo que decía el primer presidente de la transición en Argentina, Raúl Alfonsín: “Con la democracia se come, se cura y se educa”.\Cuando se pierde el apoyo, suele instalarse la bronca y la demanda de mano dura, se eligen alternancias y se aplauden gestos autoritarios como los de Bukele. (Latinobarômetro, 2023, p.49)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

(Latinobarômetro, 2024). Mediante esses dados é possível inferir que apesar da maioria dos eleitores acreditarem na capacidade de mudança pelo voto, os níveis de confiança nas instituições eleitorais e no processo eleitoral como um todo é baixo, neste contexto, o discurso de fraude eleitoral por um candidato após a derrota no pleito pode inflar sentimentos de descontentamento e protestos contra as instituições democráticas, mesmo que essa não seja a real vontade do povo.

No estudo “Fake News, desinformação no Chile e América Latina”, publicado em abril de 2023 pela Activa, é possível ter uma percepção ainda melhor dos impactos das notícias falsas na região. O estudo apresenta a projeção de que 73% da população da América Latina define que a desinformação nas notícias são um problema importante, somado a isso, 64% definem a polarização política da mesma forma (Activa, 2023). A pesquisa apresenta que dentre os principais responsáveis por difundir a desinformação estão a Televisão, o noticiário, os jornalistas, os políticos e o próprio governo.

Figura 3- Percepções Sobre a Desinformação



Fonte: Elaboração Própria. (Activa, 2023)

O relatório “Risco Político América Latina 2022” , produzido pelo Centro de Estudos Internacionais UC (CEIUC) do Chile, destaca como governos usaram as restrições sanitárias da pandemia para erodir o Estado de Direito.

> Uma característica distintiva deste processo de deterioração democrática é que as ameaças provêm predominantemente de governantes eleitos que erodem suas instituições e liberdades desde dentro. Infelizmente, os mecanismos regionais criados para a proteção da democracia, como a

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> Carta Democrática Interamericana, não estão atualizados a essas ameaças e requerem urgentes precisões e modernização para aumentar a eficiência em seu objetivo. (CEIUC, 2022, p.7, tradução livre)[21]

Outro risco apresentado pelo relatório é a polarização extrema, incentivada pelas dinâmicas das redes sociais que, apesar de ajudarem a reduzir as barreiras de acesso à informação, são usadas com frequência para desinformar, aumentar a polarização política e intimidar eleitores e candidatos (CEIUC, 2022).

Já no relatório de Risco político de 2023, são ressaltadas como causas estruturais da contaminação informativa: a indignação com a política e com as elites; e a mercadorização das notícias falsas junto ao crescimento dos candidatos antissistema (CEIUC, 2023). As dinâmicas eleitorais são alteradas de tal forma pelo compartilhamento de notícias falsas que os conteúdos reproduzidos foram selecionados individualmente pelo algoritmo para cada eleitor, aumentando as diferenças entre grupos e a radicalização de agendas extremistas, esse contexto junto a um candidato anti sistema gera uma conjuntura como vista no Brasil, na qual o então candidato à presidência Jair Bolsonaro alegou fraude eleitoral em sua campanha sem apresentar provas, posteriormente, vários integrantes de de seu partido foram investigados pela justiça eleitoral por compartilhar notícias falsas (CEIUC, 2023, p.24).

> A polarização política e a incapacidade de diálogo que esta traz consigo aumentaram substancialmente, tornando-se não apenas um fenômeno eleitoral, mas seu volume de confrontação e alcance (re)produzem clivagens identitárias que tensionam a política e a sociedade diariamente. Altos níveis de polarização representam um risco muito concreto para a democracia (...). (CEIUC, 2023, p.27. Tradução livre)[22]

Já no relatório de Riscos políticos da América Latina de 2024, o CEIUC afirma que a região passa por um momento de mudança política profunda, marcada pelo baixo crescimento econômico, desafios estruturais vindos desde o século xx, a mudança climática, a transição energética e o desenvolvimento de tecnologias de Inteligência Artificial. O ano de 2024 teve como conjuntura uma

[21]Texto original: Una característica distintiva de este proceso de deterioro democrático es que las amenazas provienen predominantemente de gobernantes electos que erosionan desde adentro sus instituciones y libertades. Desafortunadamente, los mecanismos regionales creados para la protección de la democracia, como la Carta Democrática Interamericana, no están actualizados a estas amenazas, y requieren de urgente precisiones y modernización para incrementar la eficiencia en su objetivo. (CEIUC, 2022, p.7)

[22]Texto original: La polarización política y la incapacidad de diálogo que esta trae consigo se han incrementado sustantivamente, convirtiéndose ya no solo en un fenómeno electoral, sino que su volumen de confrontación y alcance (re)producen clivajes identitarios que tensionan la política y la sociedad a diario. Altos niveles de polarización representan un riesgo muy concreto para la democracia. (...). (CEIUC, 2023, p.27)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

maratona eleitoral em que múltiplos países, não só na América Latina como no mundo, passaram por processos eleitorais, devido a isso, a proteção da integridade eleitoral contra ataques e críticas infundadas se tornou uma prioridade (CEIUC, 2024). Para a organização, a defesa à integridade eleitoral está associada à revitalização do consenso democrático na região, contendo o autoritarismo e recuperando as democracias que passaram por processo de fragilização nos últimos anos (CEIUC, 2024, p.9).

Seguindo o disposto no relatório, a região passa por uma "crise tripla": Uma crise de governabilidade, em que os níveis de confiança nas instituições públicas seguem baixos e o descontentamento com a qualidade dos serviços oferecidos segue alto, com as Redes sociais atuando como um catalisador das demandas; Uma crise de expectativas, na qual os protestos sociais estão cada vez mais violentos, se mobilizando em função de expectativas frustradas e esperanças que se perdem devido a governos que não foram capazes de se adaptar às mudanças sociais; e uma crise de certezas, devido às incertezas econômicas e políticas baseada tanto em fatores domésticos quanto externos.

Por fim, o relatório de riscos discorre sobre o Impacto da tecnologia (inteligência artificial, redes sociais e ciberameaças) na política:

> As redes sociais, já consolidadas em sua posição, e o surgimento de inovações como a Inteligência Artificial, se ergueram como poderosas ferramentas no campo informativo, na tomada de decisões, assim como na elaboração e aplicação de estratégias comunicativas na esfera política. Impacto da tecnologia (inteligência artificial, redes sociais, ciberameaças) na política**.** No entanto, o impacto negativo da tecnologia é cada vez mais notório. Diante de uma cidadania mais hiperconectada e demandante de imediatismo, torna-se mais complexo contar com cidadãos realmente informados, fenômeno resultado da proliferação da informação, da abundância de desinformação e da crescente presença de falsidades ou fake news nas redes sociais. (CEIUC, 2024, p. 33, Tradução Livre)[23]

Essa dinâmica é consequência de uma nova cidadania hiperconectada, na qual a sociedade quer respostas do governo tão rápidas quanto as informações que recebem, não só isso, como dirigem seu apoio a relatos fáceis

[23]Texto original: Las redes sociales, ya consolidadas en su posición, y la aparición de innovaciones como la Inteligencia Artificial, se han erigido como poderosas herramientas en el ámbito informativo, la toma de decisiones, así como en la elaboración y aplicación de estrategias comunicativas en la esfera política. Impacto de la tecnología (inteligencia artificial, redes sociales, ciberamenazas) en la política Sin embargo, el impacto negativo de la tecnología es cada vez más notorio. Ante una ciudadanía más hiperconectada y demandante de inmediatez, se hace más complejo contar con ciudadanos realmente informados, fenómeno resultado de la proliferación de la información, la abundancia de desinformación y la creciente presencia de falsedades o fake news en las redes sociales. (CEIUC, 2024, p. 33)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

de digerir e com alta capacidade da viralização, gerando novas lideranças políticas que norteiam seus discursos à popularidade na rede social (CEIUC, 2024)[24].

4.2.O CONTEXTO BRASILEIRO

O relatório Latinobarômetro de 2021 apresenta como dados que 59% da população brasileira é contra governos militares, entretanto, 53% apoiariam governos não democráticos que resolvessem os problemas, essa conjunção de variáveis aumenta a probabilidade de uma autocracia eleitoral (Latinobarômetro, 2021). A fragilidade democrática do país se acentuou durante o governo de Jair Bolsonaro devido aos momentos de crise em que inclusive foram discutidas questões de golpe de Estado:

> No caso do Brasil, os melhores momentos da democracia ocorreram durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, quando o apoio alcançou 55%, em contraste com os 40% em 2020. Historicamente, o Brasil é o país da região que tem o apoio à democracia mais baixo e fraco. Nunca atinge 60%, ao contrário de outros países. O Brasil se mantém em um torpor democrático de baixa intensidade, onde o apoio chegou a 30% em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No ano da pandemia e com a chegada de Bolsonaro, houve um aumento de seis pontos percentuais, de 34% em 2018 para 40% em 2020. Um impacto similar ao do início de AMLO no México. O populismo de Bolsonaro não produziu nenhuma lua de mel democrática. O Brasil atravessa uma complexa fragilidade de suas instituições sob Bolsonaro, que está preocupado com sua sucessão, já que seu adversário, Lula da Silva, foi exonerado das acusações e compete como favorito nas próximas eleições. (Latinobarômetro, 2021, p.21, Tradução Livre)[25]

Um outro dado a ser apresentado é a queda no índice democrático em todas as formas[26] avaliadas pelo “Our World in Data” durante o período de

[24] Para consultar todos os riscos apresentados pelos relatórios, consultar o anexo I.

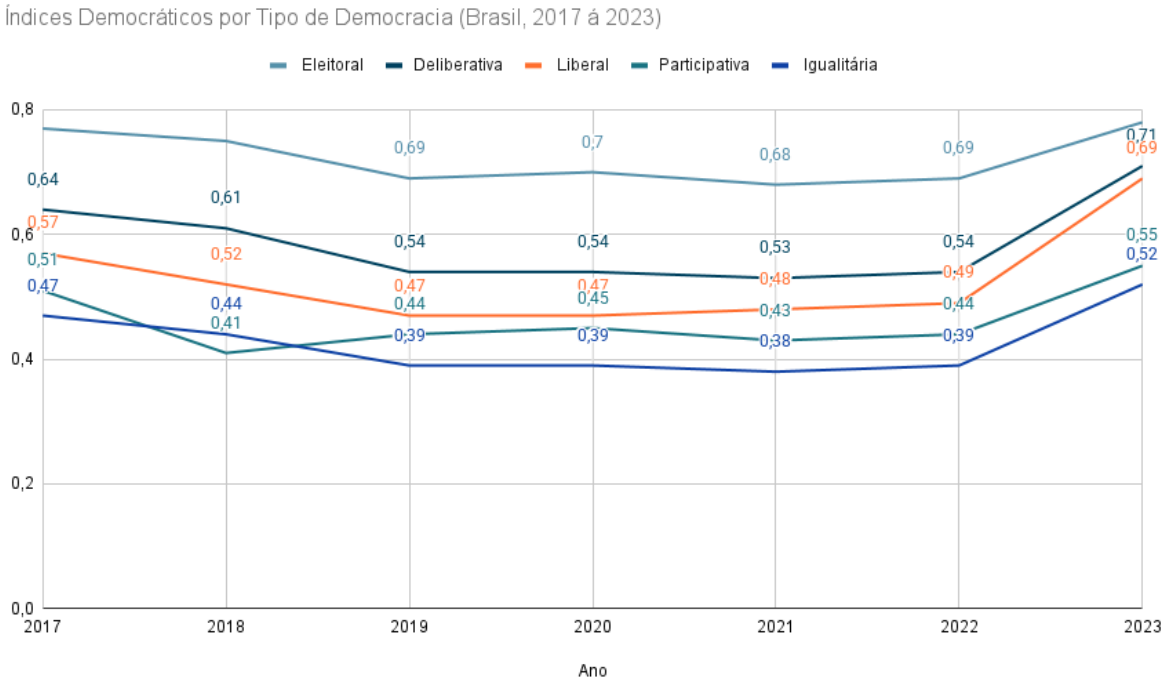
[25]Texto original: En el caso de Brasil los mejores momentos de la democracia se produjeron durante el gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva, de 2003 a 2010, cuando el apoyo alcanza un 55%, lo que contrasta con el 40% en 2020. Históricamente Brasil es el país de la región que tiene un apoyo a la democracia más bajo y débil. Nunca alcanza el 60% a diferencia de otros países. Brasil se mantiene en un sopor democrático de baja intensidad donde el apoyo ha llegado al 30% en 2001 en el gobierno de Fernando Henrique Cardozo (1995-2002). En el año de la pandemia y con la llegada de Bolsonaro hay un aumento de seis puntos porcentuales desde el 34% en 2018 al 40% en 2020. Un impacto similar al del inicio de AMLO en México. El populismo de Bolsonaro no produjo ninguna luna de miel democrática. Brasil atraviesa por una compleja debilidad de sus instituciones bajo Bolsonaro que está preocupado de su sucesión, toda vez que su contendor Lula da Silva fue exonerado de los cargos y compite como favorito a las elecciones próximas. (Latinobarômetro, 2021, p.21)

[26] Os índices avaliados podem ser descritos como: Democracia eleitoral: descreve em que medida os líderes políticos são eleitos com base em direitos de voto amplos, em eleições livres e justas, onde também são garantidas as liberdades de associação e expressão\ Democracia Liberal: combina informações sobre o direito de voto, a liberdade e a justiça das eleições, as liberdades de associação e expressão, as liberdades civis e as limitações ao poder executivo\ Democracia Participativa: Reúne informações sobre os direitos de voto, a liberdade e a justiça das eleições, as liberdades de associação e expressão, assim como a medida em que os cidadãos podem se engajar no governo regional e local, em organizações da sociedade civil e na democracia

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

governo de Jair Bolsonaro e o aumento dos índices posteriormente a sua derrota nas eleições de 2022 (V-dem, 2024) apesar dessa informação sozinha não ter a capacidade de explicar o fenômeno da queda nos índices de democracia, a associação permite entender melhor o contexto de corrosão democrática em que o país se encontrava durante o período de análise da pesquisa (2020- 2024).

Figura 4 - Variação dos Índices democráticos brasileiros em 2017-2023



Fonte: Reprodução (V-Dem, 2024)

O relatório da Activa, publicado em 2023 e já citado anteriormente no trabalho, permite ainda a percepção de que 74% dos brasileiros definem a desinformação nas notícias como um problema importante, junto a 70% que definem a polarização política como um problema importante. Somado a essa estatística, 87% da população brasileira afirma ter contato com notícias falsas e desinformação pelo menos uma vez por semana (27% pelo menos uma vez por semana, 60% todos os dias). o relatório de 2024 do Latinobarômetro afirma ainda que 74% da população

direta \ Democracia Deliberativa: reúne informações sobre os direitos de voto, a liberdade e a justiça das eleições, as liberdades de associação e expressão, bem como a medida em que cidadãos e líderes discutem diferentes pontos de vista e buscam o bem público\ Democracia igualitária: Ele reúne informações sobre os direitos de voto, a liberdade e a justiça das eleições, as liberdades de associação e expressão, bem como a medida em que a proteção dos direitos, o acesso ao poder e a distribuição de recursos são iguais. (V-Dem, 2024)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

brasileira desconfia das redes sociais. Nos dois quadros a seguir, é possível visualizar melhor os dados sobre a percepção dos brasileiros tanto à desinformação

Quadro 9- Percepção geral dos Brasileiros quanto ao ambiente virtual

Definição	% Brasileiros
Definem a desinformação nas notícias como um problema importante	74
Definem a polarização política como um problema importante	70
Afirma ter contato com notícias falsas e desinformação pelo menos uma vez por semana	87
Desconfia das redes sociais.	74

Fonte: Elaboração Própria (Activa, 2023; Latinobarômetro 2024)

Quadro 10 - Percepção de Brasileiros quanto a desinformação

Afirmativa Sobre Desinformação	% Brasileiros
A desinformação é uma ameaça para nossa democracia	83
A desinformação enfraquece nosso processo eleitoral	81
A desinformação viola os direitos humanos	77
A desinformação aumenta a polarização na política	78
É mais provável que eu leia notícias de fontes fora do meu país devido à quantidade de desinformação na mídia local/nacional	45
Encontrar desinformação me deixa ansioso ou estressado 6	60
Evito ver, ler ou ouvir notícias por causa da quantidade de desinformação	52
As preocupações sobre a desinformação na sociedade são exageradas	50

Fonte: Elaboração Própria (Activa, 2023, p.24)

A análise dos dados supracitados permite aferir que a democracia brasileira, com foco no período de governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) sofreu variações negativas em sua qualidade, essa conjuntura foi possível devido a baixa cultura democrática do país, caracterizada por uma população com baixa confiança e comprometimento com as estruturas democráticas (V-index, 2024; Dahl 2012b;

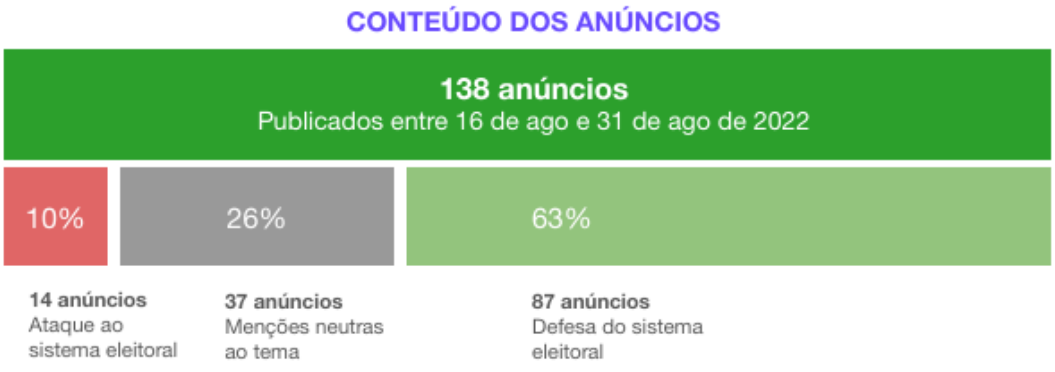
Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Latinobarômetro, 2021). Somado a isso, a percepção dos brasileiros sobre as redes sociais e o impacto da desinformação constroem um contexto de alta desconfiança e risco, o que pode afetar diretamente percursos eleitorais, como já argumentado no trabalho (activa, 2023; Latinobarômetro, 2024).

Seguindo com o entendimento do contexto político do Brasil nas eleições presidenciais de 2022, o NetLab, laboratório de pesquisa da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publica o relatório “Meta Ads: voto impresso e ataques à integridade eleitoral” no qual demonstra como mesmo com a alteração de política de anúncios da empresa META, que passa a definir o questionamento a integridade eleitoral como desinformação e proibir a veiculação de anúncios sob essa temática, a circulação de anúncios publicitários que desinformavam sobre o processo eleitoral e atacavam a integridade eleitoral continuava (NetLab, 2022).

O principal achado do relatório foi a percepção de que os questionamentos a integridade eleitoral continuaram, sob os temas de ataque as urnas eletrônicas, defesa do voto impresso e deslegitimação de instituições do judiciário, não só isso, como os ataques impulsionados como publicidades nas redes foram pagos por apoiadores do então presidente Jair Bolsonaro e usavam declarações do político como base (NetLab, 2022). Em contraponto, os anúncios em defesa ao sistema eleitoral ainda eram maioria, e foram impulsionados pelos apoiadores do então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva (Netlab, 2022, p.4).

Figura 5- Distribuição de anúncios mapeados



Fonte:Reprodução (Netlab, 2022, p.4)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

O relatório afirma ainda que para a veiculação dos anúncios foi feito um investimento de até 1,7 mil por 7 perfis, alcançando cerca de 101,9 mil impressões. Essa tendência já havia sido observada em um relatório anterior, no qual dos 160 anúncios temáticos, 27 atacavam o sistema eleitoral, tendo seus conteúdos baseados aos ataques às urnas eletrônicas, ao sistema eleitoral e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) feitos por Bolsonaro em um encontro a portas fechadas com embaixadores de diversos países. Os anunciantes eram pré-candidatos bolsonaristas (NetLab, 2022).

Em soma ao relatório do NetLab, o Global Witness publicou um estudo que demonstrou a incapacidade do Facebook em garantir a integridade eleitoral no Brasil. O estudo foi caracterizado pela submissão de dez anúncios em português contendo informações falsas sobre eleições e mais cinco deslegitimizando o processo eleitoral brasileiro, o que se observou é que os anúncios fraudulentos foram aceitos em sua totalidade, mesmo descumprindo os termos de uso da empresa (Global Witness, 2022).

A instituição checadora de fatos “Aos Fatos”, fez um levantamento dos temas que mais marcaram o primeiro turno das eleições presidenciais de 2022. Na reportagem, a instituição ressalta que, na véspera da eleição, os 50 tuítes com maiores interações publicados por apoiadores da reeleição do então presidente Jair Bolsonaro tinham como temática o ataque ao poder judiciário.

> Na véspera (1º) da eleição, os 50 tuítes com mais interações publicados por personalidades que apoiam a reeleição do presidente Jair Bolsonaro (PL) focaram não em fazer campanha, mas em ataques ao Judiciário. Apenas quatro demonstravam apoio a Bolsonaro. Enquanto isso, cinco tuítes pediam votos para senadores para poder fazer “impeachment” dos membros do STF (Supremo Tribunal Federal) e 39 faziam críticas ou ataques à corte ou ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral). (Aragon *et. All,* 2022a)

Dentre as temáticas mapeadas, estão a acusação de fraude eleitoral e mentiras recicladas de eleições passadas, como a alegação de que as Urnas eleitorais estavam sendo abastecidas previamente com votos para o então candidato Lula, o primeiro conteúdo desse tipo mapeado foi um vídeo no Tik Tok que alcançou 500 mil visualizações, muitas das narrativas falsas compartilhadas antecedem o primeiro turno e já haviam sido desmentidas (Aragon *et all*, 2022a). Outra narrativa identificada pela organização foi a associação do candidato Lula ao grupo de traficantes Primeiro Comando Capital (PCC), com a disseminação de um áudio falso onde o líder do PCC declarava apoio ao candidato, o TSE determinou a

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

retirada do conteúdo do ar por se tratar de uma notícia falsa, a narrativa surgiu como parte da campanha eleitoral do Bolsonaro, que entre o dia do debate e a véspera do primeiro turno citou essa associação pelo menos 34 vezes (Aragon *et all*, 2022a).

Já no segundo turno, a primeira narrativa observada foi o impulsionamento de conteúdos que insinuavam fraude sob a ótica de assédio eleitoral, nos conteúdos compartilhados supostos empresários e trabalhadores afirmavam que caso não votassem no candidato Lula perderiam seus negócios e empregos (Aragão *et all*, 2022b). Novamente, os apoiadores do candidato perdedor, Jair Bolsonaro, foram identificados como impulsionadores das alegações, junto às alegações de fraude também foi compartilhado um vídeo do então presidente que convocava seus seguidores a atuar como "fiscais" no local de votação, a ação vai de encontro com o determinado pelo TSE, que afirma que os fiscais devem portar um crachá oficial do partido e serem devidamente registrados (Aragão *et all*, 2022b).

A segunda narrativa, construída em paralelo a de fraude eleitoral, era a associação da desvantagem do candidato Bolsonaro nas intenções de voto à censura prévia do TSE, criando falsas acusações da existência de um censor que fiscalizaria os comentários da Jovem Pan, emissora de tendência bolsonarista, não só isso como as alegações eram acompanhadas da publicação de posts que traziam o texto "comentário removido pelo Tribunal Superior Eleitoral", todas as alegações de fraude e censura pelo TSE eram infundadas (Aragão *et all*, 2022b).

A terceira narrativa identificada foi a de que se eleito, o candidato Lula iria acabar com o Microempreendedor Individual (MEI), entretanto essa narrativa tem base na manipulação e distorção da fala do candidato, que afirmava que "A primeira coisa que o povo brasileiro tem que compreender é que eles mudaram a lógica da medição de emprego. Eles colocaram o MEI como se fosse emprego [formal]" , em contrapartida o então presidente afirmou que "diferente de Lula, tem orgulho dos MEIs e que eles 'não são menos trabalhadores'", o vídeo foi compartilhado junto a afirmações de que o candidato Lula cobraria novos impostos do MEI (Aragão *et all*, 2022b).

Por fim, também é citada na reportagem a operação abusiva realizada pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) no dia da votação, no qual foram realizadas mais de 500 operações nas rodovias do Brasil, com foco especial no Nordeste, região em que Lula teve a maior quantidade de votos. A realização das

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

operações desobedecia a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibia qualquer operação relacionada ao transporte público disponibilizado aos eleitores.

O que se percebe é que o contexto de alto risco à integridade eleitoral na eleição presidencial de 2022 do Brasil está diretamente relacionada à estratégia de campanha do então presidente e candidato Jair Bolsonaro, que utilizou de estratégias de comunicação digital com uso de desinformação e alegações falsas para descredibilizar o processo eleitoral e inflar protestos em caso de derrota, tirando vantagem da falta de cultura democrática e tendência militarista de parte da população. Essa afirmativa se baseia nos dados apresentados pela instituição Sleeping Giants Brasil, no relatório “Festa da Selma, do esquenta ao after”, o qual descreve a invasão da esplanada dos três poderes que ocorreu em 8 de janeiro de 2023, em resposta a vitória do candidato Lula a corrida presidencial.

> O estudo destaca os ataques antidemocráticos ocorridos em 8 de janeiro de 2023, articulados estrategicamente como “Festa da Selma”, que envolveram a invasão coordenada de prédios públicos dos Três Poderes. Esse planejamento se conectou com grupos extremistas que manifestaram sua afinidade com o militarismo brasileiro, pedindo intervenção militar após as eleições de 2022 e culminou em prejuízos significativos nos prédios do STF, Congresso e Planalto. Esses ataques foram motivados pela contestação do resultado das eleições presidenciais de 2022, após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Similarmente, o discurso de questionamento do sistema eleitoral foi observado nos Estados Unidos com Donald Trump e no Brasil com Jair Bolsonaro, ambos contestando processos eleitorais anteriores sem apresentar evidências concretas. (Sleeping Giants Brasil, 2024, p.5)

A festa da Selma foi uma invasão à praça dos três poderes em Brasília que gerou a depredação, vandalização e roubo de vidraças, móveis, obras de arte ,objetos históricos e gabinetes de autoridades, gerando um prejuízo aos cofres públicos que superou os 20 milhões de reais (Sleeping Giants Brasil, 2024, p.6). O relatório apresenta como fio condutor da ação a contestação dos resultados da corrida eleitoral presidencial de 2022 por apoiadores radicais do já ex-presidente Jair Bolsonaro, o caráter antidemocrático da ação também se materializa na correlação da organização com o saudosismo militar do grupo de interesse, que já tinha sido evidenciado nos “acampamentos” em frente aos quarteis militares em protesto aos resultados eleitorais e em favor de uma intervenção militar, usando como argumento a falsa informação de que o Art. 142 da Constituição Federal dava às forças Armadas o poder moderador em relação aos três poderes (Sleeping Giants Brasil, 2024).

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

A conjuntura de questionamento a integridade eleitoral se construiu em correlação direta à ação de Jair Bolsonaro como presidente, que tem como evento mais emblemático a alegação falsa de que um hacker teria provado fraudes nas eleições presidenciais de 2018, as alegações foram apresentadas em uma reunião fechada com embaixadores de diversos países em 18 de julho de 2022, esse evento culminou na condenação de Jair Bolsonaro à inelegibilidade por 8 anos, por seu esforço consciente de gerar desconfiança nas instituições democráticas e resultados eleitorais (Sleeping Giants Brasil, 2024, p.7) .

> Em janeiro de 2023, caravanas saíram de vários estados brasileiros em sentido a Brasília. Elas foram organizadas a partir dos “quartéis generais” ou “QG’s”, acampamentos montados em frente aos quartéis do exército. Como já dito, a proximidade com o exército foi movida pelo interesse inconstitucional em uma intervenção militar para a anulação das eleições,visando impedir a posse de Lula.
> A inconformidade com o resultado das urnas não foi uma exclusividade brasileira, em 6 de janeiro de 2021, apoiadores do então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, marcharam em direção ao Capitólio após meses alegando fraude nas votações, em seu ataque destruíram objetos históricos e ameaçaram congressistas de morte.
> As invasões ao Capitólio dos Estados Unidos e a Sede dos Três Poderes no Brasil, também chamada de Capitólio Brasileiro, possuem em comum o questionamento do sistema eleitoral centrada na figura de um presidente que ao perder nas urnas não aceita o resultado imposto. Tanto Donald Trump, como Jair Messias Bolsonaro, iniciaram, meses antes do início da corrida eleitoral, o discurso de questionamento de processos que ambos haviam participado anteriormente. (Sleeping Giants Brasil, 2024, p.6)

O relatório apresenta ainda os termos mais usados nos conteúdos desinformativos mapeados pela organização relacionados à estabilidade democrática, sendo identificada a relação direta com o STF, ministros da suprema corte e a figura do ex-presidente Bolsonaro, além de termos referentes ao militarismo brasileiro e ao Art. 142 (Sleeping Giants Brasil, 2024).

Com essas informações, é possível afirmar que o contexto político brasileiro das eleições de 2022 se encaixa na hipótese apresentada previamente no trabalho, por 1) A percepção de que a desinformação que circula pelas redes sociais afeta os processos democráticos (Active, 2023; Latinobarômetro 2023, 2024) 2) O uso estratégico da desinformação por um candidato específico (Netlab 2022; Sleeping Giants Brasil, 2024) e 3) O uso da desinformação para manipulação dos votos (Netlab 2022). Dito isso, o levantamento da reação das Missões de Observação Eleitoral presentes no território permite compreender qual a capacidade de adaptação das MOEIs à desinformação como um desafio à manutenção democrática.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

4.3. O QUE DIZEM OS RELATÓRIOS DAS MOEIS

Anteriormente neste trabalho, foi afirmado que os quatro principais mecanismos de proteção democrática da região se distribuem entre três organizações: a OEA, a UNASUL e o Mercosul, entretanto, também foi afirmado que a UNASUL vem passando por um processo de esvaziamento desde 2016, tendo isso em vista, os relatórios de Missões de Observação Eleitoral a serem analisados são o da MOEI-OEA e do Observatório das democracias, MOEI do Mercosul criada em 2008 dentro do escopo de trabalho do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e em alinhamento ao disposto no protocolo de Ushuaia.

Os tópicos a seguir são caracterizados pela revisão e análise dos relatórios eleitorais publicados pelas organizações em referência ao pleito eleitoral brasileiro de 2022 e uma diferença a ser destacada é que, enquanto a OEA disponibilizou apenas os relatórios preliminares do primeiro e segundo turno, o Mercosul disponibilizou tanto os preliminares quanto os finais. Por via comparativa, foram analisados o relatório preliminar do segundo turno da OEA e o relatório final do Observatório das Democracias.

4.3.1. O Observatório Das Democracias

Para a observação das eleições de 2022 no Brasil, a instituição definiu, além dos objetivos gerais das MOEs, como objetivos específicos a temática de Desinformação política (Fake News) e participação de grupos socialmente excluídos (Parlasul, 2023). Quanto a desinformação, o observatório se voltou a entender os marcos normativos e referenciais teóricos utilizados pela justiça brasileira quanto à proteção da liberdade de expressão junto às formas de monitoramento e controle de comportamento no contexto da luta contra a desinformação; Identificar os critérios usados pela justiça eleitoral quanto a definição da informação como verdadeira, de qualidade, falsa e distorcida; Verificar os efeitos negativos da desinformação pa imagem e credibilidade das eleições e dos atores envolvidos; e por fim analisar gestão e execução de programas ações e medidas implementadas para combater a desinformação (Parlasul, 2023, p.6).

Abordando especificamente a atuação do TSE no combate à desinformação por meio do “Programa de Luta Contra a desinformação”, são identificadas três áreas centrais, a alfabetização midiática e informacional; a

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

contenção da desinformação; a identificação e verificação da desinformação; e a melhora do ordenamento jurídico e dos recursos tecnológicos (Parlasur, 2023, p.54). Tendo isso em vista, é possível definir que atuação do órgão perpassa tanto a área técnica de filtragem e análise do conteúdo fraudulento, quanto jurídica pela análise de denúncias de campanhas e anúncios em redes sociais constituem desinformação, o órgão também é responsável pelo controle jurisdicional das campanhas eleitorais (Parlasul, 2023).

> Em relação aos critérios definidos pela justiça eleitoral quanto à informação verdadeira e de qualidade e à informação falsa e distorcida, a definição observada pela Missão, através das capacitações com as autoridades eleitorais, além das linhas utilizadas por autoridades do Poder Eleitoral, informação verdadeira é aquela que corrobora com os fatos ou a realidade, enquanto uma informação falsa é aquela que não corresponde à realidade. Assim, a desinformação é uma maneira utilizada para induzir ao erro uma pessoa da comunidade, suprimindo ou modificando informações, ou até mesmo criando fatos que não se corroboram com a realidade, com o intuito de induzir ao erro.. (Parlasul, 2023, p. 52. Tradução Livre)[27]

O TSE vem ainda aumentando o arcabouço normativo de combate à desinformação por meio de resoluções que proíbem a promoção de conteúdos que tenham o objetivo de desinformar o eleitorado ou criar estados mentais ou emocionais nocivos à integridade eleitoral por meio de partidos e candidatos (Parlasul, 2023, p. 52). O compartilhamento de notícias falsas já é um fato punível penalmente pela legislação eleitoral do país, o art. 323° do Código Eleitoral proíbe a divulgação de notícias falsas em relação a partidos políticos ou candidatos em propaganda eleitoral ou período de campanha, o que pode influenciar as decisões do eleitorado.

Abordando diretamente a desinformação política, o relatório enumera as ações do TSE, começando pelo Programa Permanente de Luta contra a Desinformação (Portaria N. 510/202130), que tem o objetivo de reduzir os efeitos nocivos da desinformação às instituições democráticas eleitorais, como a própria Justiça Eleitoral, o sistema de votação eletrônica, entre outras, em diálogo a isso, foi instaurado o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral (Portaria N. 282/202231) que tem o intuito de estimular a confiança da população no processo

[27] Texto Original: En cuanto a los criterios definidos por la justicia electoral en cuanto a información verdadera y de calidad e información falsa y distorsionada, la definición observada por la Misión, a través de las capacitaciones con las autoridades electorales, además de las líneas utilizadas por autoridades del Poder Electoral, información verdadera es aquella que corrobora a los hechos o la realidad, ya una información falsa es aquella información que no se corresponde con la realidad. Así, la desinformación es una manera utilizada para inducir a error a una persona de la comunidad, suprimiendo o modificando información, o incluso creando hechos que no se corrobora con la realidad, con el fin de inducir a error. (Parlasul, 2023, p. 52)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

eleitoral. Além disso, o Observatório também destaca a Resolução N. 23.610/201961, que define como condutas proibidas na propaganda eleitoral o uso de desinformação e o envio massivo de mensagens; e a Resolução N. 23.714/2022, que aumenta o poder decisório do TSE em combater notícias falsas e ações de combate à desinformação que afeta a integridade do processo eleitoral (Parlasur, 2023). As normativas do TSE apresentadas no relatório podem ser vistas no seguinte quadro.

Quadro 11- Normativas temáticas do TSE

Normativa	Descrição
Portaria N° 510/2021	Cria o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação. O TSE define a desinformação através da redação um "desafio global, multifacetado e potencialmente perene", considerando que a "(...) informação falsa e fraudulenta pode colocar em risco bens e valores essenciais para a sociedade, como a democracia, bem como afetar negativamente a credibilidade das instituições e a capacidade dos eleitores de exercer seu direito ao voto de maneira consciente e informada."
Portaria N. 282/2022	Institui o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral (PROFI), com o objetivo de estimular a confiança da cidadania sobre a idoneidade do processo eleitoral brasileiro, bem como a percepção sobre a imparcialidade, profissionalismo e capacidade da Justiça Eleitoral.
Resolução N. 23.610/2019	Em seu artigo 2º, proíbe a "disseminação ou intercâmbio de fatos que se saiba serem falsos ou gravemente fora de contexto que afetem a integridade do processo eleitoral, incluindo a votação, a apuração e o total de votos". E em seu artigo 9º, estabelece que "a utilização, em propaganda eleitoral, de qualquer tipo de conteúdo, incluindo os transmitidos por terceiros, pressupõe que o candidato, candidata, partido, federação ou coligação tenha comprovado a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela confiabilidade da informação, submetendo-se os responsáveis ao disposto no art. 58 da Lei N. 9.504/1997, sem prejuízo da possível responsabilidade penal. (Redação dada pela Resolução N. 23.671/2021)".
Resolução N. 23.714/2022	Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinge a integridade eleitoral, em seu artigo 2º, estabelece que "é proibido, nos termos do Código Eleitoral, divulgar ou compartilhar fatos que se saiba serem falsos ou gravemente fora de contexto que afetem a integridade do processo eleitoral, incluindo a votação, a apuração e o total de votos..

Fonte: Elaboração Própria (Parlasur, 2023)

Quanto às redes sociais, o relatório apresenta como ações do TSE os acordos feitos com as principais plataformas digitais e redes sociais (Google, Facebook, WhatsApp, Instagram, Kwai, TikTok, Telegram, etc.); o desenvolvimento de um chatbot no Whatsapp para consultas sobre o processo eleitoral; a criação do

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

centro de notificações nos aplicativos e-Titulo, Mesários e Pardal, o uso de Hashtags, como #EuVotoSemFake; a Campanha “Se é Fake, não compartilhe”; e o bloqueio de contas que promoviam a envio massivo de mensagens em período eleitoral. Outra medida, foi a criação do site “Fato ou Boato”, que centraliza a verificação de informação falsa relacionada ao sistema eleitoral (Parlasul, 2023, p.27) .

A missão também apresenta em seus relatórios os encontros com as empresas de tecnologia e redes sociais, que apresentaram para o observatório suas ações de combate à desinformação, critérios de identificação e efeitos negativos dos notícias falsas nos processos eleitorais. Outra ação citada são os acordos entre o TSE e as plataformas digitais Twitter, TikTok, Facebook, WhatsApp, Google, Instagram, YouTube e Kwai que tinham o intuito de estabelecer protocolos de cooperação que freasse e neutralizasse o compartilhamento de conteúdo enganoso (Parlasul, 2023, p.27). Apesar dos resultados positivos já observados, múltiplas organizações de terceiro setor alertaram o observatório que as medidas não eram suficientes para combater a violência política virtual, pois as plataformas não conseguiram impedir por completo o compartilhamento de campanhas de desinformação eleitoral, acendendo a preocupação de não aceitação dos resultados eleitorais (Parlasul, 2023, p.33). Não só isso, como as preocupações com a demora de remoção de conteúdo por parte das plataformas em retirar os conteúdos do ar foram demonstradas tanto pelos candidatos quanto por organizações da sociedade civil.

Para o segundo turno, a missão tomou conhecimento da resolução N. 23.714/2022, que aumenta a independência do TSE em retirar do ar conteúdos inautênticos:

> A Missão tomou conhecimento de que, em 20 de outubro de 2022, o TSE aprovou uma nova medida para tornar mais eficaz a luta contra a desinformação no processo eleitoral. A Resolução N. 23.714/202271 estabeleceu que, após decisão colegiada que determine a remoção de conteúdos não informativos, a própria presidência do TSE poderá determinar a extensão dessa decisão a conteúdos reeditados idênticos. Ou seja, os conteúdos irregulares replicados em outros canais (URL) diferentes dos indicados na resolução inicial poderão ser retirados sem a necessidade de uma nova atuação de questionamento desses novos canais.
> Nesses casos, a decisão de retirar um conteúdo por ofício por parte do TSE se limita a fatos que são comprovadamente falsos ou gravemente fora de contexto e que afetam a integridade do processo eleitoral, incluindo as

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> votações, a apuração e a contagem de votos. (PARLASUL, 2023, p.44, tradução livre)[28]

No segundo turno, organizações da sociedade civil novamente alertaram a missão sobre o aumento de casos de violência política pela difusão massiva de desinformação, afetando a normalidade e integridade do processo eleitoral (PARLASUL, 2023). O Observatório dirige as preocupações com a desinformação política também a credibilidade do sistema de votação eletrônico, especialmente às urnas, que apesar de ter na transmissão virtual da prova de integridade das urnas um forte indicativo da confiabilidade, o desconhecimento acerca de seu funcionamento por atores como candidatos representante partido junto ao baixo acompanhamento da sociedade o processo acende sinais de risco (PARLASUL, 2023, p.51). Para a missão, a iniciativa “Fato ou Boato” do TSE tem sido uma ferramenta efetiva no combate à desinformação (PARLASUL, 2023, p.54).

[28] Texto original: La Misión tomó conocimiento que el 20 de octubre de 2022, el TSE aprobó una nueva medida para hacer más efectiva la lucha contra la desinformación en el proceso electoral, la Resolución N. 23.714/202271, estableció que, previa decisión colegiada que determine la remoción de contenidos no informativos, la propia presidencia del TSE podrá determinar la extensión de dicha decisión a contenidos reeditados idénticos. Es decir, los contenidos irregulares replicados en otros canales (URL) distintos a los señalados en la resolución inicial podrán ser retirados sin necesidad de una nueva actuación de cuestionamiento de estos nuevos canales.
En estos casos, la decisión de retirar un contenido por oficio de parte del TSE se limita a hechos que son comprobadamente falsos o gravemente fuera de contexto que llegan a la integridad del proceso electoral, incluidas las votaciones, el escrutinio y cómputo de votos (PARLASUL, 2023, p.44)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

Quadro 12- Recomendações temáticas MERCOSUL

Recomendações Temáticas	Justificativa
RECOMENDAÇÃO III Recomenda-se ao TSE que a alfabetização digital e midiática seja multissetorial, com campanhas de conscientização e iniciativas educativas, que incluam não apenas a sociedade, mas também as autoridades políticas, líderes de partidos políticos e meios de comunicação;	Segundo o presidente do TSE, Ministro Alexandre de Moraes, em sessão realizada em 20 de outubro de 2022, na qual o plenário do TSE aprovou por unanimidade uma resolução para tornar mais eficaz o combate à desinformação no processo eleitoral, "somente no primeiro turno eleitoral houve um aumento de 1.671%" no volume de denúncias de desinformação enviadas às plataformas digitais em comparação com as Eleições Gerais de 2020. Segundo ele, também aumentaram os episódios de violência política através das redes sociais, que aumentaram 436% em relação a 2018.
RECOMENDAÇÃO IV Recomenda-se ao TSE a adoção de ações contínuas que ajudem a prevenir e limitar o alcance de notícias falsas, não apenas durante o período eleitoral;	O TSE percebeu o uso sistemático das plataformas digitais para atacar a institucionalidade eleitoral, as autoridades eleitorais, deslegitimando-as, não apenas desacreditando os opositores políticos.
RECOMENDAÇÃO XI Recomenda-se impulsionar a discussão no Congresso Nacional com vistas a combater a disseminação de notícias falsas e a estabelecer mecanismos mais eficazes, com sanções expressas em lei e proporcionais ao seu alcance;	No entanto, a Missão recebeu com preocupação de todos os/as candidatos/as ou representantes de partidos políticos com os quais se reuniu, queixas sobre o uso das plataformas digitais para a disseminação massiva de notícias falsas, informando a dificuldade de entrar em contato com as plataformas para apresentar denúncias sobre a disseminação de notícias falsas, atribuindo à falta de legislação específica sobre as chamadas Fake News.

Fonte: Elaboração própria (Parlasul, 2022)

4.3.2. A Missão De Observação Da OEA

Em seu relatório preliminar, divulgado após o segundo turno, a missão afirma que o período de campanha eleitoral foi marcado por alta polarização política e discursos públicos de candidatos em tons agressivos e direcionados a

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

ataques pessoais (OEA, 2022, p.2). Não só isso, como expressa “particular preocupação com a alta circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e ataques infundados ao sistema eleitoral, bem como informações que possam constituir incitação ao ódio e à violência” (OEA, 2022, p.11).

A missão afirma ainda o contraste entre opiniões de grupos políticos, enquanto integrantes da coligação Pelo Bem do Brasil (que representavam o candidato Jair Bolsonaro), questionavam as ações do TSE e a segurança e integridade do sistema eletrônico de votação; os representantes da Coligação Brasil da Esperança (Representantes do candidato Lula) criticaram os ataques à integridade do sistema eleitoral e o aumento da violência do processo eleitoral, junto ao uso de recursos estatais para a campanha OEA, 2022, p.4).

Quanto às ações do TSE, o relatório apresenta:

> Vale ressaltar que, em 20 de outubro, o TSE aprovou por unanimidade uma resolução para combater a desinformação que compromete a integridade do processo eleitoral. Essa decisão deu ao próprio tribunal o poder de solicitar de ofício e imediatamente a retirada de propaganda ou mensagens online que já tinham sido julgadas como falsas, reduziu o prazo para a remoção do conteúdo de 24 para 2 horas e estabeleceu multa entre 100 mil e 150 mil reais por hora para as plataformas digitais que não cumpram as decisões do TSE, entre outras mudanças (OEA, 2022, p.3)

Em resposta, a Procuradoria Geral da República (PGR) considerou que diversos artigos da resolução eram inconstitucionais e violavam o principio de legalidade, liberdade de expressão e competência eleitoral, dentre outros argumentos, ajuizando uma ação direta de inconstitucionalidade contra a resolução perante o STF. O órgão supremo do judiciário rejeitou o pedido e reafirmou a competência constitucional do TSE, afirmando ainda que a medida era necessária para garantir a competência do órgão para enfrentar a desinformação (OEA, 2022, p. 13).

Dentre as iniciativas de proteção a integridade do processo eleitoral efetuadas pelo TSE, a missão destaca o programa permanente de enfrentamento à desinformação; a criação da Frente Nacional de Enfrentamento à desinformação; e a abordagem multissetorial da organização, que assinou acordos de cooperação com mais de 150 entidades representando desde plataformas digitais à academia e sociedade civil.

A missão também observou que durante o segundo turno o TSE foi acionado múltiplas vezes para resolver denúncias de candidatos devido a propagandas irregulares e campanhas com conteúdo falso e difamatório, em

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

resposta, o órgão ordenou a retirada de conteúdos tanto de meios de comunicação quanto de redes sociais, agindo em caráter responsivo, não só isso, como o órgão também agiu de forma preventiva ao impedir o lançamento de um documentário uma semana anterior ao segundo turno, devido aos riscos de disseminação de notícias falsas (OEA, 2022, p. 13).

Em complemento ao supracitado, a missão retoma o caráter de importância da liberdade de expressão para a preservação da democracia:

> O sistema interamericano atribui fundamental importância à liberdade de expressão para a preservação da democracia e para o gozo de todos os outros direitos humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reconheceu que o direito à liberdade de expressão, protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, constitui um bastião fundamental para o debate durante o processo eleitoral, indispensável para a formação da opinião pública dos eleitores, e que é conditio sine qua non para que partidos políticos e candidatos e todos aqueles que desejam influenciar a coletividade possam se expressar plenamente. Em suas decisões, a Corte IDH reconheceu que o artigo 13 protege de forma especial as expressões sobre assuntos de interesse público, ainda mais na época da eleição, e dá uma margem muito limitada para restringir as críticas a funcionários públicos, líderes políticos e outras figuras públicas, bem como à liberdade de imprensa. (OEA, 2022, p.13)

O relatório afirma que o sistema interamericano reconhece que a desinformação pede respostas específicas do direito eleitoral, e que “qualquer regulamentação que afete a liberdade de expressão deve atender aos requisitos exigentes de legalidade, necessidade e proporcionalidade, e levar em conta o alto nível de proteção outorgado ao discurso de interesse público e ao debate político.” (OEA, 2022, p.13), por fim ressaltando a importância de um marco jurídico robusto na temática.

O relatório apresenta a percepção da missão quanto a redes sociais e aplicativos de mensagem, apresentando o ponto de vista de que por mais que tenham sido identificados medidas por parte das plataformas para defender a integridade do sistema eleitoral, as medidas tomadas foram insuficientes e as plataformas continuam sendo utilizadas para ampliar o alcance da desinformação. Além disso, a missão reconhece o papel da sociedade civil, citando diretamente os meios de comunicação e as agências de checagem de fatos, no combate à desinformação.

Quanto às campanhas, foi identificado que atores políticos contribuíram com o aumento da polarização e da desinformação no processo eleitoral, mesmo que estas sejam ações que vão de encontro às obrigações legais

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

de candidatos e seus partidos. Dito isso, a Missão se alinha a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Fake News", Desinformação e Propaganda que prevê que os atores estatais não devem fazer, endossar, encorajar ou disseminar declarações que sabem ou razoavelmente deveriam saber que são falsas ou que mostram um desrespeito manifesto por informações verificáveis" (OEA, 2022, p.15), e ainda afirma que "a desinformação que visa a minar a legitimidade e credibilidade dos processos eleitorais, gerar confusão em relação ao processo de votação ou promover a violência representa um sério risco para as democracias da região." (OEA, 2022, p.12)

Quadro 13- Recomendações temáticas OEA

Recomendações Temáticas
Continuar fortalecendo medidas de combate à desinformação e à gestão da comunicação da Justiça Eleitoral a partir de um ponto de vista abrangente e multissetorial, e aumentar os recursos humanos e financeiros necessários para o cumprimento dessa tarefa.
Reforçar a formação cívica e as ações de alfabetização digital para conscientizar e aumentar as capacidades da população de reconhecer a desinformação e evitar consumi-la e replicá-la
Realizar um processo de reforma legal após um debate o mais amplo possível com as partes interessadas e especialistas, a fim de fornecer ferramentas adequadas e eficazes à Justiça Eleitoral para combater a desinformação de acordo com os princípios constitucionais e normas interamericanas sobre direitos humanos.

Fonte: Elaboração própria (OEA, 2022)

Por fim, é possível perceber um considerável alinhamento entre as recomendações das duas organizações, demonstrando um alto grau de concordância. As duas organizações apresentam a necessidade de incentivo às ações de alfabetização digital, entretanto, enquanto o Mercosul direciona essa necessidade a múltiplos grupos de interesse e atores políticos, a OEA direciona a conscientização apenas a população. Quanto a continuidade das ações de combate a desinformação, o Mercosul afirma que estas devem ser adotadas além do período eleitoral, enquanto a OEA pontua a necessidade de continuidade de fortalecimento das medidas de combate a desinformação de forma multissetorial acompanhada de aumento dos recursos humanos e financeiros, sem direcionar um recorte temporal. Por fim, quanto à necessidade de fortalecimento dos marcos legais, o mercosul

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

recomenda o impulsionamento das discussões no congresso com intuito de estabelecer mecanismos mais eficazes e sanções expressas em lei, enquanto a OEA recomenda um processo de reforma legal que envolva um debate amplo com as partes interessadas e especialistas, além de se alinhar aos princípios constitucionais e normas interamericanas e assim fornecer ferramentas adequadas a justiça eleitoral. Esse relação pode ser visualizada no seguinte quadro:

Quadro 14- Alinhamento entre as recomendações da organização

Recomendação Mercosul	Recomendação OEA	Alinhamento Geral
Recomenda-se ao TSE que a alfabetização digital e midiática seja multissetorial, com campanhas de conscientização e iniciativas educativas, que incluam não apenas a sociedade, mas também as autoridades políticas, líderes de partidos políticos e meios de comunicação;	Reforçar a formação cívica e as ações de alfabetização digital para conscientizar e aumentar as capacidades da população de reconhecer a desinformação e evitar consumi-la e replicá-la	Recomenda-se ações de Alfabetização digital e midiática
Recomenda-se ao TSE a adoção de ações contínuas que ajudem a prevenir e limitar o alcance de notícias falsas, não apenas durante o período eleitoral;	Continuar fortalecendo medidas de combate à desinformação e à gestão da comunicação da Justiça Eleitoral a partir de um ponto de vista abrangente e multissetorial, e aumentar os recursos humanos e financeiros necessários para o cumprimento dessa tarefa.	Recomenda-se que o trabalho de combate a desinformação seja contínuo.
Recomenda-se impulsionar a discussão no Congresso Nacional com vistas a combater a disseminação de notícias falsas e a estabelecer mecanismos mais eficazes, com sanções expressas em lei e proporcionais ao seu alcance;	Realizar um processo de reforma legal após um debate o mais amplo possível com as partes interessadas e especialistas, a fim de fornecer ferramentas adequadas e eficazes à Justiça Eleitoral para combater a desinformação de acordo com os princípios constitucionais e normas interamericanas sobre direitos humanos.	Recomenda-se o fortalecimento de marcos legais sobre a temática.

Fonte: Elaboração Própria (OEA, 2022; Mercosul, 2023)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto eleitoral brasileiro de 2022 permite uma análise material do cenário hipotético proposto, isso devido à baixa cultura democrática do país, alinhado à juventude de sua democracia e a influência de grupos militares. Não só isso, como a conjuntura eleitoral do Estado estava marcada pela disseminação de desinformação e ataques à integridade eleitoral em favor de um candidato específico. Esse fato associado a alta da polarização política aumentava a tensão sobre as estruturas democráticas. Esse conjunto de fatores cumpre os três críterios de existência do cenário analitico proposto, sendo elas: 1- A Desinformação Como Uma Ameaça às Instituições Democráticas; 2- A Desinformação Deve Ser Capaz De Influenciar A Formação Do Voto; e 3- A desinformação deve ser usada como estratégia de manipulação pré-eleitoral trazendo vantagens a um político ou grupo ideológico específico.

Analisados os relatórios, é possível afirmar que a ação das MOEIs está em alinhamento ao cenário hipotético apresentado, ou seja, nos dois relatórios analisados foram identificados a disseminação de desinformação e Fake News por parte de candidatos com o intuito de descredibilizar o processo eleitoral e influenciar o voto individual. Não só isso, como as duas organizações apresentaram recomendações temáticas em desinformação para a melhoria do sistema eleitoral do Brasil de forma consideravelmente homogênea, afirmando que a desinformação e o compartilhamento de fake news são ameaças à democracia.

Apesar do Observatório ter disponibilizado o relatório final, e a OEA o preliminar, os dois documentos tinham níveis satisfatórios de informação e contextualização. Entretanto, é necessário afirmar que o recorte temático de Desinformação política (Fake News) permitiu ao Observatório ter maior densidade nos dados apresentados, demonstrando também maior sensibilidade ao contexto político do país.

Por fim, a leitura de conjuntura permitiu observar a correlação entre a campanha e retórica do então presidente Jair Bolsonaro à disseminação de notícias falsas e ataques à integridade eleitoral, que culminou no ataque à praça dos três poderes em 8 de janeiro de 2023. Tendo esse fato em mente, a MOEI-OEA não fez nenhum citação direta a Bolsonaro em todo o documento, enquanto o Observatório das Democracias afirma que:

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

> A Missão também se mostrou surpresa com o fato de o candidato à presidência da Coligação 'Pelo Bem do Brasil', Jair Messias Bolsonaro, não ter reconhecido a vitória de seu adversário, Luiz Inácio Lula da Silva, da Coligação 'Brasil da Esperança', após a divulgação dos resultados oficiais pelo TSE, após os reconhecimentos de autoridades nacionais e até internacionais. Seu primeiro discurso ocorreu 44 horas após os resultados serem oficializados.(Parlasur, 2023, p. 49, Tradução Livre)[29]

A diferença de abordagem é natural entre as MOEIs, e ao mesmo tempo que a citação direta ao não reconhecimento de derrota do candidato Jair Bolsonaro demonstra um acompanhamento pós-eleitoral mais preciso por parte do Mercosul, a não citação do candidato pela OEA pode estar associado a tendência diplomática característica de MOEIs mais experientes e com maior credibilidade.

[29] Texto Original: La Misión también se sorprendió de que el candidato a la presidencia de la Coalición 'Pelo Bem do Brasil', Jair Messias Bolsonaro, no reconociera la victoria de su oponente, Luiz Inácio Lula da Silva, de la Coalición 'Brasil da Esperança', tras el anuncio de los resultados oficiales por parte del TSE, a raíz de los reconocimientos de autoridades nacionales e incluso internacionales. Su primer discurso se produjo 44 horas después de que se hicieran oficiales los resultados. (Parlasur, 2023, p. 49)

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

REFERÊNCIAS

AGOSTINIS, Giovanni; CLOSA, Carlos. Democracies' support for illiberal regimes through sovereignty-protective regional institutions: the case of UNASUR's electoral accompaniment missions. **European Journal of International Relations**, 28(2), p. 417-443. 2022.

ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; ANDRADE, Joana Maria Barreto de; TATIANE BRANDÃO MOTA CARDEAL, Érica. As eleições gerais do Paraguai em 2013: o que dizem os relatórios das organizações regionais e os noticiários locais. **Cadernos do Tempo Presente**, [S. l.], n. 25, 2016. DOI: 10.33662/ctp.v0i25.5710. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/tempo/article/view/5710>. Acesso em: 5 abr. 2024.

ARAGÃO, Alexandre et al. 2º turno: mentiras, fraude e censura no debate. **Aos Fatos.** Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/2-turno-mentiras-fraude-censura-debate/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ARAGÃO, Alexandre et al. A desinformação que viralizou no primeiro turno. **Aos Fatos.** Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/a-desinformacao-que-viralizou-no-primeiro-turno/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BARROS, Mariana Andrade. Crises políticas na América Latina: convergências e dissensos entre OEA e Unasul na busca pela democracia. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Vol. 11, e48785, 2020.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES UC. **Riesgo político en América Latina 2022.** Disponível em: <https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicacoes/publicacoes-ceiuc/Riesgo-Politico-America-Latina-2022-_compressed.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES UC. **Riesgo político en América Latina 2024.** Disponível em: <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2024/01/Riesgo-Politico-America-Latina-2024.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES UC. **Riesgo político en América Latina 2023.** Disponível em: <https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicacoes/publicacoes-ceiuc/2023/Riesgo_Politico_America_Latina_2023.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

COMMONWEALTH SECRETARIAT. C**ommonwealth Handbook on Election Observation**. Londres, 2019. 144 p.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2021: Adios a Macondo**. Santiago do Chile: Latinobarómetro, 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org>. Acesso em: 5 mar. 2025.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina**. Santiago do Chile: Latinobarómetro, 2023. Disponível em: <https://hoy.com.do/wp-content/uploads/2023/07/Latinobarometro_Informe_2023_230721.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente**. Santiago do Chile: Latinobarómetro, 2024. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org>. Acesso em: 5 mar. 2025.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A**. Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 2012.

DAXECKER, Ursula; SCHNEIDER, Gerald. Electoral Observers: The Implications of Multiple Monitors for Electoral Integrity. In: Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martinez I Coma (Eds.). **Advancing Electoral Integrity.** Oxford University Press, 2014.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; BECK, Cesar. CAMBRIDGE ANALYTICA: ESCÂNDALO, LEGADO E POSSÍVEIS FUTUROS PARA A DEMOCRACIA. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 29, n. 53, p. 182–195, 2020. DOI: 10.21527/2176-6622.2020.53.182-195. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/10033>. Acesso em: 6 mar. 2025.

GLOBAL WITNESS. **Facebook fails to tackle election disinformation ads ahead of tense Brazilian election.** Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/digital-threats/facebook-fails-tackle-election-disinformation-ads-ahead-tense-brazilian-election/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2022.

HOFFMANN, A. R. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, v. 29, n. spe3, p. 47–57, 2016.

MENEZES, Luis; FAUSTINO, Marco. Relatório PL, TSE e Bolsonaro no segundo turno. **Aos Fatos**. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/relatorio-pl-tse-bolsonaro-segundo-turno/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

MONTE, D. S. DO; ANASTASIA, F. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política,** v. 25, n. 62, p. 11–36, jun. 2017.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

MOREIRA, Paula Gomes. **Observação Internacional de Eleições na Terceira Onda: Haiti e México em perspectiva comparada**. 2016. 218 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. **Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales De Elecciones**. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Princípios Globais para a Integridade da Informação.** 2024. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/democratic_governance/principios-globais-para-a-integridade-da-informacao.html>. Acesso em: 10 fev. 2025.

NETLAB UFRJ. **Meta Ads: Voto Impresso e ataques à integridade eleitoral.** 5 de setembro de 2022, Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

ONU NOTICIAS. **Las noticias falsas en las campañas electorales, un reto para la prensa y la democracia.** Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2018/04/1434741>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Informe preliminar da MOE Brasil 2022.** Disponível em: <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-de-la-MOE-Brasil-2022-PT.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Disposição 26/2008.** Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15243/1/disp-26-2008-esp.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Informe final da missão de observação eleitoral nas eleições gerais da República Federativa do Brasil 2022**. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/22106/1/brasil---informe-final-de-la-mision-de-observacion-electoral-en-las-elecciones-generales-de-la-republica-federativa-de-brasil-2022.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PLEITO eleitoral. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 612.

RIBEIRO, Elisa de Sousa; GONTIJO, André Pires; SANTOS, Julio Edstron S. A aplicação das cláusulas democráticas da OEA, Mercosul e Unasul aos casos do Paraguai, Brasil e Venezuela: uma análise comparada. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor,** v. 5, n. 1, p. [detalhes das páginas], jan./jun. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/repats/article/view/9778>. Acesso em: 5 mar. 2025.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03

ROSENBERG, Matthew; CONFESSORE, Nicholas; CADWALLADR, Carole. **Cambridge Analytica and Facebook: The Scandal and the Fallout So Far. The New York Times, 2018.** Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SLEEPING GIANTS BRASIL. **Relatório Festa da Selma.** Disponível em: <sleepinggiantsbrasil.com/wp-content/uploads/2024/03/SGBR-FESTA-DA-SELMA-RELATORIO-v2-2.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ZICCARDI, Natalia Saltalamacchia. La OEA en la elección presidencial de Bolivia: problemas de credibilidad. **Análisis Carolina**, n. 13, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-13.2020.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2025.

Versão Final Homologada
11/03/2025 17:03