
Sala de Professores

Teachers' Room

Entrevista com Rafael Rubio, Professor Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Complutense de Madrid.

Interview with Rafael Rubio, Full Professor of Constitutional Law at the Complutense University of Madrid.

Entrevistado: Rafael Rubio

Professor Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Complutense de Madrid. Doutor em Direito Constitucional (Prêmio Extraordinário), especializado em direito eleitoral, direito parlamentar e direitos fundamentais de participação e liberdade de expressão. Pesquisador visitante nas Universidades de Georgetown, Harvard, George Washington, *Scuola Superiore Sant'Anna* e *Dublin City*. Foi vice-diretor do Centro de Estudos Políticos e Constitucionais, presidente do Conselho de Transparência e Participação da Comunidade de Madrid e membro do Fórum de Governo Aberto do governo da Espanha e da Comissão de Veneza. Atualmente, é co-pesquisador principal dos projetos “Garantias institucionais e regulatórias, autoridades eleitorais e de supervisão digital diante de interferências, narrativas hostis, publicidade segmentada e polarização” (Dir-Politics, PID2022-137245OB-I00) e “A segurança cibernética nos processos eleitorais. Garantias contra a desinformação e outras perturbações informativas nas plataformas” (Cyberelections, TED2021-130876B-I00), membro do comitê acadêmico da Rede Mundial de Justiça Eleitoral, bem como do Comitê Consultivo da Transparência Internacional Espanha, do Conselho Consultivo do Observatório da Mídia, do Comitê Editorial da Revista do Estado (Colômbia), do Comitê Científico do Centro de Estudos dos Partidos Políticos (UNED) e do Grupo de Pesquisa sobre Tecnologia e Democracia (i+dem) da Universidade Complutense de Madrid.

Entrevistadores: Jane Reis Gonçalves Pereira

Professora Associada de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Juíza Federal. É doutora em Direito Público pela UERJ e Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É membro da Seção Brasileira da International Society of Public Law (ICON-S) e do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias do

Revista Publicum

Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 1-17, 2025

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2025.100009

Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ). *Visiting scholar* na *Universität Heidelberg* (2025), na *Humboldt-Universität zu Berlin* (2026) e no *Weizenbaum Institute for the Networked Society* (2026). É fundadora e editora-chefe da Revista Publicum.

Patrícia Perrone Campos Mello

Professora-Doutora de Direito Constitucional do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Professora de Direitos Sociais e Políticas Públicas do Programa de Mestrado e Doutorado do UnICEUB. Doutora e mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Membro do Instituto de Diálogos Constitucionais (IDCon) e do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais (CBEC). Suas áreas de pesquisa são: direito constitucional comparado, direitos humanos, comportamento judicial, precedentes judiciais, judicialização da política, políticas públicas, jurisdição constitucional, teorias da democracia. E-mail: pcamposmello@uol.com.br

Revista Publicum (RP): Professor Rafael, você poderia comentar um pouco sobre como se desenvolveu sua trajetória acadêmica ao longo dos anos? Quais foram os caminhos, debates e experiências intelectuais que o levaram a concentrar suas pesquisas nos temas de desinformação, tecnologia e democracia?

Professor Rubio: Quando comecei minha tese de doutorado, basicamente centrada nos grupos de pressão, a partir da realidade norte-americana, era um momento em que se produzia a explosão da Internet como instrumento de ativismo político. Com o “impeachment” de Bill Clinton, surgiram movimentos como o *moveon.org* ou a *Cristhian Coalition*, que descobriram que a Internet podia ser uma ferramenta útil para levar suas propostas aos cidadãos e, assim, mobilizá-los em busca de ações políticas rápidas e contundentes.

Desde então, tendo tido a sorte de ser uma testemunha privilegiada do nascimento do ciberativismo ou do ativismo online, tenho me mantido muito ligado à relação entre a Internet e a política. Desde meu primeiro artigo, em 2001, sobre o impacto da Internet na democracia, venho publicando sobre temas originalmente ligados à participação política e aos grupos de pressão. E, muito rapidamente, a partir de 2007, em torno das campanhas eleitorais, especialmente no que diz respeito ao impacto ou à importância que a Internet tem nas campanhas eleitorais.

Desse ponto de vista, felizmente, sempre vinculei — ou tentei vincular — minha atividade acadêmica ao mundo profissional. Tentei constantemente colocar em prática o que estudava. Nesse sentido, meu trabalho como consultor político me proporcionou um conhecimento concreto e profundo, além de trabalhos de campo relevantes, que depois foram objeto de reflexão. Isso, creio eu, me permitiu fazer uma ciência mais realista em um âmbito em que muitas vezes a doutrina se limita a construir mundos ideais — torres de marfim — que muitas vezes não são

Revista Publicum

Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 1-17, 2025

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2025.100009

aplicáveis à realidade.

Assim, ainda em 2008, tive a oportunidade de trabalhar durante um ano na campanha de John McCain para as eleições presidenciais dos Estados Unidos e, paradoxalmente, aprendi muito com a campanha de Barack Obama. Desde então, tenho estado muito ligado ao mundo da tecnologia, da democracia e, especialmente, das eleições.

Mais tarde, em 2016, com a chegada simultânea do Brexit, do impacto russo nas eleições americanas e da eleição de Donald Trump (graças à tecnologia – ou melhor, ao impacto russo facilitado pela tecnologia); e do referendo pela paz na Colômbia, onde a desinformação teve um papel muito relevante, começamos a ver como as distorções informativas foram ganhando destaque no processo eleitoral.

Desse ponto de vista, temos conseguido abordar o peso que essas distorções informativas, nas quais a desinformação é o elemento-chave, vêm adquirindo cada vez mais, até se tornarem um elemento habitual nas campanhas eleitorais, com duas consequências: a desinformação partidária, ou seja, aquela que faz parte do confronto eleitoral; e, a mais preocupante, a desinformação como instrumento de erosão da confiança democrática e da legitimidade dos processos eleitorais.

Desde então, esse tem sido o objeto de nosso estudo por meio de um grupo de pesquisa sobre Tecnologia e Democracia da Universidade Complutense e de dois projetos de pesquisa financiados pelo Ministério da Educação espanhol e pela União Europeia. Em especial, pudemos investigar em primeira mão o impacto da desinformação nos últimos quinze processos eleitorais presidenciais realizados na América Latina.

Com exceção do Paraguai e da Guatemala, pudemos organizar missões de observação da desinformação e da resposta que, diante da desinformação, as plataformas e os órgãos eleitorais deram em praticamente todos os países da região, o que nos dá uma visão integral de como a desinformação eleitoral vem crescendo, penetrando e se sofisticando como elemento de campanha.

RP: Professor, na sua opinião, quais são as principais experiências e desafios enfrentados pela União Europeia em matéria de desinformação eleitoral? Quais são os aspectos comuns e as diferenças entre a experiência europeia e a experiência latino-americana?

Professor Rubio: Os elementos essenciais estão relacionados aos esforços da União Europeia para conter a desinformação desde 2015, quando foi criado o primeiro grupo de trabalho, e aos sucessivos grupos de trabalho renovados em 2018 e 2021.

Além disso, temos nos preocupado com a “microsegmentação”, que tem sido objeto de regulamentação especial por meio de um regulamento aprovado há alguns anos e que ainda não

está plenamente em vigor¹. No fundo, ela provoca uma fragmentação informativa que muitas vezes impede que se conheça a informação que os outros estão recebendo e que se compare, o que, por sua vez, favorece a expansão e o impacto da desinformação.

Além disso, a microsegmentação está diretamente relacionada a outro elemento fundamental: a proteção de dados pessoais, regulamentada pela União Europeia por meio do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)². O tratamento inadequado dos dados tornou-se um instrumento básico da desinformação, também porque a violação da privacidade torna os dados mais fáceis de obter e, portanto, os cidadãos mais fáceis de serem perfilados.

O uso da inteligência artificial (IA) no âmbito eleitoral também é visto como uma ameaça. Isso levou a que o Regulamento de Inteligência Artificial (AIA)³, aprovado pela União Europeia em 2024, incorporasse, entre as atividades proibidas, o uso de IA em práticas de desinformação no âmbito eleitoral; além disso, as atividades de microsegmentação, utilizando IA, são objeto de controle especial e, portanto, de medidas de garantias suficientes.

Outro pilar é o do pluralismo informativo como resposta à desinformação, o que também levou à aprovação do Regulamento sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação (EMFA)⁴, que visa proteger os jornalistas e fortalecer o ecossistema informativo, partindo do princípio de que um ecossistema informativo plural e saudável é a melhor forma de enfrentar a desinformação de maneira proativa.

Por fim, temos o Regulamento dos Serviços Digitais (DSA)⁵ e o Regulamento dos Mercados Digitais (DMA)⁶, conhecidos como o pacote de medidas digitais que buscam enfrentar ou limitar a atuação das plataformas digitais, em todas as suas vertentes, incluindo também aquelas plataformas digitais que se tornaram instrumentos básicos de desinformação, como o WhatsApp, o Telegram ou as redes sociais como Instagram, Facebook ou TikTok.

Tanto a DSA, especialmente, quanto a DMA, embora em menor grau, estabelecem regras

¹ A microsegmentação consiste no direcionamento de informações diferenciadas, de acordo com o perfil pessoal do destinatário, geralmente com o objetivo de influenciar seu comportamento, e é regulamentada pelo Regulamento (UE) 2024/900 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, sobre transparência e segmentação na publicidade política.

² Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, *General Data Protection Regulation*).

³ Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece normas harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Lei da Inteligência Artificial, *Artificial Intelligence Act*).

⁴ Regulamento (UE) 2024/1083 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Europeu sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação Social, *European Media Freedom Act*).

⁵ Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (Lei dos Serviços Digitais, *Digital Services Act*).

⁶ Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022, relativo a mercados concorrenciais e equitativos no setor digital (Lei dos Mercados Digitais, *Digital Markets Act*).

gerais para as plataformas digitais aplicáveis às campanhas eleitorais e à desinformação, abordando a moderação de conteúdos e a possibilidade de remover conteúdos, desmonetizá-los ou, inclusive, encerrar contas.

Todas essas ações passam a ser de responsabilidade das plataformas, mas estão sujeitas a diferentes controles e procedimentos. Acima de tudo, devem ser objeto de transparência, o que levou à criação do registro de transparência da DSA da União Europeia, que reúne todas e cada uma das intervenções das plataformas em aplicação da DSA.

Quanto à diferença em relação à América Latina, em primeiro lugar, o fato de termos uma resposta única ou unificada na União Europeia, que, além disso, é extremamente ambiciosa porque abrange diversos elementos – desde o funcionamento dos meios de comunicação e das plataformas até o impacto da inteligência artificial – é um primeiro aspecto que merece ser mencionado.

Acredito que também haja uma série de fatores relacionados à cultura jurídica e à história dos Estados-membros da União Europeia; afinal, atualmente há menos casos de abuso da desinformação por parte dos Estados europeus, enquanto esse é um fenômeno tipicamente latino-americano, em que os governos têm sido, historicamente, os principais disseminadores de desinformação.

É possível que na América Latina exista uma certa cultura de ceticismo em relação à informação pública; e, portanto, uma maior desconfiança nas instituições públicas, o que dificulta muito mais a luta contra a desinformação, ou pelo menos, a luta proativa. Nos países da região, há um ecossistema de mídia muito mais enfraquecido, muito mais deteriorado. Não por falta de qualidade da mídia, mas por falta de saúde econômica, em uma crise que é global e que também afeta a mídia europeia, mas que fez com que o ecossistema midiático latino-americano se reduzisse consideravelmente.

Além disso, como atendem a comunidades, digamos, muito menores, são mais difíceis de sustentar. Consequentemente, sofreram de forma mais direta o impacto que as redes sociais causaram em todos os meios de comunicação em nível global. Acredito que esses sejam alguns dos fatores que justificam as diferenças entre a União Europeia e a América Latina.

RP: Professor, em relação à pergunta anterior: o senhor observa alguma diferença entre a confiança nos meios de comunicação tradicionais na Europa e na América Latina? Considerando que a confiança na informação desempenha um papel importante na desinformação.

Professor Rubio: Sim. Estimo que os meios tradicionais na Europa ainda gozam, em certa medida, de um grau extra de confiança em comparação com os meios na América Latina. Ou, talvez, dito de outra forma, há menos meios confiáveis no ecossistema latino-americano do que no

ecossistema europeu. Na Europa, em quase todos os países, é possível encontrar quatro ou cinco meios que continuam mantendo um certo prestígio e uma certa referência indispensável.

Já na América Latina, é mais comum falar de um ou dois meios por país. O Brasil é outra realidade. Mas nos demais países da América Latina e, diria eu, até mesmo no México, as referências tradicionais se reduziram a uma ou duas, o que dificulta muito a existência de um verdadeiro pluralismo que permita construir uma opinião pública saudável.

RP: O senhor acredita que a principal ameaça na Europa vem de fora, da Rússia ou da China, enquanto, na América Latina, ela surge de dentro do próprio país?

Professor Rubio: Sim. Na União Europeia, poderíamos dizer que a luta contra a desinformação surgiu como uma resposta às possíveis interferências russas. Algo que se repete nas diversas eleições nacionais realizadas desde 2017. Em todas elas, detectam-se tentativas de interferência por parte da Rússia. Isso dá origem a uma resposta que talvez esteja excessivamente focada na ameaça externa e gira em torno do chamado Serviço Europeu de Ação Externa, sob o que eles denominam de “Ameaças FIMI”⁷, o que corresponde, diretamente, às ameaças informativas provenientes do exterior.

No entanto, considero que, com o passar do tempo, ficou evidente que essas ameaças externas não são as únicas; além disso, elas costumam utilizar mecanismos internos para serem mais eficazes. Isso levou a uma reconfiguração da resposta, sem descuidar da atenção às ameaças externas, mas entendendo que uma regulamentação adequada desses elementos, a nível interno dentro da União Europeia, é a melhor garantia de uma resposta eficaz.

RP: Nos últimos anos, plataformas mais fechadas, como o WhatsApp, o Telegram e grupos privados, passaram a desempenhar um papel importante na circulação de informações políticas. Como você vê o impacto desses espaços menos visíveis na fiscalização eleitoral e no combate à desinformação? Essas ferramentas dificultam a atuação das instituições? Como resolver isso?

Professor Rubio: Parece-me que essas plataformas mais fechadas sempre foram determinantes. O que acontece é que não eram espaços informativos, mas organizacionais. Todas as ações internas na campanha eleitoral, seja a guerrilha da equipe de campanha ou a divulgação massiva de informações, foram coordenadas por meio desses canais, justamente por causa de sua opacidade. O relevante é o uso deles para a divulgação massiva de desinformação. No Brasil, poderíamos dizer que vocês são pioneiros, considerando o uso que Bolsonaro fez do WhatsApp e

⁷ Manipulação e Interferência Informativa Estrangeira (*Foreign Information Manipulation and Interference*).

tudo o que resultou desse uso e abuso nas eleições presidenciais de 2018.

Mas é verdade que esse fenômeno vem se ampliando, considerando que esses canais “pessoa a pessoa” são muito mais eficazes do que as formas de divulgação pelas redes sociais. Porque, basicamente, eles mantêm, ou parecem manter, a cadeia de confiança. Vou explicar: o que caracteriza a eficácia desses canais é que a informação é recebida de alguém que você supostamente conhece; e, portanto, você atribui a ela “um extra” de credibilidade que não necessariamente atribuiria à mesma informação quando ela vem das redes sociais. Especialmente quando o algoritmo ganha cada vez mais peso nessas redes, rompendo com aquele caráter pessoal que elas tinham originalmente. Poderíamos dizer que antes a gente entrava no Facebook ou no X e via o que queria ver. Agora, basicamente, a gente entra nessas plataformas, nessas redes sociais, e vê o que o algoritmo define.

Então, considero que, diante dessa dificuldade de decidir o que você vê ou não vê, essas plataformas de mensagens pessoais se tornaram uma alternativa perfeita para direcionar com muito mais precisão o público-alvo e as mensagens que lhe são transmitidas. Por isso, elas têm ganhado cada vez mais destaque. Hoje, essas ferramentas permitem fazer um marketing eleitoral muito mais preciso.

Além disso, deve-se acrescentar, sem dúvida, como você levantou na pergunta, o problema da opacidade desses mecanismos que, por seu próprio *design*, e como aparente “garantia” para o usuário, são criptografados da origem ao destino. Portanto, de acordo com a plataforma, embora isso seja tecnicamente discutível, são impenetráveis, nem mesmo para a própria plataforma.

Tenho minhas dúvidas e acredito que as plataformas de mensagens têm muito mais capacidade de saber o que circula por suas redes, por mais criptografado que seja seu sistema. Mas continuam usando esse argumento para não fornecer informações, a ninguém, sobre o que circula nelas. Tudo isso torna essas plataformas especialmente invulneráveis a qualquer tipo de controle.

RP: Professor, o senhor pesquisa a relação entre tecnologia, participação e instituições representativas. Hoje existe uma forte demanda por formas mais diretas de participação digital, que muitas vezes entram em conflito com os caminhos tradicionais da política. Como essa relação afeta a legitimidade dos parlamentos e também da justiça eleitoral?

Professor Rubio: Considero que este é o grande desafio, poderíamos dizer oculto, da democracia moderna: ser capaz de canalizar todas essas novas formas de participação política que vêm se desenvolvendo à margem das instituições, no âmbito informal. Pois, se esses dois espaços – que hoje circulam, muitas vezes, em paralelo – não se “casarem”, corremos o risco de que ambos “entrem em conflito”.

O “choque”, na minha opinião, pode ter caráter constitucional. Quero dizer, pode levar a repensar a própria lógica da democracia moderna ou da democracia representativa, tal como a conhecemos. Por isso, creio que hoje a democracia enfrenta um grande desafio e, consequentemente, as instituições enfrentam um grande desafio: o de serem capazes de se adaptar a essas novas formas de comunicação e de participação, sem perder sua essência democrática.

Existe uma lógica, como você mencionou e que vemos com frequência, que tende a reduzir a democracia à tomada de decisões pelo povo, ou seja, uma lógica majoritária, sem qualquer contrapeso. Na minha opinião, isso tem origem em uma concepção tecnológica segundo a qual tudo pode ser decidido em tempo real, o que corrói a concepção da democracia moderna que inclui – ou que deve incluir naturalmente – o controle do poder. Quando a única lógica democrática é a lógica majoritária, o poder passa a ficar descontrolado.

Paralelamente, existe outra lógica, cada vez mais arraigada e que também está ligada a esse componente tecnológico, que consiste em confundir democracia com eficácia. O que alguns autores em espanhol têm chamado de “eficácia”, ou seja, avaliar a democracia exclusivamente por seus resultados. Ela está reproduzindo resultados eleitorais evidentes. Assim, podemos ver como, na América Latina, dos últimos 19 processos eleitorais, 17 foram vencidos pela oposição. Dito de outra forma, foram vencidos por um voto de rejeição às políticas públicas que estavam em discussão naquele momento. Essa concepção de “eficácia”, na minha opinião, tem um fundamento muito agressivo e perigoso. Se o poder é eficaz, não há necessidade de ser limitado. E isso leva a um aumento, especialmente na América Latina – mas em todo o mundo –, do número de pessoas que estariam dispostas a aceitar formas de governo autocráticas, desde que produzissem resultados, desde que fossem eficazes.

Essa lógica pode chegar ao seu ápice quando se trata da substituição de pessoas por máquinas. Isso pode parecer ficção científica, mas está bem no cerne dessa mentalidade. Se o que buscamos é eficácia, neutralidade e objetividade, no dia em que as máquinas deixarem de ter defeitos – o que estou convencido de que poderá acontecer –, quando deixarem de ter preconceitos e problemas, nada impediria esse raciocínio de concluir que o mais eficaz de tudo são as máquinas. Assim, as pessoas passariam de um componente essencial da democracia a obstáculos para formas de governo eficazes.

Isso tem um peso que considero profundamente antidemocrático e muito perigoso. Por isso, afeta de maneira direta a lógica da justiça e do Parlamento, como você apontou. Afeta a lógica do Parlamento, porque rompe com as dinâmicas da intermediação. Mas as rompe sem as romper. E isso é dramático, porque as substitui. Substitui as lógicas de intermediação institucional pela lógica da intermediação algorítmica.

Substitui os parlamentos por algoritmos, sob a falsa aparência de participação direta, sem que se informe sobre tais algoritmos. Assim, passamos a participar da vida pública por meio de

algoritmos que desconhecemos, pois são opacos. Às vezes, nem mesmo sabemos de sua existência, muito menos de seu conteúdo.

Portanto, acabamos condicionados por uma série de instrumentos externos cuja existência ignoramos. Como afirmei, isso afeta a democracia e a justiça. A democracia, porque, se o melhor representante é aquele que é capaz, de forma artificial, de aglutinar nossos pensamentos e chegar a conclusões autônomas, sem a necessidade de deliberação, os parlamentos poderiam ser substituídos por máquinas de agregação de conteúdos. Ora, a democracia não requer apenas ouvir a opinião de todos, mas colocá-las em diálogo entre si, porque, caso contrário, deixa de ser democracia.

A justiça, porque voltamos a um modelo de justiça utópico – que nunca existiu –, que é o modelo que entende que o juiz é a boca da lei. Portanto, entende que o juiz é substituível por uma máquina, desde que se seja capaz de transferir para a máquina, de maneira razoável, os fatos e as normas. Assim, a máquina poderia substituir o melhor juiz.

Dessa forma, ambas as instituições são prejudicadas. O impacto na justiça também corrói, de maneira determinante, a legitimidade democrática, pois tal legitimidade deixa de ser essencial.

O mesmo se poderia dizer do Poder Executivo [devido à perda de legitimidade]. Consequentemente, os três Poderes do Estado, de certa forma, passam a estar em risco. Não tanto pelas ferramentas em si, cujos efeitos diretos talvez não sejam determinantes, mas pela mentalidade que o uso desses instrumentos gera, ou seja, pela nova concepção, ou pela nova proposta democrática que, embora muitas vezes não seja feita de forma explícita, acaba inundando a opinião pública e a forma de pensar dos cidadãos.

RP: Em vários países, os tribunais constitucionais e eleitorais tomaram decisões importantes sobre desinformação, redes sociais e o uso da tecnologia durante as eleições. Na sua opinião, qual deve ser o papel dos tribunais nesse campo? Como equilibrar a proteção da integridade eleitoral com o respeito aos limites da atuação judicial e à autonomia dos demais poderes?

Professor Rubio: Esse é um tema muito importante. É verdade que, de certa forma – primeiro por ignorância e depois por medo – os poderes legislativos estão se esquivando de uma responsabilidade evidente. Se estamos falando de que esses instrumentos estão condicionando o debate público, a ponto de colocar em risco a democracia, não é concebível, ou não deveria ser concebível, que os poderes legislativos liguem o olho e não consigam chegar a um acordo sobre como regulamentá-los; ou que transformem isso em uma espécie de campo de batalha, no qual os grupos políticos, de forma contingente, ajustam suas respectivas posições, em função do posicionamento político do governo.

Isso gera uma tensão desnecessária nos órgãos judiciais e eleitorais, uma vez que os coloca

diante do dilema de responder a esses fenômenos ou ficar de braços cruzados, à espera de um marco normativo adequado. Diante dessa situação, que é real em muitos países, tem havido uma omissão efetiva por parte dos poderes legislativos em estabelecer um marco normativo que permita uma resposta eficaz.

Nessas condições, os órgãos judiciais ou eleitorais começam a dar respostas e acabam assumindo poderes legislativos que, por vezes lhes são conferidos pelas próprias leis⁸, mas, na minha opinião, muitas vezes, isso implica uma força desnecessária na capacidade de interpretação. Assim, acabam transformando a interpretação em legislação propriamente dita, levando a interpretação ao seu extremo máximo.

Isso é válido ou podemos aceitá-lo, sempre sob uma perspectiva excepcional. Ou seja, é verdade que, diante da exceção que é a ausência de regulamentação, caberia uma resposta extraordinária, mas sem esquecer que se trata de uma resposta também excepcional e que não podemos consolidá-la normativamente. Não podemos começar a agir como se os tribunais tivessem que resolver a desinformação sem um marco jurídico de forma permanente. Pois, caso contrário, acabaremos incentivando essa falta de responsabilidade.

Dito isso, concretamente, me parece adequado que um tribunal eleitoral ou um tribunal constitucional possa tomar uma medida excepcional diante de uma omissão legislativa. Mas isso não pode se perpetuar. Portanto, se um órgão eleitoral tomou medidas sobre a desinformação e transcorre uma legislatura inteira, ele não deveria poder voltar a tomar decisões sobre a desinformação, porque há uma vontade específica do Poder Executivo e do Poder Legislativo de [não] agir de determinada maneira, e acredito que, nesse caso, essa vontade estaria sendo violada.

É claro que isso coloca o sistema sob tensão. Mas, caso contrário, acaba-se normalizando uma lógica – ou uma dinâmica institucional – que vai contra a separação de poderes que todos nós estabelecemos. Portanto, enquanto persistir a percepção de excepcionalidade, tudo bem, desde que não se normalize o que é excepcional. No direito, na minha opinião, o excepcional não pode se tornar comum, pois acaba perturbando os equilíbrios essenciais.

RP: Mas e se o Legislativo não agir e essa inércia, por si só, violar a Constituição? Ou seja, ele não age e, com isso, desmantela a democracia? Como lidar com isso?

Professor Rubio: Claro, mas, a princípio, podemos entender que se trata de uma omissão inconsciente, uma falta de consenso, uma certa ignorância. Mas quando o Legislativo, ao longo de duas ou três legislaturas, vem descumprindo sua obrigação, acredito que, na lógica democrática, isso sugere que ele decidiu que a melhor resposta legislativa é não fazer nada. Portanto, teríamos que identificar isso com a vontade dos cidadãos. Ou, e isso seria o lógico, questionar as lógicas

⁸ No Brasil, por exemplo, o Código Eleitoral atribui ao Superior Tribunal Eleitoral a função de emitir instruções para a fiel execução das leis eleitorais (art. 23, IX, Lei 4.737/1965).

legislativas. Mas isso nos leva a outra “armadilha”: é possível que um Parlamento não dê as respostas adequadas diante de necessidades essenciais para a democracia?

Na minha opinião, considerar normal que o juiz tenha liberdade criativa diante de lacunas legislativas em questões essenciais também é uma interpretação particular. Talvez seja apenas um problema meu, já que não sou muito a favor do constitucionalismo transformador levado ao extremo. Acredito que o constitucionalismo transformador faz sentido em tempos de emergência. Mas ele não pode se tornar a lógica normal, porque o que é evidente é que essa concepção do constitucionalismo perturba a lógica dos poderes, criando uma espécie de poder sem controle.

Então, se vamos alterar a lógica da separação de poderes, vamos fazê-lo de forma adequada; vamos estabelecer novos mecanismos de equilíbrio institucional. Vamos reformular ou rever as funções de cada órgão constitucional. Mas não se deve dar como certo algo que, na minha opinião, vai contra a distribuição de poderes tal como foi concebida originalmente. Como estamos lidando com uma situação cada vez mais comum como se fosse uma emergência, acabamos consagrando os tribunais como poderes de emergência, o que implica uma mudança mais profunda, cujos efeitos vão além da luta contra a desinformação. Essa é a minha preocupação.

Poderíamos dizer que, no âmbito da luta contra a desinformação, eu posso até me sentir confortável com o fato de os tribunais adotarem uma posição que vai além do que a lei lhes permite ou do que a lei estabelece em cada país. Mas, se formos sérios, prorrogar ou projetar esse excesso de responsabilidade para outros momentos ou outras matérias acaba por transformá-los em órgãos todo-poderosos e, quando isso ocorre, a divisão de poderes fica comprometida.

Porque a separação de poderes garantida pela Constituição baseia-se no equilíbrio básico entre tais poderes. Portanto, se ocorrer uma violação constitucional, será necessário buscar os meios existentes no ordenamento jurídico para combater tal violação, geralmente por meio da atuação dos órgãos constitucionais através dos procedimentos estabelecidos.

Mas não podemos sustentar que, pelo fato de haver uma violação constitucional, os juízes devam se desligar das normas e assumir um papel em que o fim justificaria qualquer ação. Insisto, eu entendo isso em situações concretas, mas o que me preocupa muito é que isso se torne normalizado. Porque, como digo, não há nenhum argumento para legitimar essa prática na luta contra a desinformação e não normalizá-la em outros campos, como a luta contra as mudanças climáticas ou qualquer outra emergência internacional que não esteja recebendo resposta por parte dos poderes legislativos em muitos países.

RP: Muitos países estão tentando ampliar a transparência e regulamentar a atuação dos grupos de pressão, inclusive no ambiente digital. Com base em suas pesquisas sobre *lobby*: quais são os principais desafios para que a influência organizada nas campanhas digitais seja mais clara e rastreável, especialmente

quando entram em cena a publicidade segmentada, a microsegmentação ou, inclusive, atores estrangeiros?

Professor Rubio: Os norte-americanos têm isso muito claro. Acho que o ponto mais vulnerável disso, como ficou demonstrado na Romênia, é o dinheiro. Ou seja, é muito difícil tornar transparentes esse tipo de ação de *grassroot*, ou de mobilização cidadã que as campanhas eleitorais compartilham com o lobby. Mas o que é relativamente simples é estabelecer obrigações de transparência para o financiamento de todo esse tipo de movimentos e campanhas, *follow the money*. Porque uma parte, uma boa parte, como a compra de publicidade nas plataformas sociais, tem custos explícitos, enquanto outras, como a contratação de *influencers*, têm custos implícitos, de pagamento por serviços.

É impossível que todo esse tipo de ação seja realizado gratuitamente; portanto, é relativamente simples, na minha opinião, estabelecer mecanismos de fiscalização do financiamento de campanhas que permitam “rastrear o dinheiro”, como dizem os americanos. Com esse rastreamento, é possível identificar o uso ou a contratação desse tipo de serviço, o que, de alguma forma, pode colocar em risco a atividade eleitoral ou representar uma ameaça direta à democracia.

O mundo do *lobby* tem feito isso desde o início, apostando em sua regulamentação pela transparência por meio do registro. O mundo das campanhas eleitorais ou das campanhas de mobilização digital, acredito, deveria ter essa mesma transparência. Pelo menos essa transparência quando se trata de dinheiro público. Mas, na minha opinião, não apenas no que diz respeito ao dinheiro público, porque a transparência é um bom instrumento para enfrentar a opacidade dessas campanhas.

RP: E o que aconteceu na Romênia que deixou tão claro o problema do dinheiro e do lobby?

Professor Rubio: Bem, basicamente, o que aconteceu na Romênia foi que o candidato que havia conduzido uma campanha de enorme impacto, com muita visibilidade nas redes sociais, declarou que não havia gasto literalmente um único euro em sua campanha digital. Por isso, como era comprovável empiricamente que ele havia feito um investimento claro, obtendo visibilidade em espaços pagos, e não havia cumprido sua obrigação de informar isso às autoridades eleitorais, foi possível comprovar e anular a eleição.

É discutível se a condenação à anulação da eleição foi excessiva ou não. Mas é importante evidenciar e, com base nisso, determinar que houve um comportamento indevido que afeta a equidade eleitoral e a integridade eleitoral, uma vez que muitos dos instrumentos utilizados na campanha, favorecendo esse candidato, eram pagos e nenhum tipo de gasto havia sido declarado.

RP: Como o senhor avalia o fenômeno da desinformação eleitoral na América Latina? Sabemos que o senhor atuou como consultor e observador em vários países da região. O senhor poderia falar um pouco sobre essa experiência e sobre episódios e iniciativas relevantes nos países latino-americanos?

Professor Rubio: A experiência dos últimos três anos mostra que a sensibilidade das sociedades e dos órgãos eleitorais em relação a essa ameaça está cada vez maior. Cada vez mais os órgãos eleitorais, em suas estratégias de organização das eleições, sabem que, além de organizar as eleições, precisam se preocupar, e muito, para que o ambiente informativo que envolve a eleição seja saudável; que esse ambiente permita garantir a liberdade de voto como elemento essencial; que não condicione o ecossistema informativo nem a tomada de decisões eleitorais por parte dos cidadãos.

Essa percepção da ameaça está presente em todos os países da região e se traduz em respostas diferentes, dependendo do país. Em alguns casos, diante da ameaça, parece que decidem “cruzar os dedos” e dizer: “por favor, que isso não aconteça comigo”. Enquanto isso, em outros, tomam-se medidas muito mais abrangentes e estratégicas.

Acredito que a grande diferença nessa área está entre aqueles que encaram a desinformação como um fenômeno conjuntural e adotam respostas puramente reativas, esperando, sobretudo por meio do direito, ser capazes de enfrentar a desinformação. E aqueles que a entendem de uma maneira, como eu dizia antes, híbrida, em que a luta contra a desinformação vai além do marco normativo, além da resposta jurídica, e afeta outros ingredientes essenciais, como as alianças sociais, a comunicação e, inclusive, as relações internacionais dos órgãos eleitorais (que podem acabar sendo determinantes como resposta à desinformação).

Então, na minha opinião, há cada vez mais iniciativas eficazes. Mas, para serem eficazes, essas iniciativas precisam ser proativas, estratégicas, híbridas e, evidentemente, respeitadoras dos direitos fundamentais. Nesse sentido, como a região é muito grande, encontramos todo tipo de resposta. Desde aqueles que se apegam a elementos mais formais, por exemplo, generalizou-se o uso do pacto ético – sob diferentes nomes –, que consiste em um documento no qual os diversos atores relacionados às eleições se comprometem a ter uma conduta adequada. Mas são pactos que geralmente não contam com instrumentos de acompanhamento nem de sanção. Portanto, “ficam só no papel” e não se concretizam posteriormente na campanha, porque não são exigíveis.

Outros instrumentos passam por um conhecimento mais profundo da desinformação, por meio de campanhas de capacitação de seus funcionários e dos atores políticos, para que compreendam a natureza da desinformação e o risco que ela representa para a democracia.

Existem outros mecanismos mais sofisticados que aperfeiçoam as ferramentas de monitoramento e buscam fazer com que o próprio órgão eleitoral seja capaz de manter um sistema de alerta rápido contra a desinformação e possa implementar uma política de comunicação para

responder às diferentes narrativas desinformativas. Aqui, também, temos diversas versões. Aqueles que reagem diante de qualquer desinformação e aqueles que só o fazem diante da desinformação que afeta a integridade do sistema.

Temos também a resposta jurisdicional, que no México, no Panamá e na Costa Rica tem desempenhado um papel relevante. Assim, a cada processo eleitoral, começam a surgir, cada vez mais, respostas jurisdicionais que combatem a desinformação. Elas podem consistir na aplicação de multas, na anulação de contas ou na ordem de retirada de determinados conteúdos. Mas, inclusive, como no caso mexicano, podem chegar até à anulação de eleições mais acirradas, quando houve desinformação envolvida. Ou seja, no momento, o que temos é uma ameaça global geral e uma variedade bastante ampla de respostas nessas áreas.

RP: Como você vê o Brasil em relação às novas tecnologias e à desinformação eleitoral? Como você avalia as últimas eleições que o país enfrentou em 2022, com a invasão e vandalização das sedes dos três poderes? O que aconteceu?

Professor Rubio: O Brasil é um país pioneiro na luta contra a desinformação, pois tem sido capaz – graças também ao seu porte, mas não apenas a isso – de enfrentar o domínio das plataformas sociais e buscar soluções. Acredito que, como qualquer política pioneira e corajosa, ela tem muitos acertos e, acima de tudo, é proativa e estratégica, além de respeitosa dos direitos humanos.

O Brasil compreendeu desde muito cedo que a luta contra a desinformação não podia se restringir ao período eleitoral e que deveria ser contínua. Isso se traduziu na mobilização de recursos, capacidade e talento para combater a desinformação eleitoral. Nesse sentido, acredito que a avaliação da resposta do Brasil diante da desinformação é extremamente positiva.

Dito isso, num contexto acadêmico e sem intenção de criticar, sem pretender afirmar que os contras são superiores aos prós, mas sim que é preciso destacar alguns aspectos, na minha opinião, em que a resposta foi excessiva. Já comentamos um deles, que diz respeito ao protagonismo excessivo dos juízes, os quais, diante da ausência legislativa, assumiram de fato essa função e competência. É verdade que eles têm mais competência legislativa do que muitos outros órgãos eleitorais de muitos outros países⁹. Mas, na minha opinião externa, eles levaram isso, em algumas ocasiões, longe demais. Fizeram uma interpretação excessivamente ampla da normativa existente. Aqui nos perguntamos, como mencionei no início, se havia outra alternativa. Embora, talvez, a resposta seja não.

A segunda crítica diz respeito a uma decisão de última hora, nas últimas eleições, em que se alterou o foco da desinformação que inicialmente estava sendo combatida, que era a desinformação que minava o sistema eleitoral ou a integridade eleitoral, e se decidiu participar

⁹ Código Eleitoral, art. 23, IX (ver nota anterior).

ativamente da luta contra a desinformação entre partidos.

Essa decisão, tomada, creio eu – na semana imediatamente anterior à realização do segundo turno das eleições –, é criticável. Em primeiro lugar, pelo momento em que foi adotada, o que viola a regra de ouro de não alterar as normas eleitorais durante o período eleitoral; e isso ocorreu em pleno processo, quando o primeiro turno já havia sido realizado e o segundo estava prestes a acontecer.

Além disso, isso dá origem a contradições evidentes, de uma forma talvez cômica, como as decisões em que o Tribunal proíbe Bolsonaro de dizer que Lula é um enviado do diabo; ou proíbe Lula de chamar Bolsonaro de canibal. Isso põe em evidência a dificuldade real e objetiva que os órgãos eleitorais têm em se tornar árbitros da desinformação partidária. Sei que isso é muito polêmico. Mas reflete muito bem a complexidade da questão, sem necessidade de tomar partido.

Há uma decisão transcendental que ocorre quando o órgão eleitoral, ao aplicar essa mudança de norma de última hora, proíbe Bolsonaro de chamar Lula de corrupto. Pois, além da decisão eleitoral, ela aborda um tema profundamente complexo e que, na minha opinião, não pode ser excluído do debate político. Ou seja, partindo do pressuposto de que Lula é inocente, não é possível excluir do debate público, por decreto, a discussão sobre a corrupção de Lula ou de Bolsonaro.

Portanto, não estou tomando nenhuma posição. Simplesmente digo que tornar-se árbitro da disputa eleitoral acaba tensionando o sistema a ponto de se tomar decisões que podem minar o debate necessário para que o voto seja exercido de forma informada.

RP: Que desafios antigos e novos você prevê que estarão presentes nas novas eleições brasileiras de 2026 e quais seriam suas recomendações para enfrentá-los?

Professor Rubio: Considero que o Brasil, pelo que mencionei anteriormente, é um exemplo e pioneiro na luta contra a desinformação; conseguiu estabelecer um marco que nenhum outro país do mundo possui, para enfrentar o que talvez seja a maior ameaça aos próximos processos eleitorais em todo o mundo: a inteligência artificial.

Nesse sentido, parece-me que o Brasil, além de ser pioneiro, conseguiu uma regulamentação integral do uso da inteligência artificial nos processos eleitorais, o que é um exemplo que o mundo inteiro está observando. Dessa forma, provavelmente, independentemente a ameaça que a inteligência artificial represente, o Brasil está surpreendentemente bem preparado para enfrentá-la.

Provavelmente, o grande desafio é não repetir o que considero erros do processo anterior. Mas sim pressionar, por meio dos mecanismos constitucionais existentes, para que haja um marco normativo mais seguro ou um aumento claro das competências do Tribunal, mas concedido pelos

próprios órgãos que [até agora] não querem regulamentar. É preciso haver uma institucionalização mais robusta das competências e capacidades dos órgãos eleitorais para enfrentar a desinformação; e uma mudança na forma de lidar com a desinformação partidária¹⁰.

RP: Nos últimos anos, as *big techs* têm atuado cada vez mais como grupos de pressão organizados, tentando influenciar a regulamentação da proteção de dados, a inteligência artificial, a moderação de conteúdo e, inclusive, os processos eleitorais. Como você avalia o papel das *big techs* como atores de *lobby*? Que riscos e desafios isso representa para a formulação de políticas e para a proteção da integridade democrática?

Professor Rubio: Ora, os dados indicam que as *big techs* são as grandes lobistas. Como mostram os registros de transparência, tanto do Parlamento Europeu quanto de Washington, que concentram 15 mil lobistas nos Estados Unidos e 15 mil lobistas no Parlamento Europeu. Na União Europeia, é possível demonstrar empiricamente que as *big techs* são os grandes lobistas modernos. Até aí, não há dúvida alguma. Em princípio, como sou a favor de que o *lobby* se integre de forma saudável e transparente no sistema democrático, não teria qualquer objeção se isso fosse feito em igualdade de condições, de forma transparente e democrática.

O problema é que acredito que houve uma mudança, na qual, poderíamos dizer, os lobbies se tornaram tomadores de decisão. Aí [sim] temos um problema, porque os lobbies são um instrumento democrático, desde que participem a partir de sua posição de sociedade civil, entendida em sentido amplo, no processo de tomada de decisões.

Temos um problema democrático no momento em que são elas que tomam as decisões; ou quando os governos se preocupam em promover os interesses dessas empresas em outros Estados. É o que está acontecendo com as *big techs* e a regulamentação tecnológica na União Europeia, em que Donald Trump está defendendo, ou liderando as *big techs*, para provocar mudanças nas políticas públicas.

Isso é essencial porque a motivação das *big techs*, independentemente do que possam dizer, é única e exclusivamente o lucro econômico. Tudo o que motiva o uso de instrumentos que afetam de maneira determinante a democracia é regido única e exclusivamente por esse lucro. Está comprovado que as leis do mercado não funcionam como formas de garantia dos direitos fundamentais. Portanto, é essencial impor limites à capacidade de influência ou de liderança das *big techs* na formulação ou na produção de políticas públicas.

Acho que a associação das grandes empresas de tecnologia com o governo de Donald

¹⁰ A desinformação partidária faz parte do debate entre os candidatos e os partidos e não prejudica a integridade eleitoral nem o sistema democrático.

Trump é uma excelente oportunidade para destacar o poder que elas vêm acumulando nos últimos 10 anos. Considero um erro concentrar a atenção em se as grandes empresas de tecnologia são ou não trumpistas! Porque isso é mentira! As grandes empresas de tecnologia estão a serviço do dinheiro. E sempre se preocuparam em obter o melhor tratamento por parte de qualquer governo. É isso que considero dramático e que, graças a Trump, todos podemos ver.

Então, o que não faz sentido é que as grandes empresas de tecnologia possam agir livremente, sem qualquer respeito, sem o mínimo de salvaguardas às garantias dos direitos fundamentais, com o único objetivo de melhorar seus resultados financeiros; e que cheguem ao ponto em que Trump transformou o governo em seu melhor grupo de pressão. Ou seja, ter Donald Trump como lobista, que é o que realmente aconteceu na União Europeia, não tem preço, e me parece que sim, que é um perigo para a democracia.

* * *

.....