



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2026,
Volumen 10, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i5

TERRITÓRIO, DESIGUALDADE INFORMACIONAL E LIBERDADE POLÍTICA: DA ADI 4.451 AOS DESAFIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL À INTEGRIDADE DO VOTO

**TERRITORY, INFORMATION INEQUALITY AND POLITICAL
FREEDOM: FROM ADI 4,451 TO THE CHALLENGES OF ARTIFICIAL
INTELLIGENCE FOR ELECTORAL INTEGRITY**

Alex Pires Andrade

Centro Universitário de Brasília, Brasília, Brasil

Território, Desigualdade Informacional e Liberdade Política: da ADI 4.451 Aos Desafios da Inteligência Artificial à Integridade do Voto

Alex Pires Andrade¹

alxpires@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9381-7479>

Centro Universitário de Brasília (CEUB)

Brasília, Brasil

RESUMO

Um voto pode ter o mesmo valor jurídico e, ainda assim, ser formado sob condições profundamente desiguais de informação. Partindo dessa tensão, o artigo investiga como desigualdades territoriais de acesso, mediação e uso da informação condicionam o exercício da liberdade política diante da inteligência artificial. Por meio de pesquisa jurídico-dogmática, documental e teórico-normativa, articula a abordagem das capacidades de Amartya Sen, a crítica democrática de Jeremy Waldron, a ADI 4.451 e dados brasileiros sobre conectividade e ecossistemas informacionais. Propõe a categoria capacidade informacional territorial para compreender como recursos, instituições, infraestruturas e mecanismos de mediação, distribuídos de forma desigual no território, ampliam ou restringem oportunidades efetivas de acesso, contraste, contextualização, produção e verificação de informação politicamente relevante. Conclui que a integridade eleitoral, diante da inteligência artificial, não deve ser protegida pela censura do discurso político, mas pela preservação da autenticidade comunicacional e pela expansão das capacidades informacionais necessárias ao exercício autônomo da liberdade política.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, liberdade política, inteligência artificial

¹ Autor principal

Correspondencia: alxpires@hotmail.com

Territory, Information Inequality and Political Freedom: From ADI 4,451 to the Challenges of Artificial Intelligence for Electoral Integrity

ABSTRACT

A vote may carry the same legal weight and yet be formed under profoundly unequal informational conditions. Starting from this tension, the article examines how territorial inequalities in access to, mediation of, and use of information shape the exercise of political freedom in the age of artificial intelligence. Through legal-dogmatic, documentary, and theoretical-normative research, it brings together Amartya Sen's capability approach, Jeremy Waldron's democratic critique, ADI 4,451, and Brazilian data on connectivity and informational ecosystems. It proposes the concept of territorial informational capability to explain how resources, institutions, infrastructures, and mechanisms of mediation, unevenly distributed across territories, expand or constrain effective opportunities to access, compare, contextualize, produce, and verify politically relevant information. It concludes that electoral integrity in the age of artificial intelligence should not be protected through censorship of political speech, but through the preservation of communicative authenticity and the expansion of informational capabilities necessary for the autonomous exercise of political freedom.

Keywords: territorial development, political freedom, artificial intelligence

*Artículo recibido 20 agosto 2026
Aceptado para publicación: 20 setiembre 2026*



INTRODUÇÃO

O constitucionalismo democrático convive com uma tensão que não pode ser eliminada por fórmulas institucionais simples. A democracia atribui valor ao autogoverno, à igualdade política e à participação dos cidadãos na produção das decisões coletivas, de tal forma que os direitos fundamentais, por sua vez, limitam a ação das majorias e preservam condições sem as quais a própria deliberação democrática perderia sentido.

A controvérsia sobre quem deve ter a última palavra em desacordos sobre direitos nasce dessa tensão, na qual Jeremy Waldron formula uma das críticas mais influentes à revisão judicial forte ao sustentar que, sob determinadas condições institucionais, não há razão democrática suficiente para presumir que tribunais devam substituir a decisão legislativa em desacordos persistentes sobre direitos.(Waldron, 2006)

A pergunta sobre quem decide, entretanto, pressupõe outra que recebeu menor atenção no debate jurídico: em quais condições sociais e informacionais os cidadãos formam a vontade que sustenta a decisão democrática?

A igualdade do voto estabelece equivalência jurídica entre cidadãos no momento eleitoral, mas não assegura que todos encontrem ambientes equivalentes de acesso, produção, contextualização e verificação da informação. A formação da vontade ocorre em ecossistemas concretos, territorialmente distribuídos, nos quais infraestrutura digital, jornalismo local, instituições públicas, redes comunitárias, educação, plataformas e capacidades de mediação assumem configurações distintas.

A inteligência artificial generativa torna essa questão especialmente urgente, pois sistemas capazes de produzir textos, imagens, vídeos e vozes sintéticas diminuem custos de criação, permitem adaptação rápida de mensagens e ampliam a possibilidade de simular pessoas e acontecimentos com elevado grau de verossimilhança.

A literatura recente sobre deepfakes eleitorais identifica usos reais em campanhas e adverte contra diagnósticos apocalípticos que tratem toda produção sintética como equivalente, insistindo na necessidade de analisar contexto, finalidade e efeitos.(Łabuz & Nehring, 2024)

No Brasil, a transformação tecnológica encontrou uma tradição constitucional de forte proteção à liberdade de expressão no processo eleitoral. A ADI 4.451 tornou-se referência ao afastar restrições legais que alcançavam humor, sátira, crítica e opinião em período eleitoral.

A medida cautelar de 2010, então sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, e o julgamento definitivo de 2018, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, convergiram na rejeição de ingerências estatais prévias incompatíveis com o pluralismo e com a liberdade de expressão. (Supremo Tribunal Federal [STF], 2010, 2018) Na oportunidade do julgamento o Ministro Carlos Ayres Britto advertia que não havia liberdade de imprensa pela metade.

A tensão contemporânea é, portanto, mais sofisticada do que a oposição entre liberdade e segurança eleitoral. O problema consiste em saber como preservar o espaço público suficientemente aberto para admitir crítica, humor, parcialidade, erro e persuasão e, simultaneamente, impedir que fraudes de autenticidade comunicacional convertam tecnologia em instrumento de falsificação da realidade atribuída ao candidato, à autoridade ou a qualquer participante do debate.

Essa dificuldade aumenta quando se reconhece que a capacidade coletiva de identificar, contextualizar e contestar manipulações não é necessariamente homogênea no território.

É justamente nesse ponto que a abordagem das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen, permite reconstruir o problema. Para o autor, o desenvolvimento não se resume à disponibilidade de recursos ou ao crescimento econômico. Ele depende, sobretudo, da ampliação das liberdades substantivas das pessoas, o que confere às liberdades políticas, às oportunidades sociais e às garantias de transparência um papel central, tanto por seu valor próprio quanto pelos efeitos que produzem.

A passagem de recursos para capacidades exige observar se condições formais podem ser efetivamente convertidas em oportunidades de ação, uma vez aplicada à informação, essa distinção impede que acesso à internet seja confundido com capacidade política, pois conexão é recurso e a possibilidade real de acessar fontes, compreendê-las, confrontá-las, produzir informação e participar do debate constitui problema mais amplo. (Sen, 1999)

A literatura sobre desigualdade digital já percorreu movimento semelhante, no qual o debate deixou de concentrar-se apenas na divisão entre conectados e não conectados e passou a examinar desigualdades de habilidades e usos, bem como diferenças nos resultados obtidos a partir do uso da internet.

Estudos sobre segundo e terceiro níveis da desigualdade digital mostram que disponibilidade de acesso não elimina diferenças de competências, formas de uso e benefícios concretos.(Van Deursen & Helsper, 2015)

A contribuição pretendida neste artigo é avançar um passo distinto: territorializar a análise e vinculá-la especificamente à liberdade política.(Scheerder et al., 2017) Propõe-se a categoria capacidade informacional territorial para designar a configuração de recursos, instituições, infraestruturas e mecanismos de mediação que, em determinado território, ampliam ou restringem oportunidades efetivas de acesso, contraste, contextualização, produção e verificação de informação politicamente relevante. A categoria não mede inteligência, racionalidade ou qualidade do voto dos habitantes e seu objeto são as condições ambientais e institucionais que favorecem ou limitam agência política.

O problema de pesquisa é formulado nos seguintes termos: Como as desigualdades territoriais de acesso à informação ampliam a vulnerabilidade à manipulação eleitoral por inteligência artificial, e como o Direito Constitucional pode enfrentá-las sem controlar o discurso político?

A hipótese sustenta que a igualdade formal do voto não garante igualdade das condições informacionais de formação da vontade. A heterogeneidade territorial de conectividade, pluralidade comunicacional, mediação jornalística, capacidades institucionais e oportunidades de uso da informação pode produzir diferentes possibilidades de conversão de recursos informacionais em agência política.

A IA pode ampliar essas assimetrias quando aumenta escala, velocidade, personalização e verossimilhança de conteúdos sintéticos. A resposta constitucional, contudo, deve distinguir controle do conteúdo político de proteção da autenticidade comunicacional e combinar regulação proporcional de práticas fraudulentas com políticas de expansão de capacidades informacionais.

O artigo dialoga ainda com a Integração Constitucional desenvolvida na tese de doutorado que o antecede. Naquele trabalho, o critério foi concebido para examinar se decisões públicas identificam e relacionam adequadamente dimensões constitucionalmente relevantes antes da escolha, evitando que fundamentos corretos sejam empregados de forma isolada ou fragmentada. O uso aqui é deliberadamente limitado: não se afirma validação do critério no campo eleitoral, mas emprega-se sua lógica relacional para organizar o conflito entre liberdade, legitimidade democrática, proporcionalidade, integridade eleitoral, capacidades institucionais e efeitos territoriais.(Andrade, 2026)

A estrutura segue cinco movimentos. Primeiro, explicita-se o método e o estatuto das evidências. Em seguida, desenvolve-se a categoria capacidade informacional territorial e sua diferenciação em relação a conceitos próximos. Depois, reconstrói-se a tensão entre Waldron e a ADI 4.451. O quarto movimento examina IA, deepfakes e autenticidade comunicacional à luz das normas eleitorais de 2026. Por fim, propõe-se uma agenda constitucional-territorial centrada na expansão de capacidades, indicando limites e hipóteses para pesquisa futura.

METODOLOGIA

Percorso metodológico e limites da inferência

A pesquisa é qualitativa, teórico-normativa, jurídico-dogmática e documental. Essa combinação decorre do próprio objeto: o artigo não pretende estimar causalmente o efeito da inteligência artificial ou dos desertos de notícias sobre o comportamento do eleitor, mas construir uma categoria analítica e testá-la quanto à sua utilidade para interpretar um conflito constitucional contemporâneo.

O método, por isso, distingue três planos de evidência: normativo-jurisprudencial, teórico-conceitual e descritivo-territorial.

No plano normativo-jurisprudencial, o corpus principal é composto pela ADI 4.451/DF e pela Resolução TSE nº 23.610/2019 em sua redação atualizada pelas Resoluções nº 23.732/2024 e nº 23.755/2026.

A ADI foi selecionada porque enfrenta diretamente a tentativa legislativa de proteger o processo eleitoral mediante restrições à liberdade de expressão, permitindo analisar os limites constitucionais de intervenções paternalistas. A regulamentação do TSE foi selecionada por representar o marco eleitoral brasileiro contemporâneo sobre conteúdo sintético, rotulagem, deepfakes, provedores e sistemas de IA.(Tribunal Superior Eleitoral [TSE], 2019/2026)

A análise da ADI separa dois momentos que não podem ser confundidos: a cautelar de 2010, associada à fundamentação de Carlos Ayres Britto, e o mérito de 2018, relatado por Alexandre de Moraes.

O objetivo não é atribuir identidade integral às duas fundamentações, mas identificar a continuidade constitucional relativa à proteção do humor, da crítica, da opinião e do pluralismo político, bem como verificar quais elementos desse paradigma são transportáveis para o ambiente de conteúdo sintético.

No plano teórico-conceitual, a análise foi organizada em quatro eixos. Waldron contribui para a discussão sobre legitimidade decisória e para a distinção entre razões relacionadas ao resultado e ao processo. Sen oferece a abordagem das capacidades e destaca a centralidade da liberdade política substantiva. A literatura sobre desigualdade digital permite diferenciar acesso, habilidades, usos e resultados, enquanto os estudos sobre jornalismo local e desertos de notícias demonstram a importância democrática do ecossistema informacional de cada território. A seleção desses eixos seguiu um critério funcional: cada um responde a uma questão necessária à construção da categoria proposta, evitando o simples acúmulo de referências sem função analítica.

No plano descritivo-territorial, utilizam-se dados secundários do IBGE e do Atlas da Notícia. A PNAD Contínua TIC 2024 foi escolhida por disponibilizar indicador nacional recente de utilização da internet segundo situação urbana e rural.

O Atlas da Notícia 2025 foi utilizado por mapear veículos produtores de notícias em escala municipal. A utilização dessa fonte exige cautela explícita porque o próprio Atlas adverte que não deve ser tratado como pesquisa acadêmica. Seus dados servem aqui como descrição de distribuição territorial de veículos cadastrados, não como medida direta de qualidade jornalística, consumo de informação ou exposição à desinformação.(Atlas da Notícia, 2025)

A técnica de análise segue uma cadeia explícita: evidência, classificação, interpretação e inferência. Primeiro, identifica-se o que cada fonte efetivamente demonstra. Segundo, classifica-se sua função no argumento: fundamento normativo, suporte conceitual ou descrição contextual. Terceiro, interpreta-se a relação entre as fontes. Diante disso, somente então é formulada a inferência normativa. Essa sequência é necessária porque a principal fragilidade de pesquisas interdisciplinares desse tipo consiste em transformar correlações descritivas ou plausibilidades teóricas em afirmações causais não demonstradas.

Os dados empíricos utilizados permitem uma conclusão delimitada: o ambiente informacional brasileiro é territorialmente heterogêneo em, pelo menos, duas dimensões observáveis, quais sejam: o uso da internet e a presença de veículos jornalísticos locais. Essa constatação permite afastar a ideia de que todos os eleitores participam do processo político sob as mesmas condições informacionais.

Os dados, contudo, não demonstram que eleitores de municípios com poucos veículos de comunicação sejam mais suscetíveis à desinformação, que populações rurais tenham menor capacidade de decisão política, que a inteligência artificial altere resultados eleitorais ou que a ausência de jornalismo local provoque maior abstenção. A heterogeneidade identificada é utilizada, portanto, para questionar a presunção de uniformidade do ambiente informacional e formular hipóteses institucionais que ainda precisam ser verificadas por pesquisas futuras.

O estudo apresenta quatro limitações principais: a ausência de pesquisa primária com eleitores; a impossibilidade de estabelecer relações causais sobre o voto; o uso descritivo de uma base não acadêmica sobre jornalismo local; e a necessidade de validação empírica da categoria proposta. Explicitar esses limites não enfraquece o artigo. Ao contrário, preserva a correspondência entre as evidências reunidas e as conclusões alcançadas, além de indicar caminhos verificáveis para pesquisas futuras.

Capacidade informacional territorial: conceito, fronteiras e utilidade analítica

A proposta de capacidade informacional territorial parte de duas recusas. A primeira rejeita a ideia de que acesso formal a uma tecnologia seja suficiente para descrever as oportunidades que dela decorrem. A segunda rejeita a suposição de que informação possa ser analisada exclusivamente como atributo individual, desconsiderando instituições, redes, infraestrutura e mediações existentes no lugar onde a vida política se realiza.

A abordagem territorial do desenvolvimento oferece base para a segunda recusa. Schneider (2004) destaca que a perspectiva territorial desloca o foco de setores isolados para processos sociais e institucionais situados, observando articulações entre atores, escalas e recursos. Milton Santos (1999), por outra tradição teórica, insiste no território usado como espaço de relações, práticas e poder, o que impede tratá-lo como mero suporte geográfico neutro. O território interessa, assim, porque configura oportunidades e constrangimentos sem determinar mecanicamente comportamentos.

A abordagem das capacidades fornece a primeira recusa. Sen diferencia meios e liberdades substantivas: possuir recursos ou direitos formais não equivale necessariamente a conseguir convertê-los em oportunidades reais.

Nesse sentido, a relevância dessa distinção para a esfera informacional foi identificada antes mesmo da atual expansão das plataformas. Alampay, ao aplicar a abordagem das capacidades às tecnologias de informação e comunicação, sustenta que políticas centradas apenas em acesso deixam de observar como as tecnologias são efetivamente usadas e convertidas em resultados de desenvolvimento.(2006)

Essa passagem dos meios aos resultados também aparece na literatura do digital divide. A primeira geração concentrou-se em acesso e a segunda deslocou atenção para habilidades e usos; a terceira passou a observar resultados concretos obtidos a partir da presença online. Van Deursen e Helsper (2015) demonstram que benefícios derivados do uso da internet podem distribuir-se de forma desigual, inclusive entre pessoas conectadas. Scheerder, Van Deursen e Van Dijk,(2017) em revisão sistemática, mostram a evolução do campo e alertam para inconsistências terminológicas, o que reforça a necessidade de delimitação conceitual quando se propõe nova categoria.

A desigualdade digital, contudo, continua sendo conceito mais amplo e predominantemente orientado às relações entre indivíduos ou grupos e tecnologias. A categoria aqui proposta acrescenta duas especificidades: a unidade territorial e a função política. Seu objeto não é apenas saber quem tem internet, quem possui habilidades ou quem obtém benefícios, mas como um ecossistema territorial de comunicação fornece, ou não, oportunidades para que cidadãos convertam recursos informacionais em participação, fiscalização, expressão e formação autônoma da vontade.

A literatura sobre segunda divisão digital já identificou um democratic divide. Min (2010) mostra que diferenças de habilidades e interesse político influenciam o uso político da internet, deslocando a questão de simples conexão para participação online. O presente artigo não substitui essa literatura. Seu acréscimo consiste em perguntar pela configuração territorial das condições que tornam o uso político da informação mais ou menos viável.

A dimensão territorial também diferencia a categoria de alfabetização midiática. Alfabetização midiática refere-se, em linhas gerais, a competências para acessar, compreender, avaliar e produzir conteúdos.

Dessa forma, trata-se de elemento importante da capacidade informacional, mas não suficiente, de tal forma que um cidadão altamente competente pode viver em território com baixa diversidade de fontes locais ou com instituições públicas incapazes de produzir informação tempestiva; inversamente, um

território pode possuir meios de comunicação e conectividade abundantes, mas apresentar lacunas de competências que limitam sua conversão em agência.

A capacidade informacional territorial tampouco se confunde com vulnerabilidade informacional. Vulnerabilidade descreve condição de exposição a risco ou menor capacidade de resposta; a categoria proposta inclui tanto fatores de fragilidade quanto recursos de proteção e agência.

O interesse não está em classificar territórios como vulneráveis de maneira definitiva, mas em identificar combinações de recursos e mediações que podem ampliar ou restringir possibilidades de resposta.

Também não se confunde com desigualdade comunicacional. Esta pode abranger concentração de propriedade, invisibilidade de grupos, assimetrias de voz e acesso a meios. A capacidade informacional territorial é mais estreita em sua finalidade: pergunta pelas oportunidades concretas de transformar recursos comunicacionais em liberdade política substantiva. Sua utilidade está menos em descrever todo o campo comunicacional e mais em construir ponte entre informação, território e agência democrática. A categoria pode ser definida, portanto, como a configuração territorial de recursos materiais, instituições, fontes, competências e mecanismos de mediação que condiciona as oportunidades efetivas de cidadãos e coletividades acessarem, contextualizarem, confrontarem, produzirem e verificarem informação politicamente relevante, convertendo-a em capacidade de participação, fiscalização e formação autônoma da vontade. Três propriedades são constitutivas: territorialidade, relacionalidade e funcionalidade democrática.

Nesse sentido, territorialidade significa que a unidade de análise não é apenas o indivíduo. A presença de infraestrutura, escolas, universidades, rádios, jornais, associações, canais de informação pública, agentes de checagem e redes comunitárias altera o conjunto de possibilidades disponíveis no espaço social. Não se presume, por isso, que município seja sempre a escala territorial adequada; a escala pode variar conforme o problema, incluindo comunidades rurais, regiões metropolitanas, territórios tradicionais ou redes que atravessam limites administrativos.

Por sua vez, relacionalidade significa que nenhuma variável isolada produz a capacidade. Conectividade sem pluralidade pode criar dependência de poucas plataformas. Pluralidade de veículos sem acesso material pode alcançar apenas parte da população.



Educação midiática sem fontes independentes pode ter eficácia limitada. Instituições públicas com dados robustos, mas comunicação inacessível, podem não converter transparência formal em informação utilizável. A capacidade emerge da interação entre esses elementos.

Por fim, funcionalidade democrática significa que a categoria é avaliada segundo as oportunidades que oferece para ação política, e não pela quantidade abstrata de informação circulante. O território pode ser intensamente conectado e ainda assim oferecer baixa capacidade de fiscalização local se a comunicação estiver dominada por conteúdos não relacionados a assuntos públicos. Da mesma forma, uma comunidade com infraestrutura modesta pode possuir redes associativas, rádio comunitária e mediações institucionais capazes de produzir informação politicamente relevante. A categoria, portanto, evita equivaler desenvolvimento informacional a volume tecnológico.

Para fins analíticos, cinco dimensões organizam a capacidade informacional territorial. A conectividade material corresponde à disponibilidade, estabilidade, qualidade e custo de acesso a redes e dispositivos. A pluralidade informacional diz respeito à diversidade de fontes e produtores acessíveis. A mediação e verificação abrangem instituições e práticas capazes de contextualizar, checar e traduzir informação. A capacidade institucional envolve aptidão de órgãos públicos e organizações territoriais para produzir informação confiável, responder a incidentes e coordenar ações. A autonomia informacional refere-se às oportunidades e competências dos sujeitos para buscar, comparar, avaliar e produzir conteúdo.

Essas dimensões não são pesos de um índice. A ausência de mensuração é intencional nesta etapa: o artigo não dispõe de dados suficientes para estabelecer equivalências entre dimensões nem para concluir que determinado território seja globalmente 'mais capaz'.

O desenho funciona como matriz de observação e gera hipóteses empiricamente testáveis. Estudos futuros poderão operacionalizar indicadores, comparar territórios e verificar se as dimensões possuem estabilidade intersubjetiva.

Os dados brasileiros ilustram por que a categoria pode ser útil. A PNAD Contínua TIC 2024 estimou que 89,1% das pessoas de dez anos ou mais utilizaram a internet no país, ao mesmo passo, o percentual foi de 90,2% em áreas urbanas e 81,0% em áreas rurais, mostrando expansão rural relevante e persistência de diferença de uso. O dado demonstra heterogeneidade de acesso, mas nada informa, sozinho, sobre qualidade de uso, pluralidade de fontes ou comportamento político.(IBGE, 2025)



O Atlas da Notícia 2025 oferece outra dimensão descritiva. O levantamento classificou 2.504 municípios brasileiros como desertos de notícia, 1.808 como quase desertos, com um ou dois veículos, e 1.258 como não desertos, com três ou mais veículos cadastrados.

Em Minas Gerais, 491 municípios estavam classificados como desertos e 233 como quase desertos. Esses números descrevem geografia desigual da oferta jornalística cadastrada, mas não equivalem a ausência de comunicação local e não autorizam inferir efeitos eleitorais.(Atlas da Notícia, 2025)

Pesquisa recente em desertos informacionais brasileiros também examina consumo e verificação de informações em localidades específicas, demonstrando que o campo começa a produzir evidência qualitativa situada.

Essa agenda empírica é especialmente compatível com a categoria proposta, porque permite observar como infraestrutura, mediação e práticas concretas se combinam em territórios particulares.(Alencar et al., 2025)

O vínculo com Sen precisa ser, por fim, cuidadosamente delimitado. A capacidade informacional territorial não pretende ser uma capacidade básica universal atribuída ao autor nem uma extensão textual de sua lista, que Sen deliberadamente não fixa em termos fechados.

Trata-se de categoria construída neste artigo, inspirada na distinção entre recursos e oportunidades substantivas. Srinivasan (2007), ao discutir liberdade política na abordagem das capacidades, chama atenção para a necessidade de pensar oportunidades reais de participação, e não apenas direitos formais. Essa contribuição ajuda a justificar a passagem da igualdade jurídica do voto para a análise das oportunidades concretas de participação política.

A inovação, assim, não está em afirmar que acesso desigual à informação produz desigualdade política, ideia já presente em diferentes literaturas, mas em oferecer uma unidade analítica relacional que permita investigar como recursos informacionais territorialmente distribuídos são convertidos, ou não, em liberdade política substantiva.

Essa formulação torna a categoria falseável: se pesquisas mostrarem que as dimensões não apresentam variação relevante, que não se relacionam a oportunidades políticas ou que conceitos existentes explicam o fenômeno sem perda analítica, sua utilidade deverá ser revista.

Quem Decide Os Direitos? Waldron, Ayres Britto E A ADI 4.451

A discussão territorial não elimina o problema institucional clássico. Ao contrário, torna-o mais complexo: se a formação da vontade ocorre em ambientes desiguais e se tecnologias podem interferir na autenticidade comunicacional, quem possui legitimidade para estabelecer limites? Parlamento, Supremo Tribunal Federal, Justiça Eleitoral e plataformas privadas ocupam posições distintas, e nenhum deles pode ser presumido infalível.

Waldron desenvolve sua crítica à revisão judicial forte a partir de quatro pressupostos: instituições democráticas e judiciais razoavelmente funcionais, compromisso social efetivo com os direitos e desacordo razoável e persistente sobre seu conteúdo. Seu argumento, portanto, não é incondicional. No que denomina “caso nuclear”, as razões ligadas ao processo, especialmente a igualdade política e o direito de participação, pesam em favor das instituições representativas. (Waldron, 2006, pp. 1359–1369, 1386–1395)

Uma contribuição especialmente útil de Waldron consiste na distinção entre razões relacionadas ao resultado e razões relacionadas ao processo. As primeiras avaliam qual procedimento tem maior probabilidade de produzir decisões corretas ou justas, por sua vez, as segundas perguntam quem tem direito a participar da decisão e que procedimento respeita melhor a igualdade política. A existência de tribunais capazes de oferecer razões jurídicas não encerra, portanto, a questão da legitimidade da última palavra. (Waldron, 2006, pp. 1371–1376)

A ADI 4.451 oferece um caso brasileiro apropriado para testar essa tensão. O art. 45 da Lei nº 9.504/1997 estabelecia restrições à programação de rádio e televisão durante o período eleitoral, alcançando, entre outros comportamentos, o uso de trucagem, montagem ou recurso que degradasse ou ridicularizasse candidato, partido ou coligação e a difusão de opinião favorável ou contrária a candidatura.

A finalidade normativa podia ser reconstruída à luz da proteção da normalidade e legitimidade das eleições e da preocupação com assimetrias dos meios de comunicação; o problema estava no alcance preventivo sobre crítica, humor e opinião.

Na cautelar de 2010, Ayres Britto situou programas humorísticos, charges e caricaturas no âmbito das atividades de imprensa e afirmou a incompatibilidade da censura prévia com a liberdade

constitucionalmente assegurada. A fundamentação reconheceu a possibilidade de responsabilização posterior por abusos, mas recusou a ideia de que crítica jornalística, inclusive áspera, sarcástica ou irreverente, pudesse ser previamente bloqueada.(STF, 2010)

O julgamento de mérito de 2018 consolidou a orientação. A ementa destaca liberdade de expressão e pluralismo de ideias como valores estruturantes do sistema democrático e rejeita ingerência estatal prévia no direito de criticar durante o processo eleitoral. A decisão não protege apenas um interesse profissional da imprensa; vincula livre discussão, participação política e democracia à circulação de opiniões, juízos de valor e críticas.(STF, 2018)

A primeira conclusão jurídica é que a finalidade de proteger eleições não autoriza qualquer técnica regulatória. O legislador pode possuir razão constitucional relevante ao tentar preservar igualdade entre candidaturas ou impedir manipulação, mas uma vedação ampla à ridicularização e à opinião sacrifica elementos que constituem a própria formação da vontade democrática. O caso, portanto, não opõe um legislador interessado em democracia a um tribunal interessado apenas em liberdade; expõe desacordo sobre quais condições comunicacionais melhor preservam a democracia.

Essa reconstrução permite responder parcialmente a Waldron sem abandonar sua crítica. O STF não se torna legitimado simplesmente porque sua leitura substantiva parece mais liberal. É necessário justificar por que o objeto da restrição legislativa, crítica, humor e opinião, participa das condições processuais da democracia.

Da mesma forma, quando o legislador regula o ambiente mediante o qual os cidadãos avaliam os próprios legisladores e candidatos, o controle judicial pode ser defendido como proteção de condições estruturantes da competição democrática, embora essa defesa continue sujeita à dificuldade contramajoritária.

O caso também revela limite importante da transposição para IA. O paradigma de 2010 e 2018 enfrentou principalmente expressão editorial e humorística em meios de radiodifusão. Um deepfake eleitoral não é necessariamente equivalente a uma charge. A charge comunica sua natureza interpretativa enquanto que o deepfake pode ser usado para simular um registro autêntico.

A diferença juridicamente relevante, entretanto, não está no emprego de IA em si. Conteúdo sintético pode ser humorístico, artístico, acessível ou informativo. O ponto está na relação entre forma de

apresentação, autenticidade atribuída, intenção comunicativa e potencial de enganar sobre a origem ou existência de uma fala ou fato.

A contribuição de Ayres Britto à fase cautelar é particularmente útil porque evita sacrificar liberdade em nome de uma tutela abstrata do eleitor. A lógica subjacente pode ser formulada sem reproduzir frases do julgamento: o processo eleitoral não suspende a liberdade crítica. Muito pelo contrário, aumenta a importância da circulação de opiniões sobre aqueles que disputam poder. Essa premissa deve continuar valendo no ambiente algorítmico.

Ao mesmo tempo, o novo ambiente expõe uma pergunta que a ADI 4.451 não precisava responder em toda a sua extensão: proteger a liberdade de crítica implica tolerar a falsificação oculta de identidade comunicacional? A resposta deste artigo é negativa. Existe diferença entre Estado determinar se uma opinião é aceitável e exigir transparência quando técnica sintética pretende fazer o eleitor acreditar que alguém disse ou fez algo que não ocorreu. A primeira intervenção controla conteúdo; a segunda pode proteger condições de autenticidade.

Essa distinção precisa, contudo, passar pelo teste waldroniano da legitimidade institucional. Normas sobre IA eleitoral são escolhas públicas contestáveis. O Judiciário ou a Justiça Eleitoral não devem presumir que, por lidarem com direitos, ocupam posição moral superior ao legislador.

A exigência de justificação deve alcançar todos os centros decisórios, inclusive tribunais e órgãos administrativos eleitorais. Esse é o ponto em que a Integração Constitucional acrescenta uma pergunta ao debate: ainda que se discorde sobre quem deve ter a palavra final, como avaliar se o decisor construiu o problema com amplitude suficiente?

A lógica da Integração Constitucional impede que liberdade, integridade eleitoral ou deferência institucional ocupem isoladamente todo o campo. Uma decisão precisa relacionar legitimidade democrática, intensidade da restrição à expressão, proporcionalidade, autonomia do eleitor, igualdade entre candidaturas, capacidade institucional de aplicação, efeitos sobre terceiros e possibilidade de alternativas menos restritivas.

A contribuição não consiste em resolver automaticamente a colisão, mas em aumentar o ônus argumentativo de qualquer solução que imponha sacrifício intenso a uma dessas dimensões.(Andrade, 2026)

A relação entre Waldron e a Integração Constitucional pode, assim, ser formulada de modo não concorrente. Waldron pergunta quais procedimentos são democraticamente legítimos para encerrar desacordos sobre direitos.

A Integração Constitucional pergunta se o problema submetido a qualquer desses procedimentos foi construído mediante consideração suficiente das dimensões constitucionais relevantes. A primeira é uma teoria sobre legitimidade institucional; a segunda, no recorte utilizado aqui, é uma proposta sobre qualidade da justificação.

Há ainda uma consequência territorial. Os pressupostos democráticos da crítica de Waldron envolvem instituições em funcionamento e participação política significativa. Desigualdades informacionais territoriais não refutam sua teoria, mas introduzem uma pergunta sobre as condições substantivas da participação.

Nesse sentido, se grupos formalmente iguais enfrentam oportunidades sistematicamente distintas de acesso e uso de informação política, a igualdade processual continua suficiente para descrever a legitimidade? O artigo não pretende resolver essa questão, mas a abordagem de Sen permite formulá-la em termos mais precisos, quais sejam: igualdade política requer atenção também às capacidades efetivas de participar.

Srinivasan desenvolve crítica semelhante ao observar que a abordagem das capacidades convida a pensar valor efetivo das liberdades políticas e oportunidades reais de participação, não apenas sua titularidade formal. Essa ponte é importante porque impede duas simplificações: não se conclui que desigualdade informacional invalide eleições, mas também não se presume que um voto formalmente igual encerre toda a análise da liberdade política. (Srinivasan, 2007)

A ADI 4.451, nesse quadro, oferece uma orientação constitucional de base: a democracia deve ser protegida mediante mais liberdade crítica, não pela esterilização preventiva da esfera pública. O desafio da IA é preservar esse núcleo ao mesmo tempo em que se reconhece que falsificação de autenticidade não se confunde necessariamente com expressão crítica.

Inteligência Artificial, autenticidade comunicacional e integridade do voto

A questão contemporânea pode ser formulada por uma distinção simples, mas que exige precisão: sátira interpreta ou deforma deliberadamente a realidade de modo reconhecível, de modo que deepfake pode,



em certos contextos, fabricar um registro falso com aparência de autenticidade. A diferença não é ontológica.

Assim, uma sátira pode usar deepfake e permanecer claramente humorística; um vídeo verdadeiro pode ser editado de forma enganosa. O critério juridicamente relevante não é a ferramenta, mas o tipo de interferência sobre as condições em que o destinatário atribui origem, autoria e autenticidade à comunicação.

Essa cautela é respaldada pela pesquisa de Łabuz e Nehring (2024). Ao examinar casos de deepfakes em campanhas de 2023, os autores mostram que o fenômeno é heterogêneo e que o discurso público pode superestimar uma suposta 'apocalipse informacional'. A existência de risco não autoriza tratar toda mídia sintética como ameaça equivalente. Para o Direito, isso implica preferir categorias vinculadas a fraude, transparência, autenticidade e dano a proibições tecnológicas genéricas.

O TSE brasileiro adotou em 2024 e 2026 regime específico. O art. 9º-B da Resolução nº 23.610/2019 impõe dever de informar, de modo explícito, destacado e acessível, a utilização de conteúdo sintético multimídia gerado ou alterado por IA ou tecnologia equivalente. O dispositivo também disciplina formatos de rotulagem e trata de chatbots e avatares. O art. 9º-C proíbe, na propaganda eleitoral, conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial de dano ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo, além de estabelecer proibição específica de deepfake para favorecer ou prejudicar candidatura. (TSE, 2019/2026, arts. 9º-B e 9º-C)

A atualização de 2026 acrescentou regra temporal relevante: nas 72 horas que antecedem e nas 24 horas que sucedem o término do pleito, ficam vedadas publicação, republicação e impulsionamento de novos conteúdos sintéticos que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidato ou pessoa pública, mesmo quando rotulados e em conformidade com outras exigências.

A regra demonstra mudança regulatória importante: o sistema passa de transparência geral para proibição temporal de determinadas formas de conteúdo sintético.

A mesma reforma atribuiu deveres a provedores e estabeleceu limites a sistemas de IA que ofereçam recomendações ou favorecimento político-eleitoral. A regulamentação atual, portanto, não se limita a

remover deepfakes; alcança arquitetura de produção e circulação do conteúdo.(TSE, 2019/2026, especialmente arts. 9º-D e 10)

O regime brasileiro contemporâneo cria um campo fértil para testar a lição da ADI 4.451. Se a Corte rejeitou restrições amplas a ridicularização e opinião porque atingiam o núcleo da crítica política, normas de IA precisam demonstrar que não reproduzem esse erro por outra linguagem. A tecnologia não pode funcionar como atalho argumentativo: chamar conteúdo de sintético não explica por que sua circulação deve ser proibida.

O critério de autenticidade comunicacional procura oferecer essa diferenciação. Entende-se por autenticidade comunicacional a correspondência mínima entre a forma como um conteúdo é apresentado e a informação disponível ao destinatário sobre sua origem, natureza e eventual manipulação.

O conceito não exige que a mensagem seja verdadeira em sentido substantivo, ao passo que um candidato pode fazer afirmação falsa em vídeo autêntico; uma sátira pode inventar situação inexistente sem enganar sobre sua natureza; um deepfake rotulado pode ser expressão artística.

O problema específico surge quando a manipulação altera de modo relevante a percepção de autoria ou realidade e é apresentada de forma apta a ocultar essa alteração.

Essa categoria é preferível, para os fins deste artigo, a uma concepção ampla de 'integridade cognitiva do voto'. A expressão integridade cognitiva pode sugerir que o Estado deva proteger o eleitor contra erro, persuasão ou informação falsa em geral.

A proposta aqui é mais restrita: o Direito não garante mente eleitoral pura. Protege condições mínimas para que o processo de persuasão não dependa de fraude oculta sobre quem falou, o que ocorreu ou que tipo de conteúdo está sendo apresentado.

A liberdade de expressão continua abrangendo discurso parcial, exagerado, ofensivo e até falso dentro dos limites do ordenamento, por isso, o combate à desinformação não pode ser convertido em competência geral para estabelecer verdade oficial sobre controvérsias políticas.

A ADI 4.451 é relevante precisamente porque demonstra o perigo de categorias abertas, como 'ridicularizar', quando utilizadas para intervenção prévia.

Casos-limite mostram a utilidade do critério, de tal forma que um vídeo humorístico produzido por IA que claramente se apresenta como paródia deve receber proteção semelhante a outras formas de sátira. Ao mesmo passo, um conteúdo sintético rotulado que simula candidato em cenário fictício pode exigir análise contextual, mas não é automaticamente fraude.

Por sua vez, uma clonagem de voz divulgada como gravação real de declaração inexistente situa-se em outro plano porque altera a atribuição de autoria. Um vídeo autêntico descontextualizado não é deepfake, mas pode gerar problema jurídico distinto. Bots que ampliam artificialmente alcance também não alteram autenticidade do conteúdo, embora possam afetar integridade do ecossistema por outra via. Esses exemplos demonstram que uma política constitucionalmente adequada precisa separar pelo menos quatro objetos: conteúdo, autenticidade, circulação e identidade. Conteúdo refere-se ao que é dito; autenticidade, à natureza e origem do registro; circulação, aos mecanismos de amplificação; identidade, à pessoa ou entidade à qual a mensagem é atribuída.

A IA pode interferir em todos, mas cada interferência exige fundamento e proporcionalidade próprios. A expansão regulatória de 2026 também torna atual a pergunta de Waldron sobre quem controla o controlador. Parte relevante da proteção eleitoral é executada por plataformas privadas e fornecedores de IA. Em agosto de 2026, o TSE anunciou acordo de cooperação com a ElevenLabs para impedir clonagem não autorizada de vozes de candidatos e autoridades, rastrear determinados áudios gerados na plataforma e ampliar acessibilidade por voz nos serviços eleitorais.

O acordo evidencia tanto potencial protetivo quanto dependência de capacidades técnicas privadas.(TSE, 2026)

Essa governança híbrida não pode ser analisada apenas em termos de eficiência, uma vez que decisões sobre bloqueio de vozes, detecção de manipulação e moderação produzem efeitos sobre expressão e competição política. Transparência, devido processo, possibilidade de contestação e delimitação de competências tornam-se requisitos de legitimidade.

A pergunta da última palavra deixa de ocorrer somente entre Parlamento e STF; alcança atores privados cuja infraestrutura condiciona a própria circulação do discurso.

Diretrizes internacionais recentes também reconhecem a dupla preocupação. A UNESCO (2023) propõe governança de plataformas orientada por direitos humanos, transparência, avaliação de riscos e

abordagem multissetorial, ao mesmo tempo em que procura preservar liberdade de expressão e acesso à informação. Documento conjunto UNESCO-PNUD de 2025 trata especificamente das relações entre liberdade de expressão, IA e eleições, destacando oportunidades e riscos do uso tecnológico.(UNESCO & PNUD, 2025)

A dimensão territorial reaparece porque regras nacionais encontram capacidades locais desiguais de recepção, compreensão e resposta. Um rótulo padronizado pode ser útil, mas sua eficácia depende de fatores como legibilidade, formato, idioma, plataforma, familiaridade do usuário e contexto de circulação. Do mesmo modo, a rápida remoção de um conteúdo pode proteger o processo informacional em determinada comunidade, mas produzir pouco efeito em redes fechadas nas quais a mensagem já tenha sido replicada.

Essas situações constituem hipóteses institucionais, e não resultados empíricos deste artigo. Sua função é demonstrar por que o desenho regulatório não deve presumir que uma mesma medida produzirá efeitos uniformes em realidades territoriais distintas.

A contribuição territorial do artigo está em deslocar a resposta da censura para a capacidade. Se manipulação tecnológica explora assimetrias de acesso e verificação, políticas que apenas removem conteúdo atuam depois da vulnerabilidade. Políticas de conectividade, alfabetização midiática, transparência pública, fortalecimento do jornalismo local e redes de autenticação podem aumentar a autonomia do cidadão sem decidir por ele. Essa é a ponte direta com Sen: ampliar a capacidade de escolher, não escolher em nome do sujeito.

A diferença é normativa e institucional. Proibir uma crítica porque pode influenciar o eleitor substitui sua agência. Informar que determinado áudio é sintético amplia elementos para que a própria pessoa avalie. Punir falsificação deliberada de identidade protege a possibilidade de atribuir corretamente autoria. Fortalecer fontes locais amplia alternativas de contraste. Em todos esses casos, a resposta é compatível com a liberdade quando dirigida a condições de autonomia, não à imposição de conteúdo político aceitável.

Isso não significa que medidas de remoção sejam sempre ilegítimas. Conteúdos fraudulentos divulgados em janela temporal próxima ao pleito podem produzir danos de difícil reversão. A proporcionalidade deve considerar gravidade, probabilidade de dano, velocidade de propagação, possibilidade de

rotulagem e alternativas menos restritivas. O ponto é que urgência não elimina o dever de justificar por que a medida escolhida sacrifica liberdade no grau necessário.

A integridade do voto emerge, assim, como conceito relacional. Não depende apenas da ausência de fraude no procedimento de votação. Envolve liberdade de expressão, pluralismo, igualdade política, autenticidade comunicacional, transparência institucional e capacidades concretas de participação. Nenhum desses elementos possui supremacia abstrata. O constitucionalismo precisa justificar suas relações.

Desenvolvimento territorial e uma agenda constitucional de capacidades informacionais

A incorporação do território ao debate eleitoral não deve transformar diferenças regionais em determinismo. O território é relevante quando altera condições de exercício de direitos, capacidades de implementação ou efeitos das políticas.

Essa compreensão já aparece na pesquisa de origem da Integração Constitucional: fatores territoriais não criam automaticamente um direito ao tratamento diferenciado, mas podem revelar pontos de partida distintos que o desenho uniforme da política deixa invisíveis.(Andrade, 2026)

No desenvolvimento territorial, dificuldades de coordenação entre setores, escalas e atores são conhecidas. Antunes Junior, Borsatto e Souza-Esquerdo, ao analisar políticas territoriais brasileiras, identificaram fragmentações setorial, espacial e top-down como obstáculos à articulação de ações e atores em uma experiência concreta.

A lição não pode ser transferida automaticamente para informação eleitoral, mas oferece hipótese institucional importante: políticas nacionais podem fracassar quando tratam territórios como unidades homogêneas e não articulam capacidades locais.(Antunes Junior et al., 2021)

A capacidade informacional territorial permite relacionar esse problema ao desenvolvimento como liberdade. Informação tem valor porque amplia possibilidades de ação: conhecer programas públicos, fiscalizar orçamento, acessar serviços, participar de associações, disputar prioridades, organizar produção econômica e formar preferência eleitoral. Privação informacional pode, portanto, limitar desenvolvimento mesmo quando renda ou infraestrutura melhoram.

A política pública orientada por capacidades não deve ser avaliada apenas pela quantidade de conexões instaladas ou pelo número de conteúdos removidos e precisa perguntar quais oportunidades reais foram ampliadas.

Ao mesmo tempo, uma política de conectividade pode falhar se o custo dos dispositivos, a baixa qualidade da rede ou a ausência de habilidades impedir uso significativo, de modo que uma política de transparência pode falhar se dados forem tecnicamente publicados, mas incompreensíveis. Uma política antidesinformação pode falhar se reduzir conteúdos sem fortalecer autonomia de verificação.

A proposta de agenda constitucional-territorial organiza-se em três eixos, reduzindo a dispersão de recomendações. O primeiro é proteção da liberdade. O segundo é proteção da autenticidade comunicacional. O terceiro é expansão de capacidades informacionais. Esses eixos são complementares e devem ser analisados de forma integrada.

A proteção da liberdade exige preservar crítica, humor, opinião e pluralismo, inclusive em período eleitoral. A ADI 4.451 estabelece advertência contra categorias normativas amplas que permitam censura prévia.

Em matéria de IA, isso significa evitar proibição por tecnologia ou por juízo estatal sobre valor político da mensagem. Transparência e responsabilização posterior, quando adequadas, tendem a ser menos restritivas do que supressão preventiva.

A proteção da autenticidade comunicacional dirige-se a outro objeto. Seu foco é impedir fraude relevante sobre autoria, identidade, origem ou natureza sintética do registro. Rotulagem clara, mecanismos de autenticação, resposta rápida a clonagem de identidade e instrumentos de contestação podem ser constitucionalmente defensáveis porque não exigem que o Estado decida a opinião correta. Ainda assim, cada medida deve ser proporcional e sujeita a controle.

A expansão de capacidades desloca parte do esforço para antes do dano. Inclui conectividade significativa, educação midiática, comunicação pública acessível, fortalecimento de ecossistemas locais de informação, canais de verificação e capacidade institucional de resposta. A categoria proposta permite que essas políticas sejam desenhadas conforme combinações territoriais específicas, sem pressupor que toda localidade possua o mesmo gargalo.

Em um território com baixa conectividade, infraestrutura e custo podem ser prioritários. Em território conectado, mas com baixa pluralidade local, apoio a comunicação comunitária, jornalismo regional e transparência pública pode assumir maior importância.

Em locais com redes associativas fortes, políticas podem apoiar atores já existentes em vez de importar soluções. Essas formulações são exemplos de desenho institucional, não prescrições universais; exigem diagnóstico empírico local.

A participação territorial é componente essencial porque atores locais possuem conhecimento sobre padrões de circulação informacional dificilmente captados por autoridades nacionais. Escolas, universidades, associações, rádios, veículos, órgãos municipais e movimentos sociais podem identificar canais predominantes, linguagens, horários e formas de confiança. Incorporar esse conhecimento aumenta adequação sem transformar comunidade em destinatária passiva.

O debate sobre capacidades também impede que políticas de IA sejam apenas defensivas. Tecnologias de síntese podem ampliar acessibilidade, tradução e comunicação pública. O acordo entre TSE e ElevenLabs, por exemplo, inclui uso de recursos de voz para facilitar acesso de pessoas com deficiência visual, idosos ou pessoas com baixo letramento digital a informações eleitorais, ao mesmo tempo em que prevê mecanismos contra clonagem fraudulenta. O mesmo instrumento tecnológico pode, portanto, ampliar e ameaçar capacidades, conforme desenho e uso. (TSE, 2026)

Essa ambivalência é central para um artigo sobre desenvolvimento. Tecnologia não é desenvolvimento por si. A pergunta central, portanto, é o que ela permite às pessoas efetivamente fazer e ser. Sistemas de IA que reduzem barreiras de acesso podem ampliar agência; sistemas opacos de recomendação podem concentrar poder informacional; ferramentas de geração podem democratizar produção de conteúdo e, simultaneamente, facilitar fraude. Avaliar capacidade exige observar conversões concretas.

O vínculo com a Integração Constitucional torna-se, nesse ponto, metodologicamente claro. Uma política contra deepfakes pode ser legal e tecnicamente sofisticada, mas permanecer fragmentada se não considerar liberdade de expressão, legitimidade institucional, proporcionalidade, capacidade de implementação e desigualdades territoriais. Do mesmo modo, uma política de inclusão digital pode expandir acesso e ainda falhar em pluralidade, mediação ou autonomia. A racionalidade integrada não assegura sucesso, mas torna visíveis os custos e ausências do desenho.

A pergunta de Waldron também permanece. Quem deve definir a arquitetura dessa proteção? A resposta proposta não é uma nova supremacia judicial. O artigo defende uma distribuição de responsabilidades em que legislação, Justiça Eleitoral, controle jurisdicional, plataformas e atores territoriais operem com competências distintas e justificáveis. A última palavra, em sociedades complexas, pode ser menos importante do que a existência de circuitos de contestação, revisão e transparência que impeçam monopólio decisório.

A tese normativa final desta seção pode ser sintetizada em uma regra de desenho: quanto maior a intensidade da intervenção pública sobre expressão política, maior deve ser o ônus de demonstrar risco, necessidade, adequação e inexistência de alternativa menos restritiva; quanto maior a desigualdade territorial das condições informacionais, maior deve ser o esforço estatal de ampliar capacidades sem substituir a autonomia do cidadão.

CONCLUSÕES

Este artigo partiu de uma tensão clássica: quem decide os direitos? E a deslocou para uma condição anterior da democracia: em que ambiente informacional os cidadãos formam a vontade sobre a qual as decisões coletivas serão construídas? A resposta exigiu integrar teoria constitucional, abordagem das capacidades, desenvolvimento territorial, desigualdade digital, jornalismo local e regulação de inteligência artificial.

A ADI 4.451 ofereceu o ponto jurídico de partida. A cautelar de 2010, sob Carlos Ayres Britto, e o mérito de 2018 consolidaram rejeição a restrições prévias que atingiam humor, crítica e opinião durante o processo eleitoral. O núcleo constitucional extraído do caso é que a proteção do eleitor não legitima a redução generalizada da liberdade crítica. A democracia depende de uma esfera pública robusta, não esterilizada.

A inteligência artificial altera o problema sem eliminar esse núcleo. Conteúdo sintético pode ser legítimo, criativos e inclusivos, mas também podem simular identidades e fatos com aparência de autenticidade.

Por isso, o artigo rejeitou uma oposição simples entre liberdade e IA e propôs distinguir conteúdo político de autenticidade comunicacional. O Estado não deve definir a opinião verdadeira, mas pode

proteger, de modo proporcional, condições que permitam ao cidadão reconhecer quando uma fala, imagem ou registro foi sinteticamente fabricado ou atribuído falsamente a alguém.

Waldron impede que essa agenda se transforme em celebração automática do controle judicial. Tribunais também decidem sob desacordo, e razões de processo vinculadas à igualdade política continuam relevantes.

A ADI 4.451 pode ser defendida não porque juízes possuam superioridade moral presumida, mas porque liberdade de expressão participa das próprias condições de funcionamento do processo democrático. Ainda assim, a legitimidade de medidas contemporâneas sobre IA deve ser examinada em cada centro decisório, inclusive TSE e plataformas privadas.

A principal contribuição teórica foi a formulação da capacidade informacional territorial. O conceito foi delimitado em relação a desigualdade digital, alfabetização midiática, vulnerabilidade informacional e desigualdade comunicacional.

Da mesma maneira, sua especificidade reside em três propriedades: territorialidade, porque observa ecossistemas institucionais e não apenas indivíduos. Ademais, relacionalidade, porque resulta da interação entre recursos e mediações. Por fim, funcionalidade democrática, porque interessa na medida em que condiciona oportunidades de participação e formação autônoma da vontade.

A capacidade foi organizada em cinco dimensões: conectividade material, pluralidade informacional, mediação e verificação, capacidade institucional e autonomia informacional. Não se trata de índice nem de escala validada.

O artigo assumiu explicitamente seu caráter de categoria analítica em desenvolvimento, oferecendo dimensões que podem ser submetidas a pesquisa empírica e validação intersubjetiva.

Os dados utilizados sustentam conclusão mais restrita do que parte do debate público costuma sugerir. A PNAD mostra diferença persistente, embora reduzida, de uso da internet entre áreas urbanas e rurais. O Atlas da Notícia mapeia distribuição municipal desigual de veículos jornalísticos. Esses dados demonstram heterogeneidade territorial e não demonstram maior irracionalidade, maior exposição a desinformação ou determinado comportamento eleitoral.

A relação com Sen permitiu diferenciar recursos de capacidades. Conexão, plataforma, jornal e dado público são meios, de modo que liberdade política substantiva depende da possibilidade efetiva de

convertê-los em acesso, compreensão, comparação, expressão e participação. A igualdade formal do voto permanece indispensável, mas não esgota a análise das oportunidades políticas. Essa proposição não autoriza tutela sobre escolhas; ao contrário, reforça a necessidade de ampliar agência.

Nesse contexto, desenvolvimento territorial aparece, então, em dimensão ainda pouco explorada pelo Direito Eleitoral. Territórios não diferem apenas por renda, infraestrutura produtiva ou oferta de serviços. Diferem também pela configuração dos ecossistemas que permitem produzir, contextualizar e contestar informação pública. Essas diferenças podem condicionar capacidades democráticas e merecem investigação específica, sem determinismo espacial.

A agenda normativa proposta combina três eixos. Primeiro, proteção forte da liberdade de expressão, especialmente de crítica, humor e opinião. Segundo, proteção proporcional da autenticidade comunicacional, com transparência e responsabilização para fraudes de identidade ou manipulação. Terceiro, expansão de capacidades informacionais por políticas de conectividade significativa, pluralidade, educação midiática, comunicação pública, jornalismo local e capacidade institucional. O terceiro eixo é decisivo porque desloca a política da tutela do eleitor para o fortalecimento de sua autonomia.

A Integração Constitucional aparece como conexão final com a tese de origem. O problema da IA eleitoral não pode ser decidido a partir de uma única dimensão. Liberdade sem integridade pode ignorar fraudes enquanto que integridade sem liberdade pode produzir censura e regulação sem capacidade institucional pode ser simbólica, ao ponto que política nacional sem atenção territorial pode produzir proteção desigual.

A exigência é relacionar dimensões antes de escolher e tornar explícitos os sacrifícios decorrentes da solução.

A proposição final do artigo é, assim, a seguinte: a igualdade democrática não exige homogeneidade informacional, mas uma ordem constitucional comprometida com liberdade política não pode ser indiferente a desigualdades territoriais que reduzam sistematicamente oportunidades de acesso, contraste, contextualização e produção de informação politicamente relevante.

Na era da inteligência artificial, proteger a integridade eleitoral significa tanto impedir formas justificadamente delimitadas de fraude comunicacional quanto ampliar as capacidades que permitem aos cidadãos exercer, por si mesmos, a liberdade de formar, revisar e expressar o próprio juízo.

A democracia constitucional não se fortalece escolhendo pelo eleitor nem tentando libertá-lo de toda falsidade. Fortalece-se quando preserva o direito de falar, garante condições para reconhecer manipulações relevantes e reduz desigualdades que transformam liberdade formal em oportunidade substantivamente desigual. Esse é o ponto em que território, desenvolvimento e direitos fundamentais deixam de ocupar agendas paralelas e passam a integrar o mesmo problema constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alampay, E. A. (2006). Beyond access to ICTs: Measuring capabilities in the information society.

International Journal of Education and Development Using Information and Communication Technology, 2(3), 4–22.

Alencar, M. T., Jerónimo, P., & Torre, L. (2025). Disinformation and local ignorance: A study on information consumption and data verification in Brazilian information deserts. *Comunicação & Inovação*, 26. <https://doi.org/10.13037/ci.vol26.e20259948>

Andrade, A. P. (2026). Parâmetros constitucionais para a tomada de decisão em políticas públicas de educação: A Integração Constitucional como critério decisório [Tese de doutorado, Centro Universitário de Brasília]. Manuscrito final.

Antunes Junior, W. F., Borsatto, R. S., & Souza-Esquerdo, V. F. (2021). Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. *World Development Perspectives*, 24, 100367. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2021.100367>

Atlas da Notícia. (2025). Relatório analítico de dados do Atlas 2025 (Versão 7.0). <https://atlas.jor.br/v7/relatorio-analitico-atlas-2025/>

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2010/2018). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451/DF. Tribunal Pleno. Medida cautelar concedida em 26 de agosto de 2010 pelo então relator Min. Carlos Ayres Britto; mérito julgado em 21 de junho de 2018, Rel. Min. Alexandre de Moraes.



- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (2019/2026). Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019: Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Texto compilado com alterações das Resoluções nº 23.732/2024 e nº 23.755/2026.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (2026, 6 de agosto). Eleições 2026: TSE fecha acordo com ElevenLabs contra deepfakes de voz.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2025). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2024. IBGE.
- Łabuz, M., & Nehring, C. (2024). On the way to deep fake democracy? Deep fakes in election campaigns in 2023. *European Political Science*, 23, 454–473. <https://doi.org/10.1057/s41304-024-00482-9>
- Min, S.-J. (2010). From the digital divide to the democratic divide: Internet skills, political interest, and the second-level digital divide in political internet use. *Journal of Information Technology & Politics*, 7(1), 22–35. <https://doi.org/10.1080/19331680903109402>
- Santos, M. (1999). O dinheiro e o território. *GEOgraphia*, 1(1), 7–13. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i1.a13360>
- Scheerder, A., Van Deursen, A., & Van Dijk, J. (2017). Determinants of internet skills, uses and outcomes: A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34(8), 1607–1624. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>
- Schneider, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, (11), 88–125. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000100006>
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Alfred A. Knopf.
- Srinivasan, S. (2007). No democracy without justice: Political freedom in Amartya Sen’s capability approach. *Journal of Human Development*, 8(3), 457–480. <https://doi.org/10.1080/14649880701462395>
- UNESCO. (2023). Guidelines for the governance of digital platforms: Safeguarding freedom of expression and access to information through a multistakeholder approach. UNESCO.

UNESCO & United Nations Development Programme. (2025). Freedom of expression, artificial intelligence and elections. UNESCO/UNDP.

Van Deursen, A. J. A. M., & Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online? *Communication and Information Technologies Annual*, 10, 29–52.
<https://doi.org/10.1108/S2050-206020150000010002>

Waldron, J. (2006). The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*, 115(6), 1346–1406.