

INTERNETLAB
pesquisa em direito e tecnologia

INTERNET E ELEIÇÕES NO BRASIL

DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES

Francisco Brito Cruz (coord.)

Heloisa Massaro

Thiago Oliva

Ester Borges

**PRINCIPAIS PONTOS E
RECOMENDAÇÕES**

2019/2020



SUMÁRIO EXECUTIVO

INTERNET E ELEIÇÕES NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES

ESTE RELATÓRIO ESTÁ LICENCIADO SOB UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS CC BY-SA 3.0 BR.

Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obras derivadas sobre a obra original, inclusive para fins comerciais, contanto que atribuam crédito aos autores corretamente, e que utilizem a mesma licença.

TEXTO DA LICENÇA

<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/br/legalcode>

COMO CITAR ESSE DOCUMENTO

BRITO CRUZ, Francisco (coord.);
MASSARO, Heloisa; OLIVA, Thiago;
BORGES, Ester. Internet e eleições no
Brasil: diagnósticos e recomendações.
InternetLab, São Paulo, 2019.

EQUIPE DO PROJETO

Francisco Brito Cruz, Heloisa Massaro,
Thiago Oliva e Ester Borges

EQUIPE INSTITUCIONAL

DIRETOR PRESIDENTE Dennys Antoniall

DIRETOR Francisco Brito Cruz

DIRETORA Mariana Giorgetti Valente

DIAGRAMAÇÃO Marina Zilbersztein

APRESENTAÇÃO

O QUE É O INTERNETLAB?

O InternetLab é um **centro independente de pesquisa interdisciplinar**, que produz conhecimento e promove o debate em diferentes áreas que envolvem tecnologia, direitos e políticas públicas. Somos uma entidade sem fins lucrativos baseada em São Paulo, que atua como ponto de articulação entre pesquisadores e representantes dos setores público, privado e da sociedade civil. Partimos da ideia de que a formulação de boas políticas públicas depende de diagnósticos mais precisos sobre a relação entre as novas tecnologias de informação e comunicação – como a internet – e os direitos das pessoas.

Veja mais no nosso site: www.internetlab.org.br

QUAL O OBJETIVO DO RELATÓRIO?

Neste documento constam os principais pontos presentes no relatório “Internet e Eleições no Brasil: diagnósticos e recomendações”. O relatório se pretende uma intervenção propositiva no debate público sobre desinformação e campanhas políticas na internet, concebido como resultado de um ciclo de pesquisas coletivas¹ e individuais² sobre como se apresentaram as dinâmicas e processos de comunicação e campanha política no ambiente digital nas eleições de 2018 e sobre como tem se estruturado a relação entre o direito eleitoral e a internet. Os diagnósticos, as recomendações e a agenda estratégica nele apresentados não representam um ponto final para a discussão, mas o esforço para que ela saia de um estado que mistura negação, confusão e letargia. Por mais que “*fake news*” seja um assunto que ocupou e ocupa o dia a dia das discussões sobre política – e política eleitoral – no Brasil, a conversa sobre o tema tem mobilizado ideias ambiciosas, porém possivelmente problemáticas. Derivadas de visões ora muito tecnocêntricas – que acreditam que mudar a tecnologia pode radicalmente mudar processos sociais de uma maneira planejada –, e ora explicitamente voltadas para aumentar o controle do discurso por parte de agentes estatais ou privados; muitas das soluções que têm habitado os projetos de lei e discussões jurisprudenciais trazem riscos a direitos e à própria efetividade do direito eleitoral frente a seus propósitos.

Com a premissa de trabalhar a partir da coleta, análise e sistematização de evidências, nosso objetivo é contribuir para este debate de forma propositiva, defendendo uma abordagem que seja ao mesmo tempo funcional e comprometida com a garantia de direitos fundamentais e valores democráticos.

PRINCIPAIS PONTOS

> O crescimento de uso da internet como meio de comunicação provocou mudanças significativas na configuração das campanhas políticas.

Depois de mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal, a forma como a população brasileira se comunica sobre a política mudou. O protagonismo da radiodifusão e da imprensa escrita entrou em declínio e, ao mesmo tempo, a internet ganhou em relevância. Atualmente, o Brasil conta com mais de 120 milhões de usuários de internet, com um acesso marcado pela preponderância no uso de telefones celulares.

> Com sua arquitetura aberta, a internet favoreceu a entrada de novos atores no jogo, reduziu barreiras à produção de conteúdo e reformulou o papel da audiência.

Se, anteriormente, a comunicação era mediada pelos meios de comunicação de massa, com as posições de produtor e consumidor claramente demarcadas, com a internet e a entrada das novas mídias sociais qualquer indivíduo conectado pode se tornar potencialmente um emissor de “autocomunicação de massa”, e, com apenas um perfil online, pode passar a atuar na produção e circulação de informação política. Por um lado, houve um declínio no poder de escolha, mediação e edição centralizado nas organizações de mídia de massa. Por outro, surgiram novas formas de intermediação, inscritas nas arquiteturas das plataformas e em seus modelos de negócio.

> A nova intermediação protagonizada pela internet minora o controle da produção e circulação de informações típica dos meios de comunicação de massa tradicionais, o que traz consequências para o jornalismo profissional.

A ascensão dessas novas dinâmicas de comunicação coincidiu, no Brasil e no mundo, com processos importantes de polarização política e social. Na convergência desses fatores observou-se a emergência de fenômenos complexos caracterizados comumente sob o título de *fake news*. Esse quadro não é mero produto de escolhas empresariais das plataformas de internet: a disseminação de propaganda que se passa por jornalismo é um fenômeno derivado de mudanças profundas na forma como as sociedades produzem, circulam e consomem informação política. É um processo que envolve a própria forma como os indivíduos se relacionam com informação, no qual a autonomia de produzir e compartilhar conteúdo ganha escala.

**> Sobre essas novas dinâmicas de comunicação em rede
vão se dar novos formatos de campanha política e novas técnicas
de marketing político digital.**

Com a entrada de novos atores que estabelecem entre si dinâmicas variadas de relacionamento pelas mais diversas motivações, as campanhas não são mais organizadas a partir de um centro de coordenação controlado pelos partidos políticos e profissionais contratados. Estruturadas como verdadeiras “estruturas de propaganda em rede”, campanhas passam a envolver a articulação de componentes autônomos ou contratados que juntos trabalham a partir da lógica eleitoral em favor de uma candidatura.

**> Esse novo cenário implicou em uma crise do atual
modelo regulatório eleitoral.**

Consolidado entre os anos de 1990-2000, esse modelo opera principalmente a partir da remoção de conteúdo tido como ilícito e da responsabilização de seus autores. Porém, se, na era das campanhas de televisão, a “propaganda eleitoral” era autoevidente, com a multiplicação de atores e canais, ela pode estar em todo lugar ou em nenhum lugar, sob o controle da campanha ou alheio a este. Sem resolver o problema, a mobilização desse modelo regulatório moldado para a televisão e para as ruas como se esse fosse uma regulação “geral” de campanhas e a tentativa de submeter novos instrumentos de regulação de campanha digital à lógica da mídia de massa acabam por agravar essa crise, gerando um “ciclo vicioso do controle de conteúdo”, em que o Judiciário passa a ser mais um palco de performance das campanhas para o eleitorado e em que demandas por um filtros e controles estritos de conteúdo colocam riscos à liberdade de expressão.

**> O novo cenário dos meios de comunicação de massa deu condições
para componentes de campanhas em rede implementarem novas técnicas
de marketing político, com regulamentação ainda incipiente.**

A reinvenção da propaganda política não desprezou ainda outro aspecto essencial da transformação no setor de mídia e publicidade: a coleta e o tratamento de dados pessoais. Essas capacidades viabilizaram o microdirecionamento de anúncios para nichos de audiência, a construção de redes de apoio com base em listas de contatos divididas por interesses e disparos em massa de conteúdos em aplicações de mensagens privadas. Com efeito, 2018 foi o primeiro ano que foi realizada propaganda eleitoral paga na internet, com a permissão para o “impulsioneamento de conteúdos”. Com a venda de anúncios eleitorais ainda em caráter experimental, a regulamentação do tema gerou dúvidas e questionamentos, especialmente sobre sua capacidade de mitigar práticas de uso indevido de dados pessoais, pouco transparentes ou que operam por fora da prestação de contas das candidaturas.

> Verdadeiras fraudes ao acesso à informação sobre o debate público, o uso malicioso de robôs, contas falsas e outros expedientes também merecem atenção.

Acoplados à arquitetura da internet e de suas plataformas e correndo lado a lado aos usos legítimos (como o uso transparente de robôs ou de perfis com pseudônimos) originaram-se também uma série de possibilidades de simulação de autenticidade ou espontaneidade. Elas tornaram factível amplificar a visibilidade ou a popularidade de determinados temas ou atores, gerando uma falsa impressão de que estão sendo mais discutidos ou são mais populares espontaneamente do que de fato o são. Identificamos que a tutela jurídica de tais práticas é possível, mas a fiscalização ainda é incipiente.

> Propostas sobre como lidar com campanhas em rede devem incluir novas abordagens que atualizem os valores que devem ser levados em conta nas regras do jogo democrático: pluralismo, liberdade de expressão, igualdade de chances, acesso à informação e autonomia e privacidade dos cidadãos.

Isso faz com que seja necessário não operar com uma lógica centrada apenas em controle de conteúdo, mas colocar em foco condutas inautênticas e abusivas. No que diz respeito às fraudes, essa nova abordagem passaria a defender o acesso a uma percepção autêntica sobre o debate político, e não computacionalmente simulada, apontando para a expansão da transparência das campanhas e das ações das plataformas de internet. No que tange à privacidade e proteção de dados, significa trazer ao direito eleitoral capacidades relacionadas com a tutela da privacidade e da proteção de dados. Ainda, é recomendado aprofundar a aplicação da legislação vigente que regula discursos discriminatórios e que impactam a dignidade de indivíduos e grupos sociais, na medida em que esses discursos também atuam de modo a excluir, expulsar e deslegitimar vozes no debate público, mitigando a construção de uma sociedade pluralista.

RECOMENDAÇÕES

Pensar em recomendações e em uma agenda estratégica para o tratamento dessas campanhas digitais por diferentes setores e possíveis atualizações de mecanismos de regulação envolve compreender as transformações trazidas pela internet e, assim, buscar um ajuste do modelo regulatório que tenha como guia a garantia de direitos fundamentais e de valores democráticos. Neste ajuste, direitos fundamentais como liberdade de expressão e a privacidade devem ser vistos como parte da solução, e não do problema, evitando-se a adoção de caminhos fáceis ou “balas de prata”.

Um modelo regulatório centrado no controle de conteúdo acaba por simplificar o cenário e colocar em jogo um ciclo vicioso de controle de conteúdo, trazendo riscos significativos à liberdade de expressão. Criar instrumentos mais poderosos de controle judicial e extrajudicial de conteúdo (como a tipificação de ilicitudes a partir de categorias genéricas ou a revisão do modelo de responsabilidade de intermediários do Marco Civil) produz obstáculos à crítica e à expressão política, pré-condições para a reação e o desenvolvimento do jornalismo profissional e do debate público democrático. Partindo do pressuposto de que o acionamento do Judiciário também pode ser utilizado como parte das operações de campanha, esse modelo apenas dará aos operadores de guerras de informação mais ferramentas para suas performances e para a construção de suas narrativas. Em paralelo, questões relacionadas à privacidade, ao acesso à informação, ao direito de livre associação e ao combate à discriminação não podem permanecer em segundo plano.

Propostas sobre como lidar com campanhas em rede devem incluir novas abordagens que atualizem os valores que devem ser levados em conta como regras do jogo democrático: liberdade de expressão, igualdade de chances, acesso à informação e autonomia e privacidade dos cidadãos.

Isso faz com que seja necessário não operar com uma lógica centrada apenas em controle de conteúdo, mas sim colocar em foco a identificação de comportamentos abusivos que simulem e distorçam o debate político, deturpem o acesso à informação política, vulnerabilizem a autonomia de decisão do eleitor, violem sua privacidade e afetem a dignidade de indivíduos e grupos sociais. O compromisso com uma abordagem funcional e com respeito a direitos fundamentais e valores democráticos é a base das propostas a seguir, elencadas a partir de duas categorias:

I. As **recomendações aos setores envolvidos** consistem em propostas de implementação mais **imediate e de curto prazo**. Buscamos organizá-las em tópicos dedicados à diferentes atores: os poderes do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo), o setor privado e o terceiro setor.

II. Em **agenda estratégica** indicamos propostas para uma discussão de **longo prazo** entre todos os setores envolvidos é **estratégica**. Esta seção não apresenta pontos concretos de implementação por setores, mas sim aponta caminhos para mudanças necessárias, porém sensíveis, nas regras do jogo democrático no Brasil.

Menos do que oferecer respostas definitivas, ambas seções servem como guias para a construção de uma revisão dos modelos de regulação da comunicação política que não negue as transformações trazidas pela internet, mas que compreenda suas potencialidades e riscos, se pautando na garantia de direitos fundamentais e valores democráticos. **Ainda, consideramos essencial que todas as recomendações atinentes ao setor público passem por períodos de consulta e debate multissetorial em todos os âmbitos, com a finalidade de mitigar riscos a direitos e buscar denominadores comuns.**

RECOMENDAÇÕES AOS SETORES

Legislativo

1 **Proteção da liberdade de expressão na internet e redução de incentivos à censura**

As discussões sobre regulação de campanha no Poder Legislativo precisam estar atentas aos sérios riscos que uma ampliação de mecanismos de remoção de conteúdo, controle e criminalização de discurso trazem para o exercício da liberdade de expressão; sobretudo no caso de dispositivos genéricos que permitem leituras extensivas pelo Judiciário e/ou mudanças no modelo de responsabilização de plataformas de internet que as incentive a mitigar riscos removendo conteúdos questionados extrajudicialmente.

2 **Atenção a garantias individuais e devido processo legal em propostas que visem investigações de ilícitos no meio digital**

A gravidade de ilícitos praticados no meio digital não deve servir de pretexto para que garantias constitucionais não sejam levadas em consideração, em especial

aquelas que protegem a inovação, os direitos individuais e o devido processo legal. A atenção a essas garantias é especialmente importante no caso de propostas apresentadas em resposta a situações de comoção social e em projetos que criam obrigações a provedores de internet para guarda de conteúdo ou implementação de tecnologias de vigilância em massa.

— 3 Atualização de dispositivos sobre o uso de dados pessoais na Lei das Eleições

Apesar de conter algumas regras sobre o uso de cadastros e endereços eletrônicos por candidatos e partidos, a proteção da privacidade e a proteção de dados na Lei das Eleições está desatualizada se considerados os preceitos trazidos pela Lei Geral de Proteção de Dados. Em nome da garantia da privacidade, da proteção dos dados pessoais, e da harmonização entre os dois campos, **o artigo 57-E deve ser atualizado e robustecido de modo a incorporar os princípios consolidados pela LGPD, com atenção especial à autodeterminação informativa do eleitor e ao respeito à finalidade, adequação e necessidade no tratamento de dados pessoais.**

Com efeito, tal atualização pode **inserir um rol taxativo específico de hipóteses legais de tratamento de dados pessoais por candidaturas e partidos que seja mais restrito que o rol de bases legais da LGPD (art. 7º)**, com a exclusão da hipótese de tratamento baseada no legítimo interesse do controlador para estes tipos específicos de entidades. Ainda, ela pode vedar de forma mais abrangente a venda, cessão, doação e compartilhamento de bancos de dados a campanhas políticas sem consentimento destacado e explícito do eleitor titular dos dados. Esta atualização poderá também indicar que o tratamento de dados pessoais por campanhas será detalhado e regulamentado pela Justiça Eleitoral, ouvidos o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e a Autoridade Nacional de Dados Pessoais.

— 4 Detalhar e aperfeiçoar as regras sobre ferramentas de marketing digital, regulamentando novas técnicas e ajustando as regras relativas ao “impulsioneamento de conteúdo”

A fim de aumentar a transparência e o controle sobre o uso de ferramentas de marketing digital por campanhas eleitorais, é necessário avançar e aperfeiçoar a regulamentação das mesmas pela legislação eleitoral. Dada as profundas transformações nas dinâmicas de comunicação e campanha política pela entrada do “fator internet”, **a rechaça às novas ferramentas de marketing digital**

e sua exclusão da regulação eleitoral coloca-as à margem do escrutínio da Justiça Eleitoral. É necessário, portanto, um olhar atento sobre essas ferramentas e estratégias de marketing digital para que elas sejam devidamente regulamentadas. Por um lado, é necessário ajustar e aperfeiçoar a regulamentação sobre o “impulsioneamento de conteúdo” e, por outro, contemplar casos ainda não previstos pela legislação eleitoral.

A inclusão da permissão ao uso do “impulsioneamento de conteúdo” no art. 57-C da Lei das Eleições foi um primeiro passo importante. Não obstante, a lei manteve a vedação à propaganda eleitoral paga na internet e não trouxe uma definição precisa sobre o que seria considerado “impulsioneamento de conteúdo”, criando um espaço nebuloso sobre quais ferramentas exatamente seriam permitidas ou não. Apesar do TSE ter trazido uma definição na Resolução 23.551/2017, ela ainda abre margem para uma série de dúvidas que se refletem, inclusive, na classificação de despesas nas prestações de contas de campanhas, dificultando a transparência e o escrutínio sobre essas ferramentas. Se faz necessário, portanto, **melhores parâmetros que informem quais ferramentas estão permitidas como impulsioneamento de conteúdo.** Além disso, o “impulsioneamento de conteúdo” foi permitido apenas para “promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações” (art. 57-C §3º), excluindo a possibilidade de propaganda que veicule críticas. A veiculação de informações negativas e discursos críticos sobre candidatos, políticos e partidos faz parte da liberdade de expressão e do direito do eleitor de ter acesso à informação, seja ela positiva ou negativa. Restringir o conteúdo do impulsioneamento para apenas “informações positivas” é restringir a circulação e pluralidade de ideias no debate público e democrático. **Um aperfeiçoamento das regras sobre ferramentas de marketing digital pode contemplar a permissão de que discursos críticos sejam veiculados por esses meios, com restrições apenas nos casos de anúncios que contenham conteúdo calunioso, injurioso ou difamatório e de propagandas que causem confusão entre candidatos.**

Já no caso do envio de mensagens como estratégia de marketing eleitoral é necessária a elaboração de uma regulamentação precisa sobre quais práticas são permitidas e quais não são. Atualmente a Lei das Eleições ao mesmo tempo que veda a propaganda paga na internet (art. 57-C) autoriza a propaganda eleitoral realizada por meio de mensagem eletrônica e sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet (art. 57-B). Uma atualização dessa regulamentação pode contemplar as hipóteses nas quais é permitida a propaganda através do envio de mensagens por essas plataformas, exigindo que sejam declarados os bancos de dados utilizados.

5 **Aprimoramento do sistema de prestação de contas da Justiça Eleitoral sobre o marketing digital das campanhas**

Seguindo a mesma lógica de avançar na regulamentação das ferramentas de marketing digital e, com o objetivo de aumentar a transparência sobre essas práticas e garantir meios de fiscalização de possíveis ilícitos e comportamentos abusivos, o Legislativo pode **aprovar novas obrigações legais de transparência às candidaturas, como a declaração de bancos de dados pessoais utilizados e seu meio de obtenção e a declaração detalhada de audiência contratada em despesas de impulsionamento de conteúdo.**

Judiciário

6 **Incorporação de regras de proteção de dados eleitorais pela regulamentação eleitoral**

Assim como é importante que o Legislativo atualize as regras sobre uso de dados pessoais na Lei das Eleições, a Justiça Eleitoral também precisa incorporar o tema da proteção de dados pessoais em suas resoluções, dando maior consequência à regulamentação do artigo 57-E da Lei das Eleições, agregando parâmetros e salvaguardas da LGPD no contexto eleitoral. Como possíveis questões a serem incorporadas estão regras sobre a transparência e prestação de contas a respeito da origem de bancos de dados utilizados por candidaturas e da transferência de bases de dados entre partidos, candidatos, coligações e apoiadores, além de um detalhamento das hipóteses nas quais o tratamento de dados pessoais por entes eleitorais é permitido. Ainda, para garantir a efetividade da aplicação dessas regras, uma outra medida a ser adotada é a implementação de programas de capacitação e treinamento sobre o tema na Justiça Eleitoral.

7 **Criação de unidades especiais no Ministério Público Eleitoral dedicadas à investigação de fraudes e comportamentos abusivos no meio digital, com um sistema de suporte a promotores pelo país**

A construção de uma abordagem regulatória que não seja centrada apenas no controle de conteúdo, mas que se volte à identificação de comportamentos abusivos, envolve, também, uma atuação da Justiça Eleitoral que opere a partir dessa lógica. Assim, o Ministério Público Eleitoral, enquanto responsável pelas investigações e persecuções, pode investir na capacitação e treinamento de seus membros sobre essas questões e na criação de unidades especializadas para a investigação de

comportamentos eleitorais abusivos que simulem e/ou distorçam o debate político.

A Lei das Eleições possui uma multiplicidade de dispositivos projetados para coibir comportamentos inautênticos, uso de identidade falsa e outras fraudes no acesso à informação dos cidadãos, mas tais dispositivos não estão sendo mobilizados pelas autoridades eleitorais. Um aperfeiçoamento e especialização na atuação das autoridades de investigação pode dar condições à Justiça Eleitoral de processar os responsáveis pela manutenção de redes, tecnologias e perfis projetados para ludibriar usuários e plataformas de internet, sendo protegida a livre expressão inclusive a partir de pseudônimos. Além disso, o estabelecimento de espaços de troca e cooperação com as plataformas de internet pode também fomentar essas empresas a aperfeiçoar medidas antifraude adequadas a seus serviços, dando transparência sobre seus resultados.

— 8 Aperfeiçoamento da regulamentação eleitoral sobre ferramentas marketing digital

Assim como é importante que o legislativo aperfeiçoe a regulamentação sobre ferramentas de marketing digital, a Justiça Eleitoral também precisa incorporar um maior detalhamento sobre o uso dessas ferramentas em suas resoluções. Ao incluir a permissão ao uso do “impulsioneamento de conteúdo” no art. 57-C da Lei das Eleições, a vedação à propaganda eleitoral paga na internet foi mantida. No art. 32, XIII da Resolução 25.331/2018 o TSE definiu impulsioneamento de conteúdo como “o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo”. Considerando que, em sua maioria, os modelos de negócios das plataformas de internet são baseados na venda de espaço para publicidade, surge um cenário nebuloso sobre quais dessas ferramentas estariam permitidas e quais permaneceriam vedadas. A fim de aperfeiçoar essa regulamentação o TSE pode **avancar na definição do conceito “impulsioneamento de conteúdo”, com um maior detalhamento não só sobre o que é permitido, mas sobre o que continua vedado. Ainda, o aperfeiçoamento pode incluir regras e diretrizes específicas sobre a contratação de influenciadores digitais**, explicitando parâmetros de transparência e de eventual necessidade de declaração de despesas, por um lado, ou de aplicabilidade de impulsioneamento irregular, por outro.

Ao permitir o “impulsioneamento de conteúdo” a lei restringiu seu uso apenas para “promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações” (art. 57-C §3º), excluindo a possibilidade de propaganda que veicule críticas. A Justiça Eleitoral

reiterou a previsão no art. 24 §º da Resolução 25.331/2018 sem, contudo, especificar o que seria “promover ou beneficiar”. Considerando que a veiculação de discursos críticos é protegida pela liberdade de expressão e a fim de garantir ao eleitor o amplo acesso a informações, positivas e negativas, o TSE **pode incorporar em suas resoluções uma definição mais específica sobre quais discursos não estão permitidos por não “promoverem ou beneficiarem candidatos ou suas agremiações” de modo a restringir o conteúdo que pode ser veiculado por meio do “impulsioneamento de conteúdo” apenas excepcionalmente, quando haja clara intenção de causar confusão com outro candidato ou manipular o debate público.**

— Criação de guia de boas práticas sobre influenciadores e campanhas eleitorais

9

A fim de promover boas práticas de transparência e combate à fraude ao acesso à informação dos cidadãos, o TSE pode envolver instituições, partidos, a sociedade civil e entidades que discutem auto-regulamentação publicitária para criar um guia sobre influenciadores e campanhas eleitorais. Distribuído em fóruns adequados ao público-alvo, o guia organizaria riscos e possibilidades envolvendo o engajamento de influenciadores digitais e suas empresas com campanhas, servindo para educar o setor e sedimentar entendimentos sobre práticas problemáticas.

— Aprimoramento contínuo do sistema de prestação de contas da Justiça Eleitoral

10

A fim de regulamentar as práticas de prestação de contas das campanhas em relação aos recursos empregados no meio digital, a Justiça Eleitoral pode discutir atualizações contínuas em seus sistemas, que fomentem a transparência sobre estratégias de marketing digital adotadas pelas campanhas. Um passo inicial pode ser o **aperfeiçoamento do próprio sistema existente de declaração de despesas eleitorais – que, atualmente, produz imprecisões na classificação desses gastos¹⁰² – para que as campanhas apresentem informações claras e detalhadas sobre as ferramentas de marketing digital contratadas e o valor direcionado a elas.** Além da declaração de despesas financeiras, o aprimoramento desse sistema passa, também, por **regulamentar a declaração de outros recursos de campanha, como os bancos de dados pessoais utilizados para envio e direcionamento de propaganda, e a declaração das audiências contratadas em despesas de impulsioneamento de conteúdo, com detalhamento de parâmetros e dados usados para o direcionamento**

de anúncios; além da edição de parâmetros de análise judicial para casos sensíveis, como a contratação de militantes no meio digital.

11 Aplicação da legislação antirracista no âmbito eleitoral, incluindo a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADO nº 26 e do MI nº 4.733

Partindo dos diagnósticos traçados em pesquisas realizadas pelo InternetLab nas eleições de 2016 e 2018 sobre uma maior propagação de discursos discriminatórios em relação a marcadores sociais em contextos eleitorais e de polarização,¹⁰³ o que se observa é que a veiculação desses discursos acabam por excluir e deslegitimar vozes, restringindo o debate público e democrático e a liberdade de expressão de indivíduos. A fim de garantir um debate público plural em que direitos fundamentais e a dignidade humana sejam preservados, é importante que o Judiciário discuta atentamente esses casos e garanta a aplicação dessa legislação no âmbito eleitoral. Nesse sentido, é indispensável a atuação do Ministério Público Eleitoral na identificação desses casos e em seu correto enquadramento na legislação existente, considerando, inclusive, a equiparação da homofobia e da transfobia ao crime de racismo conforme decidido pelo STF no âmbito da ADO nº 26 e do MI nº 4.733.

12 Aprimoramento dos canais para denúncias e fiscalização de práticas ilícitas em campanhas

Ainda como estratégia para aprimorar a transparência sobre ferramentas de marketing digital e possibilitar o escrutínio sobre seus usos, especialmente no caso do envio de mensagens e propaganda por meio de ferramentas de comunicação privada, a Justiça Eleitoral pode fortalecer e ampliar a divulgação de canais diretos de denúncia, como o Sistema Pardal, com a **criação de espaços dedicados à denúncia de *spam* eleitoral para que eleitores informem sobre usos ilegais ferramentas**. Por se tratarem de ferramentas de comunicação privada, a informação fornecida pelos interlocutores dessa comunicação é único meio para que práticas ilegais e não-declaradas, como o envio não consensual de mensagens e veiculação de conteúdos ilegítimos, cheguem ao conhecimento da Justiça Eleitoral. **Um espaço dedicado a denúncias de práticas de *spam* eleitoral permitirá aos eleitores e às campanhas enviarem mídias e *prints* de mensagens recebidas**. Além de aprimorar a transparência sobre essas ferramentas, as informações recebidas por esses canais podem informar a atuação de autoridades e órgãos de investigação. Ainda, com a coleta dessas informações, pode-se trabalhar no

desenvolvimento de formas e metodologias para tratar esses dados para que eles auxiliem na identificação de comportamentos abusivos e fraudes.

A recomendação também vale como estratégia para aprimorar a identificação e o combate a casos de discriminação e expressões de ódio. Nesse ponto, a Justiça Eleitoral pode **criar espaços dedicados à denúncia de casos de discurso de ódio, racismo, homofobia e transfobia para que eleitores informem sobre práticas discriminatórias de eleitores, candidatos e partidos**. As informações recebidas por esses canais também podem informar a atuação de autoridades e órgãos de investigação, auxiliando na identificação e combate dessas práticas.

Executivo

Em razão de ser ocupado por governantes eleitos em pleito majoritário e diretamente interessados no resultado de pleitos futuros, o Poder Executivo não deve se engajar na implementação de novas regras para campanhas políticas em rede, limitando-se a dar suporte à atuação da Justiça Eleitoral, conforme as propostas abaixo:

13 Oferecer, por meio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e dos demais órgãos, capacitação, expertise e recursos para a Justiça Eleitoral

O suporte mais estratégico a ser oferecido pelo Poder Executivo é no campo da proteção de dados pessoais, com a criação de canais para o oferecimento de recursos que possam estar à disposição do Judiciário eleitoral tomar suas decisões e implementar suas políticas.

14 Incluir representação da sociedade civil e do Judiciário em debates sobre cibersegurança e segurança da informação

Incidentes recentes de segurança ocorridos em campanhas políticas e instituições judiciais apontam para a necessidade de conscientização sobre a importância de temas de cibersegurança para além de setores governamentais e empresariais. A partir da instituição de uma visão estratégica de que os diferentes atores do jogo democrático necessitam gozar de integridade nas suas comunicações, sigilo e segurança cibernética para exercerem suas funções, o Poder Executivo deverá franquear representação da sociedade civil e do Judiciário em fóruns de definição de políticas públicas sobre o tema, o que não exclui o resguardo de discussões de com sensibilidades específicas, como na área militar.

Provedores de aplicação de internet

15 Aprimoramento das ferramentas de transparência sobre marketing digital, incluindo dados mais detalhados sobre gastos com compra de mídia e parâmetros de microdirecionamento empregados

Como a contratação de “impulsioneamento de conteúdo” ocorre por intermédio e nos espaços das plataformas de internet, esses provedores de aplicação se encontram em uma posição privilegiada para fomentar a transparência sobre o uso dessas ferramentas, possuindo informações detalhadas sobre os produtos de publicidade contratados por candidatos e partidos, os valores gastos, os responsáveis pelo pagamento, e as audiências para as quais cada publicidade foi direcionada. Na esteira de esforços já empreendidos durante a preparação para as eleições europeias, em cooperação com órgãos governamentais, **provedores de aplicação podem aprimorar seus sistemas de transparência de sobre ferramentas de marketing digital contratada por políticos e partidos, incluindo uma maior transparência sobre os gastos, a origem do pagamento, parâmetros de direcionamento utilizados e audiência atingida.**

16 Aprofundar a transparência sobre como são aplicados os termos de uso e políticas de comunidade em casos de moderação de conteúdos

A aplicação dos termos de uso de provedores de aplicação de internet é estratégica para garantir a liberdade de expressão, o direito de acesso à informação e a integridade do debate público. Assim, os provedores de aplicação de internet que moderam os conteúdos que são publicados e que circulam em suas plataformas a partir de seus termos de uso e políticas de comunidade devem buscar aprofundar a transparência de procedimentos e justificativas envolvidos na aplicação de tais regras para moderar conteúdos que sejam sensíveis politicamente, sobretudo em contextos eleitorais. A transparência sobre essas práticas está intimamente ligada à legitimidade das ações de moderação empreendidas pelas plataformas de internet, mitigando acusações de enviesamento advindas de todos os lados do espectro político.

17 Priorização do combate às fraudes ao acesso à informação e ao uso indevido de dados pessoais por campanhas com transparência

Assim como Legislativo, Executivo e Judiciário devem priorizar uma abordagem regulatória cujo foco seja a identificação de fraudes e comportamentos abusivos,

em detrimento de uma regulação centrada no conteúdo de conteúdo, os provedores de aplicação também podem priorizar essa abordagem na gestão de suas plataformas. Para além da moderação de conteúdo, em contextos eleitorais essas empresas podem **priorizar ações que visem identificar fraudes e comportamentos abusivos que simulem e distorçam o debate político, deturpando o acesso à informação política e vulnerabilizando a autonomia de decisão do eleitor**. Empresas de internet já vem demonstrando uma preocupação crescente com essas práticas, divulgando medidas adotadas para combatê-las. Assim, se faz importante o fortalecimento dessas práticas combinado com uma transparência sobre elas e sobre como as políticas das plataformas são aplicadas nos casos de bloqueios e remoções. No caso de empresas controladoras de serviços de mensagens privadas, esse ponto passa pelo aprofundamento no combate ao envio massivo de mensagens a partir de automação e do uso indevido de dados pessoais, o que deve ocorrer em total compromisso com o sigilo das comunicações e com a segurança da informação fornecida por tecnologias como a criptografia de ponta a ponta.

Sociedade civil

18 Aplicar recursos em pesquisas interdisciplinares e na criação de redes de pesquisadores sobre campanhas políticas em rede

O aprimoramento de abordagens regulatórias que levem em consideração a complexidade das campanhas digitais em rede deve partir de diagnósticos fundamentados em esforços de pesquisas construídas por uma coletividade de pesquisadores e acadêmicos em constante diálogo e debate. Ainda que este trabalho esboce um diagnóstico inicial sobre as campanhas em rede a partir da entrada do “fator internet” e dos novos intermediários, mais esforços de pesquisa são necessários para melhor compreender as dinâmicas de formação e funcionamento dessas campanhas estruturadas em formato de rede. Seja para entender o que circula nessa rede, como circula, o impacto na opinião pública, e qual a relação que o eleitor estabelece com a informação que circula; ou seja para investigar os nós e os atores dessa rede, suas motivações e como eles se inter-relacionam e mobilizam as diversas ferramentas de comunicação disponíveis para entender o que circula nessa rede. São muitas e variadas as questões que se colocam e cujas respostas podem ser buscadas por esforços conjuntos de uma rede de pesquisadores e acadêmicos.

Fortalecimento das práticas e políticas de segurança da informação das organizações sociais

19

Em períodos eleitorais, com a polarização e a intensificação do engajamento político nas redes sociais emergem ataques cibernéticos contra organizações sociais, de ativismo e redes de engajamento, o que pode envolver roubo de dados e informações, derrubada de páginas e conteúdos e outras práticas, conforme mapeado por pesquisas do InternetLab.¹⁰⁴ Assim, a segurança da informação nas organizações de militância e ativismo político é crucial, independentemente de sua vertente política. A fim de se protegerem de ataques e fortalecerem sua atuação em um ambiente democrático e plural, é recomendado que organizações da sociedade civil e da academia criem e fortaleçam redes autônomas de cuidado e capacitação em cibersegurança.

AGENDA ESTRATÉGICA

Período de campanha eleitoral

A limitação do período de campanha eleitoral como concentrador da campanha e de sua prestação de contas exclui da fiscalização importantes atos preparatórios ou sensíveis à dinâmica eleitoral e repercussões posteriores. Essa demarcação temporal limita a atenção e a tutela sobre táticas e estratégias de campanha e propaganda em processos políticos mais amplos, que antecedem o pleito eleitoral e que se desenrolam depois da sua conclusão. **Novas discussões a respeito do dimensionamento desse período e das novas formas de tutela sobre situações de pré-campanha podem dar maior capacidade de ação às autoridades de fiscalização, bem como fornecer maior transparência e segurança jurídica às pré-candidaturas.** Um passo já foi dado neste sentido com a ampliação do prazo para arrecadação de doações eleitorais para antes do início da campanha.

Sistema de responsabilização e compliance eleitoral

Com a diluição da centralidade das campanhas oficiais enquanto ator que concentra a coordenação das dinâmicas de comunicação e propaganda política através da entrada de novos atores e a emergência de novas dinâmicas de relacionamento nas campanhas estruturadas em formato de rede é necessário colocar em debate os modelos de responsabilização das campanhas oficiais baseados em relações de controle e coordenação. Para além de definir a responsabilidade dos novos intermediários na internet, **é necessário debater o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização das campanhas oficiais por atos de seus apoiadores ou em seu benefício.** O alargamento

da responsabilidade ou do incentivo à prudência e compliance das máquinas oficiais de campanha para além dos limites de sua coordenação pode constranger agentes que atuem em aliança ou sinergia e/ou fomentar uma postura mais ativa das próprias campanhas no combate a fraudes e comportamentos abusivos. Essa construção não é estranha ao direito eleitoral, mas é necessário revisita-la à luz do novo contexto.

Reestruturação do conceito de “propaganda eleitoral” na internet

Central ao atual modelo regulatório de campanhas eleitorais, construído em referência às campanhas centradas na mídia de massa, é o conceito de “propaganda eleitoral”. Todavia, se nas campanhas centradas na televisão e na cobertura jornalística da mídia de massa, a “propaganda eleitoral” era autoevidente – facilmente identificável no HPEG e na campanha de rua -, com a emergência das campanhas em rede a “propaganda eleitoral” pode estar em todo lugar ou em nenhum lugar. Nesse cenário, é estratégico que uma reestruturação do conceito de “propaganda eleitoral” seja colocada em debate, passando por uma remodelação da intervenção da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o amorfo conceito de “propaganda eleitoral” atual poderia voltar às situações nas quais é autoevidente, unindo-se às regras do HPEG, bem como seu corpo de princípios e aplicações generalizantes. Nos casos de internet, a Justiça Eleitoral poderia continuar com competências para atuar em nome de premissas normativas estruturantes, mas mudando o perfil de seus instrumentos jurídicos. Mimetizando estratégias utilizadas em outros países e por atores privados, novas regras para campanhas poderiam se focar menos em conteúdo e mais na identificação de comportamentos que devem ser coibidos no momento eleitoral. Atomizados os comportamentos, não importaria, para a atuação da Justiça Eleitoral, em que ponto da rede eles se encontram ou qual seu relacionamento com a campanha oficial. Esta atuação poderia contemplar a aplicação de um conjunto simplificado de regras para toda a comunicação política, balizados por testes jurisprudenciais montados para proteger conteúdo e comportamentos legítimos, atualizados pelo quadro de liberdades civis e direitos constitucionais, e controlada publicamente pela instalação de uma nova obrigação de publicação de relatórios detalhados dos casos em que se solicitou a remoção de conteúdos da internet.¹⁰⁵

