



Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada*

New dynamics, new rules: digital electoral propaganda and its regulatory framework in a comparative perspective

Nathália Viviani Bittencourt**
Elder Goltzman***

Recebido em: 15/7/2024

Aprovado em: 5/8/2024

Resumo

Os avanços das novas tecnologias e a expansão desenfreada de informações em meios digitais têm produzido amplos desafios para as democracias. No tocante ao tema da propaganda eleitoral em meios digitais, essas inovações possibilitam estratégias sofisticadas de campanha baseadas em grandes volumes de dados, capazes de manipular a vontade dos cidadãos e alterar cenários eleitorais. O objetivo deste artigo é mapear as dinâmicas que perfazem essa estratégia de campanha em cotejo com o marco regulatório em seis Estados e no Bloco Europeu, sendo eles: Brasil, Chile, México, Índia, Canadá, Reino Unido e União Europeia. Para tanto, realizamos a descrição

* Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação-adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, “Democracia em Redes”, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof.^a Dra. Marisa von Büllow e do Prof. Dr. Frederico Batista.

** Técnica judiciária do TRE-PE, lotada na 57ª Zona Eleitoral. É doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail*: nathalia.bittencourt@tre-pe.jus.br.

*** Analista judiciário do TRE-SP, lotado em Assessoria Jurídica de gabinete de juiz. É doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. *E-mail*: elder.goltzman@tre-sp.jus.br.



de mecanismos de cada país na superação de quatro desafios identificados em nosso marco teórico: a definição de propaganda digital; a imposição de responsabilidades às plataformas digitais; regras de transparência quanto ao financiamento e à segmentação de mensagens publicitárias; e órgãos de supervisão. Nos resultados, observa-se que inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digitais. Acredita-se que o presente artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e para ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

Palavras-chave: propaganda eleitoral digital; eleições; marco regulatório; transparência.

Abstract

Advances in new technologies and the unbridled expansion of information in digital media have produced broad challenges for Democracies. Regarding the issue of electoral propaganda in digital media, these innovations enable sophisticated campaign strategies based on large volumes of data, capable of manipulating the will of citizens and changing electoral scenarios. The objective of this article is to map the dynamics that make up this campaign strategy in comparison with the regulatory framework in six states and the European bloc, namely: Brazil, Chile, Mexico, India, Canada, the United Kingdom and the European Union. To this end, we described each country's mechanisms for overcoming four challenges identified in our theoretical framework: the definition of digital advertising; the imposition of responsibilities on digital platforms; transparency rules regarding the financing and segmentation of advertising messages and supervisory bodies. In the results, it is observed that there are no robust campaign transparency and accountability rules that provide unequivocal information about the extent and scale of personal data used in digital advertising strategies. It is believed that this article contributes to strengthening the fruitful research agenda on the phenomenon and expanding debates about its regulatory framework.

Keywords: digital electoral propaganda; elections; regulation framework; transparency.



Introdução

O escândalo de vazamento de dados pessoais¹ envolvendo a empresa americana Cambridge Analytica e a plataforma Facebook é considerado um marco decisivo na revelação de como práticas inovadoras de campanha eleitoral têm a potencialidade de colocar em xeque a legitimidade de processos eleitorais. Nessa perspectiva, ferramentas de *marketing* digital, como a microssegmentação (*microtargeting*) e o perfilamento de eleitores (*voter profiling*), são exemplos das técnicas denunciadas que podem macular a privacidade de cidadãos e ferir a integridade do resultado de eleições.

Sobre essas técnicas, Barocas (2012) assenta que, ao tornar as campanhas eleitorais mais efetivas na comunicação e na interação direta com os eleitores, a microssegmentação pode desencadear um eleitorado menos informado, uma população menos responsiva e um governo menos representativo. Nesses termos, o autor defende que a expansão dessa estratégia isola os eleitores de questões concorrentes e torna-os, por consequência, menos capazes de reconhecer a existência ou a legitimidade de pautas de adversários.

Destaca-se que essas práticas estão vinculadas ao contexto de inovação no modo de produção alcunhado “Capitalismo de Vigilância” (*Surveillance Capitalism*) pela escritora americana Shoshana Zuboff (2020). Conforme defende a autora, esse sistema reivindica unilateralmente a experiência humana como matéria-prima gratuita na tradução de dados comportamentais. Trata-se, pois, de uma espécie de poder instrumental que conhece o comportamento humano na tentativa de influenciá-lo a diversos fins, por meio de uma arquitetura computacional de algoritmos “inteligentes”.

Nessa perspectiva, Barbara Pfetsch (2023) argumenta que as comunicações políticas contemporâneas e a mobilização dos eleitores ocorrem sob duas condições contextuais significativas: as esferas públicas

¹ Para mais informações do caso e de sua repercussão mundial, *vide* <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml>. Acesso em: 8 jul. 2024.



dissonantes² coincidem com uma profunda crise da democracia liberal. As novas dinâmicas de comunicação e o declínio da confiança do modelo de democracia liberal como ordem política produziram estilo de campanha que já não é orientado para consenso entre as elites políticas e os partidos tradicionais na condução de concorrência leal e na aceitação do limite das normas do nosso ordenamento jurídico.

Salienta-se que a obediência às regras do jogo é, segundo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), elemento fundamental para a preservação das democracias, mas tem sido colocado em xeque em razão da crescente polarização política. Em suma, Pfetsch (2023) assenta que a coincidência da transformação do ambiente de comunicação digital e do contexto de democracia em crise contribuiu para condições específicas às campanhas políticas. Assim, esse cenário tornou-as mais vulnerável ao modelo econômico explorado pelas plataformas digitais, às influências de curto prazo das agendas por parte de forasteiros políticos (*outsiders*) e à manipulação do voto.

No tocante aos desdobramentos das novas estratégias de campanha em meio digital para os direitos fundamentais, Brkan (2020) aponta que o possível enfraquecimento da legitimidade do processo eleitoral, a autodeterminação informativa, a privacidade e a garantia de proteção a dados pessoais são exemplos de direitos que podem ser violados. Existe, segundo a autora, potencial de manipulação, uma vez que algumas das técnicas utilizadas podem restringir informações a determinados eleitores. Esse é particularmente sensível no caso do perfilamento psicográfico, na medida em que os eleitores não têm o conhecimento de que os anúncios apelam à suas sensibilidades. A autora também destaca que os direitos humanos impactados negativamente por essa nova prática entram em choque com outros direitos fundamentais, notadamente com o da liberdade de expressão, de forma que critérios de proporcionalidade e outras balizas devem ser avaliadas pelas autoridades competentes.

² Segundo Pfetsch (2023), trata-se de rede heterogênea e simultânea de interesses conflitantes, opiniões divergentes e agendas temáticas paralelas que incentivam novas formas de fragmentação e de segmentação de públicos. Essas esferas são confrontadas com a interação rápida e aleatória dos meios de comunicação digitais, dos canais *online* e dos meios de comunicação tradicionais.



Sob esse prisma, revela-se necessária a dedicação de pesquisas que busquem a compreensão ampla das campanhas políticas em meios digitais, a fim de apoiar decisões normativas acertadas e garantir a execução justa e democrática de pleitos eleitorais. Com efeito, a aplicação adequada da lei depende de regulamentação que assimile as peculiaridades de cada sistema eleitoral. Assim, o equilíbrio entre os direitos pessoais e os referentes à liberdade de comunicação de candidatos com o seu eleitorado é alcançado por intermédio da interação de características estatais jurídicas, políticas e culturais (Dommet; Kefford; Kruchinski, 2024).

Destarte, este artigo tem o escopo de identificar quais são as principais regras adotadas em seis Estados e no Bloco Europeu para enfrentar os desafios da regulação da propaganda política em meios digitais. Para tanto, realizamos a descrição de mecanismos de cada país na superação de quatro desafios observados em relatório conduzido pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Heinmaa *et al.*, 2023), sendo eles: a definição de propaganda digital; a imposição de responsabilidades às plataformas digitais; as regras de transparência quanto ao financiamento; e a segmentação de mensagens publicitárias e órgãos de supervisão.

Com base na análise comparada, demonstramos que inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digital. Acredita-se que este artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e para ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

1 Campanhas eleitorais baseadas em dados: inovações e desafios democráticos

As intensas alterações nos meios de comunicação e nos modos de busca de informação pelos indivíduos influenciam diretamente a crescente prática de campanhas políticas em meios digitais. O Brasil, por exemplo, é destaque mundial em termos de usuários de redes sociais, tendo em vista



que ficou em terceiro lugar como nação que mais utiliza essas plataformas, com destaque para Instagram, Facebook e YouTube, segundo estudo liderado pela Comscore³. Além disso, reportagem do jornal *O Globo*⁴ identificou que os gastos em matéria de propaganda digital têm crescido substancialmente nas últimas eleições, ao passo que o investimento tem sido menor em mídias tradicionais.

Nesse contexto, torna-se evidente que os partidos políticos têm valorizado a relevância da comunicação em mídias digitais como meio essencial de estratégia de campanha eleitoral. Ademais, o tema da campanha baseada em dados têm sido destaque entre acadêmicos e autoridades regulatórias em todo o mundo, tendo em vista as oportunidades e desafios que essa prática desencadeia em termos de inovação em *marketing*, regulação e choques em direitos fundamentais. Assim, Dommet, Barclay e Gibson (2022) propõem definição abrangente para essa prática a fim de possibilitar a sua aplicação em contextos variados, porém adaptáveis às realidades culturais e regulatórias de cada Estado. Assim, as autoras ilustram que:

As campanhas baseadas em dados dependem do acesso e da análise de dados dos eleitores e/ou da campanha para gerar insights sobre os públicos-alvo da campanha e/ou para otimizar as intervenções da campanha. Os dados são utilizados para informar a tomada de decisões numa capacidade formativa e/ou avaliativa, e são utilizados para participar em esforços de campanha em torno da comunicação dos eleitores, da geração de recursos e/ou da organização interna (Dommet; Barclay; e Gibson, 2022 – tradução livre).

³ SEBRAE PARANÁ. *Brasil é o 3º maior usuário de redes sociais no mundo*. G1, 17 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/sebrae-parana/juntos-para-empreender/noticia/2024/05/17/brasil-e-o-3o-maior-usuario-de-redes-sociais-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 9 jul. 2024.

⁴ DUARTE, M.; DANTAS, D. Campanhas têm disparo de gastos com redes sociais e menor investimento na TV; veja os números. *O Globo*, 26 set. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/campanhas-tem-disparo-de-gastos-com-redes-sociais-e-menor-investimento-na-tv-veja-os-numeros.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2024.



Nessa perspectiva, as autoras sugerem que a utilização de dados para formular estratégias no início de uma campanha ou avaliar retrospectivamente a sua eficiência é característica fundamental ao conceito da prática. Além disso, destaca-se a existência de três categorias que integram essa atividade: a comunicação com os eleitores, a geração de recursos e o auxílio na organização interna. No tocante à primeira, as ferramentas baseadas em dados auxiliam as campanhas a alargar e intensificar os seus esforços para contatar os eleitores com mensagens mais individualizadas, adaptadas aos seus interesses e identidades.

Sobre a geração e alocação de recursos de uma campanha, as autoras assentam que a prática também é utilizada para reforçar as atividades de captação de fundos das campanhas, permitindo-lhes estimar a alocação mais eficiente de potenciais recursos aos potenciais doadores, produzindo maiores retornos esperados. A última categoria se refere às habilidades técnicas e ao capital humano, essenciais ao gerenciamento de tarefas que apoiam as operações direcionadas a eleitores.

Por último, Dommet, Barclay e Gibson (2022) defendem que essas características variam a depender do sistema eleitoral, das limitações às despesas de campanha e da extensão dos controles sobre a utilização dos dados pessoais dos eleitores em matéria de propaganda política. As autoras sugerem, por fim, que versões menos intensivas ou avançadas das campanhas baseadas em dados se manifestam em sistemas em que o voto é obrigatório ou nos quais os limites de gastos ou leis de proteção de dados são mais fortes.

Diante do exposto, este trabalho selecionou seis Estados e o Bloco Europeu para avaliar o marco regulatório contemporâneo a essa atividade específica nas campanhas eleitorais. Como critérios de seleção, buscamos nações que possuam estrutura institucional eleitoral permanente similar ao Brasil, como o México. Em termos de arcabouço normativo de regulação de plataformas digitais em campanhas eleitorais, a União Europeia (UE) se destaca como bloco com legislação mais avançada na proteção de dados pessoais e garantia da privacidade dos cidadãos (Unesco, 2022).



Ademais, o Reino Unido e o Canadá são referências mundiais no que concerne a modelos de gerenciamento de transparência de gastos e governança de dados (Millard, 2023). No que diz respeito ao Chile, trata-se de país sul-americano pioneiro em legislação de proteção à privacidade de dados (Monteiro *et al.*, 2021). Por último, a Índia destaca-se como nação do sul global que utiliza, assim como o Brasil, sistema eletrônico de votação e que possui dimensões geográficas e desafios de desigualdades sociais similares.

A seguir, passaremos a avaliar cada Estado e bloco selecionados à luz de quatro desafios ilustrados pelo relatório *Vencendo eleições da maneira certa: regras de propaganda política na Europa e países selecionados*, promovido pelo Instituto IDEA (Heinmaa *et al.*, 2023). Este estudo aponta boas práticas em nível mundial e revela lacunas em relação ao estado da arte da regulação das campanhas eleitorais em meios digitais. Com efeito, um dos desafios normativos mais destacados é o conflito entre direitos fundamentais, especialmente entre o da liberdade de expressão (ilustrado na livre comunicação dos candidatos ao alcance de seus interesses) e o da proteção de dados pessoais.

Outrossim, o relatório supracitado (Heinmaa *et al.*, 2023) considera relevante que a regulamentação de propaganda política em meios digitais não se limite a combater discursos antidemocráticos ou de ódio. Como a propaganda política em meios digitais utiliza as mesmas ferramentas e estratégias de *marketing* baseadas em dados disponíveis para a publicidade tradicional, os pesquisadores sugerem a implantação de medidas similares à proteção de direitos comerciais e dos consumidores às campanhas digitais, a exemplo da liberdade de escolha (autodeterminação informativa) e do combate à concorrência desleal. Ainda há pouco acordo sobre os tipos de regulamentações necessárias, embora seja ampla a concordância da necessidade da garantia de mais transparência em seu uso (Heinmaa *et al.*, 2023).



2 Desafios do marco regulatório da propaganda digital

A União Europeia desenvolveu regulamentação significativa destinada a manter esfera *online* livre e justa. O Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE, 2016) foi um marco regulatório que estabeleceu alguns dos primeiros padrões formais para dados pessoais em termos de sua coleta e uso para direcionamento de anúncios. Em 2020, a Comissão Europeia anunciou um plano ambicioso para uma tecnologia confiável e democrática, cujas peças mais relevantes para propaganda política digital e anúncios *online* de forma mais ampla são a Lei de Serviços Digitais (Digital Service Act – DSA) e a proposta de regulamento sobre a transparência e o direcionamento da publicidade política (Transparency and Targeting of Political Advertising – TTPA).

Nessa cadência, trata-se do marco regulatório mais avançado no que concerne à campanha eleitoral digital. Dentre as inovações fomentadas pelo bloco, salientam-se o aumento dos requisitos de transparência para os termos e condições e algoritmos de segmentação; as políticas claramente comunicadas e disponíveis para os usuários contestarem decisões de moderação de conteúdo; o livre acesso a dados para pesquisadores; e a avaliação e ação com base em riscos contra conteúdo ilegal e abuso de suas plataformas, incluindo desinformação e manipulação eleitoral (Heinmaa *et al.*, 2023).

Nos tópicos seguintes, faremos a descrição de práticas regulatórias em cada país e bloco selecionado em nosso escopo à luz de quatro prementes desafios apontados por Heinmaa *et al.* (2023), quais sejam: (1) existência (ou não) de definição de propaganda eleitoral digital; (2) responsabilidades das plataformas digitais em campanhas eleitorais; (3) regras de transparência; e (4) órgãos de supervisão.

2.1 Definição de propaganda eleitoral digital

O conceito de propaganda política digital é relevante para conferir o tratamento equilibrado em termos de evitar o excesso de limitação na liberdade de expressão e, ao mesmo tempo, garantir um processo eleitoral justo e



transparente. Com efeito, uma definição demasiadamente estreita limita a eficácia da regulamentação, enquanto uma definição demasiadamente ampla pode configurar censura. Essa questão é particularmente aguda devido às rápidas mudanças que ocorrem na esfera *online*. A regulamentação da publicidade política geralmente envolve ampla constelação de legislação, agências de supervisão e órgãos reguladores, incluindo regulamentos de financiamento partidário e de campanha, códigos eleitorais, regras de mídia, entre outras.

O Quadro 1 apresenta informações pertinentes à definição de propaganda eleitoral para campanhas políticas digitais nos diferentes países selecionados e na UE.

Quadro 1 – Definição de propaganda digital

Brasil	Não há definição legal de propaganda eleitoral. Na doutrina, Gomes (2024, p. 414) conceitua propaganda eleitoral como “elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de se comunicar com a comunidade e captar votos”.
Chile	Existe definição de propaganda eleitoral que abrange os meios tradicionais e digitais (Chile, 2016). No entanto, o seu dispositivo legal é vago ao tentar proteger a manifestação individual de liberdade de expressão, na medida em que não inclui as peculiaridades das mídias sociais, tais como conteúdos impulsionados por influenciadores em período eleitoral.
México	Não há definição específica de propaganda eleitoral para meios digitais (Legipe, 2014). Em 2017, o Tribunal Eleitoral passou a tomar decisões de retirada de mensagens em plataformas digitais até mesmo como medida cautelar (Reyes; Angeles, 2024).
Índia	Assim como no Brasil, não há definição legislativa de propaganda eleitoral. As questões são delineadas pela Comissão Eleitoral da Índia (CEI) em um código de conduta modelo. As regras de propaganda eleitoral na internet são as mesmas para a propaganda eleitoral na TV, no rádio e na imprensa. A principal característica é a necessidade de certificação prévia pelo Comitê de Certificação e Monitoramento da Mídia (CCMM).



(continuação)

Canadá	Ainda que a Lei de Modernização Eleitoral do Canadá (<i>Elections Modernization Act</i> , 2018) tenha avançado nas regras de propaganda política em meios digitais, não há definição específica de propaganda eleitoral nesse meio.
Reino Unido	A Lei das Eleições 2022 (<i>Elections Act</i> , 2022) expandiu as regras de material político impresso para campanhas digitais. Entretanto, não há definição nem categorias precisas de propaganda política em meios digitais no Reino Unido, e apenas Facebook e Google definiram seus próprios termos de conceituação e de formas de conteúdo (Zhu, 2023).
União Europeia	Em 2024, o Conselho Legislativo da UE adotou novas regras sobre a propaganda política, a fim de combater a manipulação da informação em processos eleitorais, conferir mais transparência acerca do direcionamento de publicidade a eleitores e garantir conceituação de propaganda política mais harmônica entre os Estados-Membros.

2.2 Responsabilidades das plataformas digitais

O Comitê Europeu dos Serviços Digitais lançou, ao final de 2023, investigação contra a plataforma de mídia social “X”, de Elon Musk, para determinar possível violação de novas regras para impedir a propagação de desinformação e conteúdo de ódio, haja vista a diminuição de 20% do seu quadro de moderadores de conteúdo (Burdeau, 2023). A partir da aplicação da Lei dos Serviços Digitais (*Digital Service Act*), regras mais rígidas foram aplicadas às grandes plataformas digitais, como a necessidade de divulgar biblioteca de anúncios com informações de propaganda política impulsionada e de elaborar relatórios de risco periodicamente.

O Quadro 2 sistematiza informações pertinentes às responsabilidades das plataformas digitais nos diferentes países e UE selecionados, reguladas por normas institucionais ou autorreguladas, em campanhas políticas digitais.



Quadro 2 – Responsabilidades das plataformas digitais

Brasil	O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou recentemente resoluções (como a Resolução-TSE n. 23.732/24) para disciplinar as próximas eleições. O tema da propaganda eleitoral (regulada pela Resolução-TSE n. 23.610/19), da responsabilidade de plataformas, de notícias falsas e de <i>deepfake</i> receberam diversas alterações. Inovação emblemática foi tornar as <i>big techs</i> solidariamente responsáveis em caso de descumprimentos específicos de retirada de conteúdo evidentemente falsos ou descontextualizados. Além disso, o TSE também determinou a proibição do uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições.
Chile	Não há regulamentação das plataformas digitais em termos de processamento de dados pessoais (mesmo após o escândalo envolvendo a contratação da empresa Instagis para monitoramento dos usuários das redes sociais pelo partido Renovación Nacional ⁵).
México	Inicialmente, a falta de regulamentação tornou o território das mídias sociais espaço de absoluta liberdade de expressão (2015). Em 2017, o Tribunal Eleitoral passou a tomar decisões de retirada de mensagens em plataformas digitais, até mesmo como medida cautelar (Reyes; Ángeles, 2024).
Índia	As plataformas têm responsabilidades definidas no Código de Ética Voluntário elaborado a partir das eleições de 2019. Todavia, como o próprio nome sugere, o instrumento é diretivo e não vinculante. A Índia também proíbe publicidade política que contenha informações falsas ou enganosas, ataques pessoais ou apelos a sentimentos comunitários ou religiosos ou que viole o modelo de código de conduta emitido pela autoridade eleitoral (Lippert, 2023, n.p.).

⁵ Segundo Monteiro *et al.* (2021), a empresa Instagis foi considerada a “Cambridge Analytica” do Chile, tendo em vista que consistia em plataforma que produzia perfilamento de preferências políticas, perfil de consumo etc., a partir da coleta de informações em diversas fontes. A empresa foi contratada pelo Partido Revolución Nacional para monitorar o comportamento de cidadãos em páginas de Facebook como estratégia de campanha. Apesar de esse fato ter recebido ampla atenção da mídia, não houve denúncia ou escrutínio do caso pelas autoridades, haja vista a não proibição da prática.



(continuação)

Canadá	Desde 2018, as plataformas digitais cujo tráfego de utilizadores exceda determinados limites serão obrigadas a manter registro digital de toda a publicidade política regulamentada que apareça em seus serviços durante os períodos pré-eleitorais e eleitorais regulamentados.
Reino Unido	Em abril de 2023, o governo do Reino Unido publicou a Lei dos Mercados Digitais, da Concorrência e dos Consumidores. O projeto de lei propõe reformas abrangentes no direito da concorrência e do consumidor do Reino Unido, incluindo obrigações para plataformas digitais designadas com <i>status</i> de mercado estratégico. A partir de 2023, existe a obrigação de inclusão de impressão em material digital de campanha política (<i>digital imprints</i>). Isso significa que muitos tipos de material digital, como anúncios em redes sociais e <i>tweets</i> , vão exigir impressão. Esse é o mesmo requisito do material de campanha físico.
União Europeia	Com a implantação da Lei dos Serviços Digitais (Digital Service Act – DSA), o Conselho Legislativo da UE adotou novas regras sobre a propaganda política a fim de combater a manipulação da informação em processos eleitorais, conferir mais transparência acerca do direcionamento de publicidade a eleitores e garantir conceituação de propaganda política mais harmônica entre os Estados-Membros. As empresas podem enfrentar multas de até 6% da sua receita global anual se não cumprirem a lei.

2.3 Regras de transparência

Algumas das práticas, como na Índia, determinam que a campanha eleitoral em meios digitais necessita de registro prévio (Lippert, 2023). Além disso, órgãos de supervisão podem ter competência para requisitar autorização prévia de indivíduos responsáveis por anúncios políticos ou pelo fornecimento de listas verificadas de candidatos e terceiros associados às plataformas.

Na União Europeia, destaca-se que a publicidade política deve ser disponibilizada com rótulo de transparência e aviso de transparência rastreável. Estes devem identificar claramente a publicidade política como tal e fornecer algumas informações, como patrocinador, eleição ou referendo a que estão ligados, montantes pagos e qualquer utilização de técnicas de segmentação.



Uma das práticas comuns mais utilizadas pelos Estados analisados é a divulgação de biblioteca de anúncios, seja pelas próprias plataformas que disponibilizam o serviço, seja por aquelas financiadas pelo próprio governo. Dentre as principais observações devidas em cada propaganda, as principais são os nomes dos patrocinadores, o valor pelo seu impulsionamento e o público-alvo.

Entretanto, uma pesquisa da NetLab⁶ aponta que os recursos de bibliotecas de anúncios são insuficientes para a conferência de transparência e rastreabilidade de gastos. Com efeito, a pesquisa argumenta que critérios de segmentação das empresas são opacos e existem falhas em sua categorização, de modo que não é possível saber quantas vezes uma determinada propaganda foi direcionada a um público específico. O mesmo laboratório reclama a falta de disponibilidade de dados referentes a mecanismos de divulgação de propaganda pelas plataformas. Nos Estado Unidos da América, no Reino Unido e no Canadá, por exemplo, o Facebook possui página específica para disponibilização de informações para pesquisas, como a página Facebook Open Research And Transparency.

O Quadro 3 apresenta informações pertinentes à transparência de gastos, candidatos e/ou plataformas digitais para campanhas políticas digitais nos diferentes países selecionados e na UE:

⁶ COUTO, Marlen. Informação sobre anúncios políticos e eleitorais nas redes sociais é frágil, apontam pesquisadores. *O Globo*, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/sonar-a-escuta-das-redes/post/2022/07/informacao-sobre-anuncios-politicos-e-eleitorais-nas-redes-sociais-e-fragil-apontam-pesquisadores.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2024.



Quadro 3 – Regras de transparência

Brasil	Uma das principais regras de transparência em campanhas digitais foi inserida pela Res.-TSE n. 23.732/2024, que acrescentou o art. 27-A na Res.-TSE n. 23.610/2019. De acordo com a nova regra, provedores de aplicação que querem impulsionar conteúdos políticos eleitorais devem seguir diversas regras, dentre as quais destacam-se: manter repositório de anúncios para acompanhamento, em tempo real, do conteúdo, dos valores, dos responsáveis pelo pagamento e das características dos grupos populacionais que compõem a audiência (perfilamento) da publicidade contratada; e disponibilizar ferramenta de consulta, acessível e de fácil manejo, que permita realizar busca avançada nos dados do repositório.
Chile	No quesito transparência e regras de segmentação em propaganda digital, não há regulamentação das plataformas digitais em termos de processamento de dados pessoais. Ademais, destaca-se que as despesas com publicidade digital devem ser declaradas como parte das despesas eleitorais. Informações sobre a plataforma utilizada, o período do contrato e os valores envolvidos devem ser divulgados.
México	Os partidos políticos e os candidatos no México desenvolveram gradualmente métodos mais sofisticados para campanhas digitais (Cárdenas; Ballesteros; Jara, 2017). Anúncios <i>online</i> pagos durante os ciclos eleitorais, no entanto, são submetidos a escrutínio devido às regulamentações existentes em torno dos gastos dos partidos.
Índia	As plataformas têm responsabilidades definidas no Código de Ética Voluntário elaborado a partir das eleições de 2019. Todavia, como o próprio nome sugere, o instrumento é autorregulado. A propaganda política digital necessita de registro prévio para ser divulgada.
Canadá	A Lei de Modernização Eleitoral do Canadá estabeleceu requisitos de transparência para a propaganda eleitoral durante período eleitoral em meios digitais, como a manutenção de bibliotecas de publicidade e o rastreamento de informações sobre quem pagou pelo anúncio. Também foram estabelecidas sanções para determinadas categorias de informações falsas (Heinmaa <i>et al.</i> , 2023).



(continuação)

Reino Unido	Em 2018, a Comissão Eleitoral divulgou relatório (Reino Unido, 2018) enviado ao Parlamento no qual foi destacada a urgência da promoção de regras para campanha política em meios digitais, tendo em vista as lacunas de transparência de gastos e a dificuldade de rastrear as estratégias de segmentação. Uma das sugestões é a criação de uma subdivisão específica para a prestação de contas dos gastos nesse meio, considerando o seu crescimento exponencial de uso e suas particularidades (Reino Unido, 2018).
União Europeia	O DSA da UE (2022) exige que aqueles que compram anúncios <i>online</i> possam ser rastreados, obrigando as plataformas a fornecer aos utilizadores e às autoridades informações para a sua identificação. Para garantir a não imposição de responsabilidades desarrazoadas, as plataformas são instruídas a avaliar a fiabilidade das informações fornecidas, por meio da utilização de bancos de dados oficiais, ou solicitar aos comerciantes que forneçam documentos. O regulamento especifica que as plataformas não devem ser obrigadas a se envolver em exercícios excessivos ou onerosos de apuração de fatos <i>online</i> ou em realizar verificações desproporcionais (Heinmaa <i>et al.</i> , 2023).

2.4 Órgãos de supervisão

Para Heinmaa *et al.* (2023), o crescimento da transparência em campanhas eleitorais apenas terá efetividade se estiver acompanhado de capacidade de supervisão suficiente. Nesses termos, os autores defendem a coordenação de instituições fortes e descentralizadas na fiscalização de normas para garantir um processo eleitoral livre e justo. Apesar de apenas Brasil e México terem estruturas semelhantes em termos de órgãos eleitorais permanentes, a maioria dos países, com exceção do Bloco Europeu e do Chile, possui órgãos/comitês independentes e específicos para períodos eleitorais.

O Quadro 4 sistematiza informações pertinentes aos órgãos de supervisão específicos para os períodos de campanha para fiscalizar o ambiente de propaganda eleitoral digital nos países selecionados e na UE.



Quadro 4 – Órgãos de supervisão

Brasil	No Brasil, não há órgão de supervisão específico quando se fala de propaganda eleitoral digital. Algumas atribuições, no que toca à proteção de dados pessoais, estão a cargo da autoridade nacional de proteção de dados. Já a Justiça Eleitoral cuida administrativamente, por meio do exercício do poder de polícia, da remoção de propagandas digitais que em seu meio ou forma estejam em desacordo com as regras eleitorais. Em razão da Res.-TSE n. 23.714/2022, o Tribunal Superior Eleitoral pode retirar do ar postagens que contenham desinformação sobre a integridade eleitoral. Os casos judiciais que envolvam campanhas na internet serão resolvidos pela Justiça Eleitoral em sua função jurisdicional.
Chile	As eleições chilenas são organizadas pela Servel (Servicio Electoral), órgão autônomo e parte do Poder Executivo. Essa instituição monitora a atividade nas plataformas digitais utilizando profissionais especializados em tecnologia. Não há instituto responsável pela proteção de dados pessoais.
México	As eleições no México são organizadas, de modo similar ao Brasil, pelo Instituto Nacional Eleitoral (Instituto Nacional Electoral), órgão juridicamente independente com o poder de promulgar regulamentos relativos ao processo eleitoral. Os casos judiciais são decididos pelo Tribunal Eleitoral do Poder Judicial e da Federação (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – TEPJF). Além disso, em caso de violação da lei de proteção de dados no contexto eleitoral, o INE e o Instituto Nacional de Proteção de Datos (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI) podem agir.
Índia	A Comissão Eleitoral da Índia (Electoral Commission of India) é o órgão responsável pela administração das eleições no país. É uma instituição independente e com orçamento autônomo.
Canadá	<i>Elections Canada</i> é instituição independente e responsável por administrar as eleições federais e os referendos no país. Está vinculada ao Parlamento canadense.
Reino Unido	A Comissão Eleitoral (Electoral Commission) é uma instituição independente e responsável pela administração, regulamentação e supervisão das eleições no Reino Unido. Este ano, haverá eleições gerais (eleitores escolhem os membros do Parlamento – MP).

<p>União Europeia</p>	<p>O comitê das regiões da Europa é a voz das regiões e dos municípios da União Europeia. Representa as autoridades locais e regionais em todo bloco e aconselha sobre novas leis que têm impacto nas regiões e cidades.</p>
-----------------------	--

Conclusão

Acemoglu e Robinson (2019) entendem que a conquista da liberdade só se perfaz em Estados com instituições fortes e cidadãos participativos. Nessa perspectiva, a superação dos desafios regulatórios em termos de propaganda eleitoral digital ilustrados neste artigo necessita do monitoramento cadenciado do Estado e dos cidadãos na busca de eleições livres e efetivamente democráticas.

Encontrar o compasso de regras de publicidade política digital que não sejam nem sobremaneira abrangentes nem demasiadamente específicas é uma dificuldade que se perfaz em todas as legislações, sobretudo em razão de sua prática alcançar direitos fundamentais sensíveis, notadamente o da liberdade de expressão e da privacidade e proteção de dados pessoais. Além disso, ilustrou-se que a manipulação do voto pode promover o enfraquecimento da legitimidade do resultado do processo eleitoral, especialmente em sociedades significativamente polarizadas.

Dessa forma, Hermann *et al.* (2023) apontam quatro sugestões de políticas que merecem atenção de autoridades políticas para fins de estabelecer uma regulação acertada aos desafios impostos pela prática contemporânea de campanhas eleitorais digitais: necessidade de conceituar a propaganda política em meios digitais; imposição de responsabilidades a plataformas digitais; regras de transparência específicas; e órgãos de supervisão eleitoral. Considerando essas sugestões, avaliamos cada uma a partir da análise do marco regulatório de seis Estados e do Bloco Europeu.

Em termos de definição de propaganda eleitoral digital, percebe-se que, à exceção do Bloco Europeu, os seis Estados analisados não conceituam essa prática. De modo geral, as regras da publicidade eleitoral tradicionais são



aplicáveis à propaganda em meio virtual, o que deixa lacunas às especificidades dessa atividade, como os efeitos deletérios da microsegmentação e o perfilamento de eleitores.

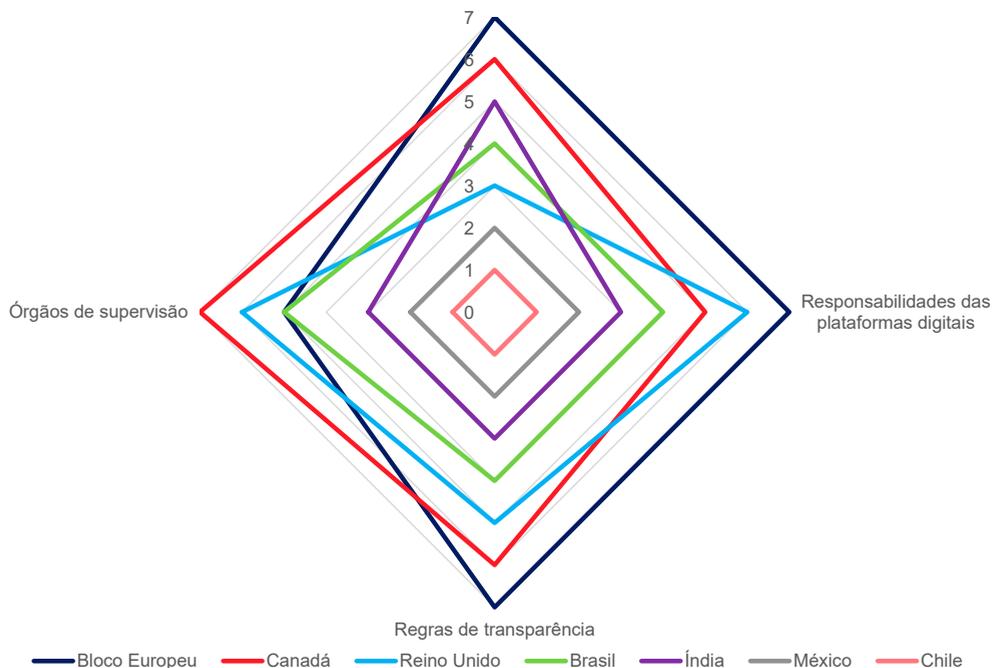
No tocante às responsabilidades das plataformas, por seu turno, todos os países e o Bloco Europeu, à exceção do Chile, apresentam algum nível de regulação híbrida, de modo que tanto o Estado determina certas funções às *big techs* quanto estas também seguem seus próprios códigos de conduta (autorregulação). No que concerne a regras de transparência, o Reino Unido, o Canadá e a União Europeia destacam-se com regras específicas atinentes à obrigação das plataformas em divulgar dados para pesquisa científica e à publicação de relatórios periódicos de riscos.

Por último, no que tange aos órgãos de supervisão, apesar de apenas o Brasil e o México terem estruturas semelhantes em termos de órgãos eleitorais permanentes, a maioria dos países, com exceção do Bloco Europeu e do Chile, possui órgãos/comitês independentes e específicos para períodos eleitorais. Entretanto, percebe-se como necessária a comunicação articulada entre órgãos de supervisão, autoridades competentes e instituições fortes para a fiscalização efetiva das campanhas eleitorais em meios digitais.

No intuito de ilustrar resumidamente os quadros elaborados, elaboramos um gráfico em rede, o qual foi construído a partir dos quatro desafios dimensionados, tendo sido eleita a pontuação 7 e 1 para o Estado ou o Bloco com regulamentação mais e menos avançada, respectivamente.



Gráfico 1 – Classificação regulatória da propaganda eleitoral digital em países selecionados e União Europeia
Definição de propaganda digital



Conforme mostram os resultados do Gráfico 1, entendemos que a regulação brasileira apenas obteve destaque na pontuação quanto ao desafio dos órgãos de supervisão, notadamente pela independência da instituição fiscalizadora eleitoral e pela existência da autoridade de proteção de dados pessoais. No tocante aos demais desafios, nosso país ficou com a classificação mediana. O México e especialmente o Chile foram classificados, em geral, com a menor pontuação em razão da inexistência de regulação específica para dados pessoais. A Índia destacou-se na pontuação relativa à dimensão da definição de propaganda eleitoral digital em função do monitoramento realizado pelo Comitê de Certificação e Monitoramento da Mídia (CCMM), responsável pelo registro prévio das propagandas eleitorais digitais no país.

Em arremate, nota-se, com base nos quatro desafios de políticas em destaque, que o cenário regulatório das campanhas eleitorais em meios



digitais é consideravelmente diverso. Entretanto, inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digital. Acredita-se que este artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *The narrow corridor*. New York: Penguin Express, 2019.

BAROCAS, S. The price of precision: voter microtargeting and its potential harms to the democratic process. In: PLEAD '12: proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, 2012, New York, NY, USA: Association for Computing Machinery, 2012. p. 31-36. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/2389661.2389671>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRKAN, M. EU fundamental rights and democracy implications of data-driven political campaigns. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 27, n. 6, dec. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1023263X20982960>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BURDEAU, CANIN. EU Launches Probe against X over Disinformation, Hateful Content. *Courthouse News Service*, [s. l.], 26 nov. 2023. Disponível em: <https://www.courthousenews.com/eu-launches-probe-against-x-over-disinformation-hateful-content/>. Acesso em: 7 jul. 2024.

CÁRDENAS, A; BALLESTEROS, C; JARA, R. Redes sociales y campañas electorales en Iberoamérica. Un análisis comparativo de los casos de España, México y Chile. *Cuadernos.Info*, Chile, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.7764/cdi.41.1259>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CHILE. Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia. Chile: Ministerio Secretaría General de La Presidencia, 2016. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1089342>. Acesso em: 20 abr. 2024.



DOMMET, K; BARCLAY, A; GIBSON, R. Just what is data-driven campaigning? a systematic review. *Information, Communication & Society, London*, v. 27, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2166794>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DOMMET, K, KEFFORD, G; KRUSCHINSKI, S. *Data-Driven campaigning and political parties: five advanced democracies compared*. 1. ed. Oxford: University Press. New York, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197570227.001.0001>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.

HEINMAA, Thijs; WOLF, Peter; DALKE, Lisa-Marie; NEVEN, Marilyn. Winning elections the right way: online political advertising rules in Europe and selected countries globally. *IDEA*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2023. Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/winning-elections-the-right-way-online-political-advertising-rules.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

IAMAI. Internet and Mobile Association of India. *Voluntary code of ethics for the general elections 2019*. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.medianama.com/wp-content/uploads/Voluntary-Code-of-Ethics-2019-Indian-General-Elections-Final.pdf&hl=en>. Acesso em: 23 abr. 2024.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPPERT, Owen Paul. How are political advertisements regulated on social media platforms in India? Bing-ing up to date. *Opposition International*, 23 dez. 2023. Disponível em: <https://opposition.international/2023/12/24/how-are-political-advertisements-regulated-on-social-media-platforms-in-india-bing-ing-up-to-date/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

MEXICO. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014. Disponível em: https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e. Acesso em: 22 abr. 2024.



MILLARD, J. Impact of digital transformation on public governance: new forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2023. Disponível em: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC133975/JRC133975_01.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

MONTEIRO, A. *et al.* A comparative analysis of legal frameworks governing personal data in political campaigning in Latin America. *InternetLab*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/novo-relatorio-do-internetlab-mapeia-panorama-juridico-de-uso-de-dados-pessoais-em-campanhas-politicas-na-america-latina/attachment/missing-bridges-2/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

PFETSCH, B. Conditions of campaigning in dissonant public spheres and crisis of democracy. *Political Communication*, London, v. 40, n. 3, 27 abr. 2023. Disponível em : <https://doi.org/10.1080/10584609.2023.2193554>. Acesso em: 9 jul. 2024.

REINO UNIDO. Comissão Eleitoral. Transparent digital campaigning: increasing transparency for voters. *The Electoral Commission*, 1^o June 2018. Disponível em: : <https://www.electoralcommission.org.uk/news-and-views/our-priorities-reforming-elections/transparent-digital-campaigning/report-digital-campaigning-increasing-transparency-voters>. Acesso em: 22 abr. 2024.

REYES, J.; ÁNGELES, D. Autoridades electorales, plataformas digitales y democracia en México, ARTICLE 19, Cidade do México, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://articulo19.org/autoridades-electorales-plataformas-digitales-y-democracia-en-mexico/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Elections in digital times: a guide for electoral practitioners*. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382102>. Acesso em: 11 jul. 2024.

ZHU, Junyan. To regulate online political advertising, we must first define it, 14 de setembro de 2023. *British Politics and Policy at LSE*. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/to-regulate-online-political-advertising-we-must-first-define-it/>. Acesso em: 22 abr. 2024.



ZUBOFF, S. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Como citar este artigo:

BITTENCOURT, Nathália Viviani; GOLTZMAN, Elder. Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 263-286, jan./jun. 2024.