

A DESINFORMAÇÃO - CONTEXTO EUROPEU E NACIONAL



ERC

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

FICHA TÉCNICA

Título:

A Desinformação—Contexto Europeu e Nacional
(Contributo da ERC para o debate na Assembleia da República)

Edição:

ERC—Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Supervisão:

Mário Mesquita, Vice-Presidente da ERC

Coordenação:

Marta Carvalho, Técnica do Departamento Jurídico da ERC

Equipa Técnica:

Eulália Pereira e Pedro Puga, Técnicos do Departamento de Análise de *Media* da ERC
Francisco Azevedo, Técnico do Departamento Jurídico da ERC

Consultores:

Rui Mouta, Diretor do Departamento Jurídico da ERC
Tânia de Moraes Soares, Diretora do Departamento de Análise de *Media* da ERC

Data:

4 de abril de 2019

Índice

O CONCEITO DE DESINFORMAÇÃO	1
UNIÃO EUROPEIA	4
CONSELHO DA EUROPA	18
JURISDIÇÕES NACIONAIS NA EU	19
PORTUGAL	
• REGULAÇÃO NACIONAL	30
• REDES SOCIAIS E A CULTURA DA PARTILHA	35
• SÍTIOS <i>ONLINE</i> DE NOTÍCIAS FALSAS E SEGUIDORES NAS REDES SOCIAIS	39
• ANONIMATO, SEGUIDORES E TEMAS	40
• VERIFICADORES DE FACTOS	42
• O CONTRIBUTO DA LITERACIA MEDIÁTICA	45
• TRANSPARÊNCIA E DESINFORMAÇÃO	51
• CONFIANÇA NAS NOTÍCIAS E NA PRÁTICA JORNALÍSTICA	51
• IMEDIATISMO E AUDIÊNCIAS	53
A) DILUIR A DESINFORMAÇÃO COM INFORMAÇÃO DE QUALIDADE	57
B) SINALIZAR OS PROJETOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL <i>ONLINE</i> EM PORTUGAL	59
C) TRANSPARÊNCIA – O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	62
• A DESINFORMAÇÃO NA PERSPETIVA DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS, LEGISLATIVAS E AUTÁRQUICAS	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
SÍNTESE CONCLUSIVA	70
BIBLIOGRAFIA	72

O Conceito de Desinformação

O presente projeto visa uma reflexão sobre a dimensão, abrangência e problemática em torno da proliferação de desinformação e falsas narrativas *online*, dentro do quadro legal europeu e nacional, circunscrita, porém, ao quadro de atribuições e competências cometidas à ERC – Entidade Reguladora da Comunicação Social, pelo que importará ter presente que não se almeja abordar exaustivamente todos os potenciais desafios, respostas e propostas que o problema da desinformação coloca.

O atual ambiente digital, pela profusão de fontes de informação que viabiliza e ampliação do seu potencial de influência à escala global e, simultaneamente, redução da influência dos meios tradicionais, permite que “fake news” e narrativas com objetivos menos claros floresçam.

Já em 2014, o Fórum Económico e Social apontava a propagação de notícias falsas como uma das dez maiores tendências das sociedades modernas¹, o que bem se compreende, atendendo aos sucessivos e exponenciais avanços tecnológicos que permitem que a informação se dissemine nas plataformas de comunicação em linha, em especial as redes sociais, com uma escala e rapidez praticamente incontroláveis e com consequências imprevisíveis.

O problema em análise, que vai da simples divulgação e propagação de notícias falsas às mais organizadas campanhas de desinformação, inclusive levadas a cabo sob a alçada de países terceiros, é suscetível de semear desconfiança nas pessoas e alimentar tensões sociais, chegando, no limite, a representar ameaças à segurança interna, incluindo processos eleitorais, especialmente quando estão envolvidos ciberataques.

Neste contexto, e sobretudo após as eleições presidenciais americanas de 2016, em cuja campanha eleitoral se verificaram, alegadamente, interferências russas por via cibernética, os meios políticos europeus têm vindo a debater e estudar os efeitos adversos e a desenvolver planos de ação destinados a combater a disseminação de desinformação.

Importa, antes de mais, clarificar o conceito de desinformação. A expressão amplamente difundida de “fake news” é enganadora, tendo aliás sido inicialmente utilizada para denegrir o trabalho dos meios de comunicação social. Uma notícia, por definição, não é falsa. Falsas são as narrativas que, embora anunciadas como notícias e contendo partes de textos copiados de jornais ou de *sites* do mesmo género, integram conteúdos ou informações falsas, imprecisas, enganadoras, concebidas, apresentadas e promovidas para intencionalmente causar dano público ou obter lucro. Assim, tais narrativas podem nem sequer conter informação com conteúdo ilegal, como aconteceria se veiculassem discurso do ódio, incitamento à violência, terrorismo, pornografia infantil, a qual está sujeita a remédios regulatórios próprios sob a lei europeia ou nacional, embora sejam

¹ http://reports.weforum.org/outlook-14/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/?doing_wp_cron=1548404686.8745970726013183593750

potencialmente nocivas para a formação da opinião pública e, por isso, para a sustentação da sociedade democracia.

Por outro lado, no conceito de desinformação também não se incluem outras formas deliberadas mas não enganadoras de distorção dos factos, como a sátira e a paródia.

A União Europeia, em janeiro de 2018, sob a égide da Comissão Europeia, criou um Grupo de Peritos de Alto Nível para aconselhar sobre iniciativas políticas para o combate às «fake news» e desinformação disseminada *online* tendo em conta o contexto eleitoral para o Parlamento Europeu em maio de 2019².

No relatório elaborado pelos Peritos é evidenciado que a desinformação representa riscos que têm de ser coletivamente combatidos e contidos para total realização do potencial democrático, societário e económico do progresso tecnológico com respeito pela liberdade de expressão e a liberdade de receber e dar informação.

Para melhor delimitação do universo em causa, foi adotado como conceito operacional de desinformação toda a informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que é susceptível de causar um prejuízo público. O prejuízo público abrange ameaças aos processos políticos democráticos e aos processos de elaboração de políticas, bem como a bens públicos, tais como a proteção da saúde dos cidadãos da UE, o ambiente ou a segurança.

A desinformação não abrange erros na comunicação de informações, sátiras, paródias ou notícias e comentários claramente identificados como partidários e, como já referido, não estão em causa conteúdos ilegais.

Os conteúdos incluem não só informação completamente falsa, mas também informação fabricada, misturando factos e práticas que vão muito além das notícias, de contas automáticas usadas para *astroturfing* (mascarar a proveniência de mensagens de movimentos políticos alegadamente legítimos), redes de falsos seguidores, vídeos manipulados ou fabricados, comunicações políticas ou comerciais dirigidas, *trolling* organizado, *memes* visuais e outros. Pode também envolver um conjunto de comportamentos digitais mais relacionados com a circulação de desinformação do que com a produção, desde o *postar*, ao comentar, o partilhar, o *tweeting* e o *retweeting*, etc. É imprescindível que qualquer debate ou análise sobre estas matérias garanta o respeito e equilíbrio entre os diferentes direitos e princípios fundamentais, como a liberdade de expressão, o pluralismo, a diversidade e a fiabilidade da informação.

Na Declaração Conjunta das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Africana para os Direitos Humanos e da Mulher (CADHP), sobre «fake news», desinformação e propaganda³ é sublinhado o potencial da desinformação e da propaganda para induzir em erro e interferir com o direito do público de saber, bem

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

³ <https://www.osce.org/fom/302796?download=true>

como os direitos individuais de procurar, receber e partilhar informação e ideias de todos os tipos, sendo sublinhados, como objetivos a alcançar, com vista a garantir esses direitos sem interferência das autoridades públicas e independentemente das fronteiras, os seguintes:

- i) Aumentar a longo prazo a resiliência dos europeus, dotando-os de sentido crítico que permita proactivamente reconhecer várias formas de desinformação.
- ii) Assegurar que as respostas à desinformação são sempre atualizadas, o que requer uma monitorização constante da natureza em evolução do problema, da constante inovação na conceção de respostas adequadas e avaliação da sua eficiência.

Na Comunicação dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, subordinada ao tema «Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia»⁴, de 26 de abril de 2018, a Comissão manifestou a preocupação da exposição dos cidadãos europeus à desinformação em larga escala, recordando que «[a]s nossas sociedades democráticas e abertas dependem de debates públicos que permitam a cidadãos bem informados expressarem a sua vontade mediante processos políticos livres e justos. Os meios de comunicação têm desempenhado, tradicionalmente, um papel essencial na responsabilização das autoridades públicas e no fornecimento das informações que permitem aos cidadãos formarem as suas próprias opiniões sobre questões sociais e participarem ativa e efetivamente na sociedade democrática. Na Europa, os meios de comunicação tradicionais estão sujeitos a uma vasta gama de regras sobre imparcialidade, pluralismo, diversidade cultural, conteúdos nocivos, publicidade e conteúdos patrocinados. A democracia na União Europeia assenta na existência de meios de comunicação social livres e independentes».

A desinformação mina a confiança nas instituições e nos meios de comunicação tradicionais e digitais e prejudica as nossas democracias ao comprometer a capacidade dos cidadãos de tomarem decisões bem informadas, portanto, a desinformação enfraquece a liberdade de expressão.

A principal obrigação dos intervenientes estatais é a de abster-se de interferir e censurar e garantir um ambiente favorável a um debate inclusivo e pluralista. O conteúdo legal, mesmo que se trate de conteúdo alegadamente nocivo, está geralmente protegido pela liberdade de expressão e deve ser abordado de forma diferente dos conteúdos ilegais, no caso dos quais se pode justificar a remoção do próprio conteúdo.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>

União Europeia

O tema da desinformação nas redes de comunicação eletrónica assume assim hoje, mais do que nunca, uma grande relevância na Europa, constituindo motivo de elevada preocupação, pelas graves implicações que dela podem advir para a sociedade, chegando mesmo a desestabilizar os processos democráticos. Na verdade, tem sido vastamente equacionado o papel que a distribuição massiva de desinformação terá desempenhado nos resultados das eleições presidenciais norte-americanas, no referendo do Brexit, nas eleições italianas, francesas, alemãs, etc.

O debate e as medidas aprovadas têm denotado uma clara preocupação de reforço da relevância da liberdade de expressão, valor indissociável das democracias, nos termos consagrados no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁵.

Ao nível da União Europeia (UE) a abordagem ao problema não teve, por ora, expressão legislativa. Todavia, e sobretudo após o Conselho Europeu de 19-20 de março de 2015⁶, têm sido adotadas importantes medidas de combate à desinformação, propondo sempre uma estreita articulação com os Estados-Membros, Estados terceiros, organizações e restantes intervenientes.

Breve Síntese

2015

- **Criação da *StratCom Task Force***⁷ - Grupo de trabalho para identificar e monitorizar campanhas de desinformação levadas a cabo pela Rússia.
- Aprovação do **Plano de Ação Europeu Sobre Comunicação Estratégica**⁸ - Destinado sobretudo ao leste europeu, definindo como áreas de intervenção o reforço da liberdade de expressão, da comunicação social, do pluralismo no espaço mediático em língua russa, encorajando a autorregulação e reforçando a cooperação entre reguladores do audiovisual da União.
- Proposta de **Estratégia Para o Mercado Único Digital na Europa**⁹ - Reconhece a importância crescente das plataformas em linha e propõe a análise do seu papel no mercado digital, incluindo a reflexão sobre os conteúdos ilegais na internet e a revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual.

⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

Cfr. também a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Notícias Falsas, Desinformação e Propaganda, assinada em Viena (3.3.2017) – acessível em www.osce.org/fom/302796?download=true

⁶ www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf (Cf. ponto 13)

⁷ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

⁸ Action Plan on Strategic Communication (Ref. Ares (2015) 2608242- 22/6/2015) – <http://archive.eap-csf.eu/assets/files/Action%20Plan.pdf>

⁹ Comunicação da Comissão – COM (2015) 192 final – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0192>

2016

- **Comunicação Sobre Plataformas em Linha e Mercado Único Digital**¹⁰ - Salienta as necessidades de regulamentação suscitadas pelas plataformas em linha, salientando a sua responsabilização pela aplicação de medidas voluntárias, designadamente, em matéria de proteção de menores, discurso de ódio e direitos de autor.
- **Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação Estratégica da UE para Enfrentar a Propaganda Contra Ela Dirigida Por Terceiros**¹¹ – Abrange as campanhas de desinformação em linha e insta a Comissão e os Estados Membros a tomar medidas efetivas.

2017

- **Resolução do Parlamento Europeu sobre Plataformas em Linha e o Mercado Único Digital**¹² - Solicita à Comissão Europeia uma análise profunda do fenómeno da desinformação e do quadro jurídico das notícias falsas bem como a aferição da possibilidade de adoção de medidas legislativas para limitar a sua difusão.
- **Consulta Pública Europeia sobre “Fake News” e Desinformação em Linha**¹³ - Visava definir o conceito de “notícia falsa” e compreender a sua disseminação em linha; avaliar as medidas tomadas pelos diversos intervenientes para combater o fenómeno e reforçar a qualidade da informação. O Relatório foi divulgado em abril de 2018¹⁴.

2018

- **Criação do Grupo Independente de Alto Nível para as “Fake News” e Desinformação Online (HLEG)** – Para analisar o fenómeno e aconselhar a Comissão sobre as medidas adequadas para impedir a disseminação de desinformação.
- **Relatório *A Multi-dimensional approach to disinformation – report of the independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation***¹⁵ – Revendo as melhores práticas e respostas à luz dos princípios fundamentais da União Europeia.
- **Recomendação da Comissão sobre o reforço da natureza europeia das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e da eficácia do processo eleitoral**¹⁶ - Incentivando os Estados Membros a tomarem medidas e melhores práticas para redução dos riscos para as campanhas eleitorais decorrentes de ataques informáticos e das campanhas de desinformação.
- **Relatório *Flash Eurobarometre Sobre Notícias Falsas e Desinformação Online***¹⁷ – Divulgando os resultados de um inquérito sobre a consciência e atitudes dos cidadãos

¹⁰ Comunicação da Comissão COM (2016) 288 final - <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-288-PT-F1-1.PDF>

¹¹ Resolução do Parlamento Europeu – 2019/2030 (INI) – acessível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0441+0+DOC+XML+V0//PT>

¹² Resolução do Parlamento Europeu [2016/2276(INI)] acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017IP0272>

¹³ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_pt

¹⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁶ Recomendação (EU) 2018/234 da Comissão Europeia, acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0234&from=SK>

¹⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2183_464_ENG

europeus quanto às notícias falsas e à desinformação em linha, contemplando resultados relativos a Portugal¹⁸.

- **Recomendação da Comissão com Medidas Para o Combate Eficaz ao Conteúdo Ilegal em Linha**¹⁹ - Prevê recomendações genéricas para todos os operadores e específicas no que se refere a conteúdos terroristas.
- **Relatório *The Digital Transformation of News Media and the Rise of Disinformation and Fake News***²⁰ – Analisa, entre outros aspetos, o impacto das notícias falsas na política (p. 31).
- **Comunicação da Comissão *Combater a Desinformação em Linha: Uma Estratégia Europeia***²¹ - Nesta Comunicação, a Comissão Europeia reúne todos os contributos resultantes das iniciativas anteriores, identifica o problema da desinformação em linha e o seu impacto nos processos democráticos e enuncia o âmbito e as causas do fenómeno. Nela propõe que o combate à desinformação seja orientado pelos seguintes princípios:
 - a) Transparência no que respeita à origem da informação e à forma como é produzida, divulgada, patrocinada e direcionada;
 - b) Diversidade da informação para fomentar decisões informadas fundadas no pensamento crítico, através do apoio ao jornalismo de qualidade, à literacia mediática e ao reequilíbrio da relação entre os criadores e os distribuidores de informação.
 - c) Credibilidade da informação através da utilização de indicadores ou sinalizadores de fiabilidade e confiança, e assim como de métodos de rastreabilidade da informação e autenticação de fornecedores de informação influentes;
 - d) Criação de soluções inclusivas, com o envolvimento das partes interessadas, através da sensibilização do público, melhores níveis de literacia mediática e da cooperação entre as diversas autoridades, órgãos de comunicação social, redes sociais e restantes intervenientes.

Tendo em vista um ecossistema digital mais transparente, fiável e responsável, a Comissão define como objetivos uma atuação rápida e eficaz das plataformas digitais para a proteção dos utilizadores face à desinformação, o reforço da verificação de factos, a capacidade de monitorização da desinformação e a promoção da responsabilidade em linha.

A Comunicação dedica uma atenção especial aos processos eleitorais, que pretende sejam seguros e resistentes à desinformação. Nota que, nos últimos anos, foram detetadas estratégias de manipulação e desinformação em linha durante as eleições em, pelo menos, 18 países, “contribuindo para um sétimo ano consecutivo de declínio geral da liberdade na internet”²².

¹⁸ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2183>

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-measures-effectively-tackle-illegal-content-online>

²⁰ <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc111529.pdf>

²¹ Cf. Comunicação da Comissão – COM (2018) 236 final – acessível em

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-236-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>

²² A Liberdade na Internet, relatório de 2017, Freedom House (<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>) apud COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia, p. 13.

Salienta que a desinformação em linha «faz parte de um leque mais vasto de instrumentos utilizados para manipular os processos democráticos, como a pirataria, ou adulteração de sítios na internet, ou a violação de dados pessoais sobre políticos, posteriormente tornadas públicas».

Assinala igualmente que as «operações possibilitadas pelo ciberespaço podem ser utilizadas para comprometer a integridade da informação pública e impedir a identificação das fontes de desinformação (...) o que é um aspeto crítico durante as campanhas eleitorais, em que as agendas comprimidas podem impedir a deteção atempada de desinformação e a adoção de respostas adequadas».

Estas medidas procuram complementar o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Regulamento n.º 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, aplicável em toda a UE desde maio de 2018, e que reforça a proteção dos dados pessoais dos utilizadores em plataformas digitais, esclarecendo a noção de consentimento e incluindo o conceito fundamental de transparência do tratamento de dados. Além disso, clarifica e harmoniza as condições em que os dados pessoais podem ser partilhados com outras entidades («tratamento posterior»).

- **Fórum Multilateral de Operadores contra a Desinformação**²³ - Na sequência da estratégia definida na Comunicação, que incluía a necessidade de garantir uma maior responsabilização das plataformas, foi constituído um Fórum Multilateral de Operadores contra a Desinformação, abrangendo plataformas em linha, redes sociais, publicitários e indústria publicitária, o qual, em setembro de 2018, com base nos princípios fundamentais propostos pelo Grupo de Peritos de Alto Nível, adotou um **Código de Conduta contra a Desinformação**²⁴.

Em outubro de 2018, a Comissão Europeia viria a divulgar as estratégias assumidas pelas plataformas de internet e redes sociais para a implementação do Código de Conduta²⁵, que incluem ferramentas para tornar a publicidade política mais transparente, a capacitação de grupos políticos e autoridades eleitorais, a instalação de centros eleitorais europeus e a cooperação com *fact-checkers*. O Código, que inclui um anexo identificando as boas práticas já adotadas pelos subscritores, responsabiliza as plataformas digitais e a indústria da publicidade para o cumprimento dos seguintes objetivos:

- i) Melhorar o controlo da colocação de anúncios, nomeadamente para reduzir as receitas dos agentes desinformadores e restringir as opções de direcionamento de propaganda política;
- ii) Garantir a transparência em relação a conteúdos patrocinados, especialmente propaganda política e publicidade temática; estas medidas devem ser complementadas por repositórios com informação exaustiva sobre os conteúdos patrocinados, que revelem a identidade real do patrocinador, os montantes despendidos e os critérios de direcionamento utilizados. Devem ser instituídos mecanismos semelhantes para que os utilizadores compreendam a razão pela qual foram alvo de um determinado anúncio;
- iii) Intensificar e demonstrar a eficácia dos esforços para bloquear contas falsas;

²³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/meeting-multistakeholder-forum-disinformation>

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation>

- iv) Facilitar a avaliação de conteúdos por parte dos utilizadores, mediante indicadores da fiabilidade das fontes de conteúdos, baseados em critérios objetivos e aprovados por associações de órgãos de comunicação social, em consonância com os princípios e processos jornalísticos, a transparência no que respeita à propriedade dos meios de comunicação social e a verificação da identidade;
- v) Diminuir a visibilidade da desinformação, melhorando a facilidade de localização de conteúdos fiáveis;
- vi) Estabelecer sistemas de marcação e regras claras para os robôs digitais e assegurar que a sua atividade não pode ser confundida com interações humanas;
- vii) Capacitar os utilizadores com ferramentas que permitam uma experiência *online* personalizada e interativa, a fim de facilitar a descoberta de conteúdos e o acesso a diferentes fontes de notícias representando diferentes pontos de vista; fornecer-lhes instrumentos de acesso fácil para a denúncia de casos de desinformação;
- viii) Garantir que os serviços digitais incluam, desde a conceção, salvaguardas contra a desinformação, por exemplo, incluindo informações pormenorizadas sobre o comportamento de algoritmos que estabelecem a prioridade de apresentação de conteúdos, bem como o desenvolvimento de métodos de ensaio;
- ix) Fornecer às organizações de verificação de factos de confiança e aos meios académicos o acesso aos dados da plataforma (nomeadamente através de interfaces de programação de aplicações), respeitando a privacidade dos utilizadores, os segredos comerciais e a propriedade intelectual.

A realidade dos verificadores de facto foi amplamente exponenciada pela profusão de desinformação, tendo o seu papel vindo a alcançar uma importância crescente enquanto elementos essenciais na cadeia de valor da comunicação social, que verificam e avaliam a credibilidade dos conteúdos, com base em factos e provas.

A credibilidade destes verificadores depende da sua independência e da sua conformidade com as estritas regras em matéria de transparência e ética, devendo operar com base em padrões elevados, como o Código de Princípios da Rede Internacional de Verificação de Factos, o qual se destina a organizações que publicam regularmente relatórios apartidários sobre a exatidão de declarações feitas por figuras públicas e instituições de renome e de outras declarações de interesse para a sociedade amplamente divulgadas.

Para avaliação do cumprimento dos compromissos assumidos pelos signatários do Código de Conduta, plataformas *online* - o Facebook, Google, Mozilla e Twitter - e associações comerciais que representam o setor publicitário, devem fornecer à Comissão Europeia relatórios mensais, entre janeiro e maio de 2019, com informações atualizadas e completas sobre as ações que vão adotando. A Comissão, no final dos primeiros 12 meses de vigência do Código, procederá a uma avaliação abrangente da sua implementação, no sentido de aferir da necessidade de adoção de novas medidas, incluindo de natureza regulatória.

O *Facebook* anunciou o lançamento de ferramentas para reduzir a desinformação, sobretudo relativa às eleições europeias de maio. Em termos de conteúdos patrocinados, a partir de março de 2019 os anunciantes na rede social vão necessitar de uma autorização para publicar anúncios de propaganda política (sejam anúncios de uma campanha, sejam tópicos que discutem temas muito importantes e muito debatidos), vão necessitar de confirmar a identidade e incluir informações adicionais sobre quem é o responsável pelos anúncios. O utilizador, por seu lado, clicando no anúncio, terá a possibilidade de saber quem pagou e ainda de conhecer o desempenho do anúncio em termos de adesão, intervalo dos gastos, impressões e dados demográficos de quem viu o anúncio.

A rede social garante que está a melhorar o combate à desinformação, passando por uma abordagem em três etapas no que se refere aos *posts*: remoção de conteúdo que viola os padrões de autenticidade da comunidade; redução da distribuição de conteúdos que, não violando os padrões da comunidade, prejudicam a autenticidade da plataforma; disponibilização aos utilizadores de mais contexto sobre o que veem no *feed*.

O *Facebook* anunciou ainda que vai continuar a expandir o seu programa de verificação de factos, reduzindo a distribuição de publicações que sejam classificadas como falsas pelo verificador de factos. As páginas e domínios que repetidamente espalhem notícias falsas verão também a sua distribuição reduzida, assim com a sua capacidade de gerar receita, placando a disseminação de notícias falsas com motivação financeira.

Um porta-voz do *Facebook* citado pelo *Público* referiu que o código de conduta assinado com a UE «mostra como é que os governos, empresas e tecnologia e organismos de comércio podem trabalhar em conjunto para travar a desinformação *online*».

A 20 de março de 2019, a Comissão divulgou os resultados dos relatórios de fevereiro, que evidenciam os esforços já desenvolvidos pelas plataformas no sentido de garantir que as ferramentas para avaliação da transparência da propaganda política estarão disponíveis antes das eleições europeias de maio de 2019. Porém, alerta que são necessários esforços adicionais, sobretudo no que respeita ao escrutínio da colocação de publicidade e à identificação da atividade de *bots* e contas falsas. Nesta comunicação, a Comissão apela aos operadores que colaborem com investigadores e verificadores de factos em matérias como o acesso à informação em páginas públicas, *streams* e outros serviços, bem como no acesso a dados sobre contas não autenticadas que foram identificadas e removidas, com vista a obter uma imagem independente e abrangente das tendências da desinformação. Recorda também que as ferramentas desenvolvidas devem estar disponíveis em todos os 28 Estados Membros.

Este último ponto evidenciado na comunicação deverá, em nosso entender, ser também tido em análise pelos próprios Estados Membros, que poderão promover por sua iniciativa o contato com as plataformas no sentido de verificar que ferramentas já foram implementadas nos respetivos países.

Trata-se de um aspeto que se afigura merecer especial atenção em Portugal, através de uma atuação concertada entre Governo, Assembleia e reguladores, em particular o das comunicações eletrónicas, visando a confirmação da adoção no nosso País de medidas concretas para tornar a propaganda política mais transparente, da existência de

ferramentas específicas contra contas falsas e sistemas automatizados maliciosos e do fornecimento aos utilizadores de informações que os habilitem a uma avaliação crítica dos conteúdos disponibilizados.

- **Comunicação da Comissão para Garantir Eleições Europeias Livres e Justas²⁶ e a Recomendação que a acompanha** - Neste contexto, cabe remeter para a Comunicação da Comissão para Garantir Eleições Europeias Livres e Justas e respetiva Recomendação, sobre as redes de cooperação eleitoral, a transparência em linha, a proteção contra os incidentes de cibersegurança e as campanhas de desinformação no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu e ainda o **Documento de Orientação²⁷ sobre a aplicação do direito da União em matéria de proteção de dados no contexto eleitoral**, os quais se destinam a estabelecer redes europeias e nacionais de cooperação para garantir a transparência na propaganda política e nas comunicações políticas em linha pagas, bem como a deteção, comunicação e punição de infrações às regras sobre proteção de dados pessoais.

Depois de na Comunicação se assumir que *“têm sido reconhecidas como ameaças crescentes para as nossas democracias as campanhas de desinformação em massa para fins políticos”* e que *“os períodos eleitorais têm-se revelado períodos particularmente propícios à desinformação”*, a referida Recomendação da Comissão Europeia reflete sobre a preocupação de lutar contra campanhas de desinformação e de não permitir a ocorrência de incidentes de cibersegurança, suscetíveis de comprometer o processo democrático na União e os valores em que a União Europeia se funda.

Se é certo que a comunicação em linha reduziu os obstáculos e os custos de interação com os cidadãos da União no contexto eleitoral, o certo é que também aumentou as possibilidades de chegar aos cidadãos de forma pouco transparente, com recurso a propaganda e comunicações políticas, e de tratar os seus dados pessoais de forma ilícita no contexto eleitoral.

A necessidade de assegurar o cumprimento das regras aplicáveis à comunicação política durante os períodos eleitorais, a transparência e os limites de despesa política, os períodos de silêncio e a igualdade de tratamento das candidaturas, aliada à necessidade de reforço da transparência da propaganda política e das comunicações políticas *online* que são pagas e dirigidas aos cidadãos da União Europeia, são motores da recomendação da Comissão.

Episódios recentes em que cidadãos da UE terão sido alvo de propaganda e comunicações políticas, cuja fonte e objetivos não eram transparentes ou eram apresentadas como algo diferente, designadamente como editoriais jornalísticos ou publicações informativas nas redes sociais, impõem o incentivo à transparência e proteção dos direitos democráticos dos cidadãos, em particular promovendo a divulgação ativa de quem está por trás da propaganda política e das comunicações políticas *online*, durante as campanhas eleitorais, mediante, designadamente, a

²⁶ COM (2018) 637 final, de 12 de setembro de 2018

²⁷ COM (2018) 638 final, de 12 de setembro de 2018

monitorização de comportamentos ilícitos que recorram à utilização de tecnologias em linha e que sejam suscetíveis de afetar a integridade do processo eleitoral na União.

E partindo das premissas elencadas, na Recomendação melhor identificada acima foram aprovados os seguintes princípios:

i) Criação, por cada Estado membro, de uma rede eleitoral nacional na qual participam as autoridades competentes em matéria eleitoral e as autoridades responsáveis pelo acompanhamento e execução das regras relativas às atividades *online* pertinentes no contexto eleitoral, como as entidades competentes para a organização das eleições, para assegurar a proteção de dados ou para regular a comunicação social.

A rede deve facilitar o intercâmbio de informações, célere e seguro relativamente a questões passíveis de afetar as eleições para o Parlamento Europeu, identificando ameaças e lacunas, partilhando conclusões e *know-how*, colaborando na aplicação e execução das regras pertinentes no *online*.

Cada Estado membro deve designar um ponto único de contacto para aplicação da Recomendação.

ii) Cada Estado membro deve incentivar e facilitar a transparência da propaganda política e das comunicações políticas *online* pagas, para além da divulgação de informações sobre o partido político, a campanha política ou o grupo de apoio político por trás delas, encorajar a divulgação de informações sobre as despesas de campanha relacionadas com atividades em linha, bem como informação sobre eventuais critérios de determinação do público-alvo usados nessa propaganda ou nessas comunicações. **Sempre que esta transparência não seja assegurada, os Estados devem impor sanções aplicáveis no contexto eleitoral pertinente.**

Pretende-se garantir que os cidadãos da UE conseguem reconhecer facilmente a propaganda política e as comunicações políticas *online* pagas, bem como quem as pagou. Para tal é fundamental que os próprios partidos, fundações e organizações de campanha disponibilizem nos respetivos sítios Web não só a propaganda política e as comunicações em linha pagas (ou links para as mesmas) como informações sobre as despesas relacionadas com atividades *online* e critérios de determinação do público-alvo.

iii) Em matéria de tratamento de dados pessoais, a Recomendação encoraja as autoridades nacionais de supervisão da proteção de dados, em conformidade legislação da União e nacional aplicável, para informar imediatamente e de forma proactiva a Autoridade dos Partidos políticos europeus e fundações políticas europeias²⁸, das suas decisões que concluam que um partido político europeu, uma fundação política europeia ou outra pessoa singular ou coletiva violou as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais. Esta informação deve ser fornecida quando se seguir a essa decisão, ou quando existirem motivos razoáveis para crer, que a infração está ligada a atividades políticas por parte de um partido político europeu ou de fundação no contexto das eleições para o Parlamento Europeu. A recomendação também incentiva os Estados-Membros a aplicarem sanções adequadas aos partidos políticos e fundações nível nacional e regional para os casos de violação das regras relativas à proteção dos dados pessoais ser utilizado com vista a influenciar ou tentar influenciar as eleições para o Parlamento Europeu. A Comissão apresentou uma proposta de revisão do Regulamento

²⁸ <http://www.appf.europa.eu/appf/pt/authority/legal-background.html>

1141/2014, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, tendo sido aprovada, a 12 de março de 2019, a posição do Parlamento Europeu, encontrando-se, à data da redação do presente documento, em apreciação pelo Conselho da União Europeia.

A importância de **assegurar uma melhor integração das questões relativas à proteção de dados no quadro regulamentar mais vasto que rege as eleições** é sublinhada na Comunicação da Comissão a que a dita Recomendação se junta, por remissão para o relatório publicado pela Autoridade de Proteção de Dados do Reino Unido (ICO) na sequência da investigação lançada sobre a utilização de analítica de dados para fins políticos após alegações de tratamento ilícito de dados e micro direcionamento de publicidade política durante o referendo do Brexit. Aí se transcreve, daquele relatório, com particular interesse para a questão da desinformação: *“a rápida evolução tecnológica e social verificada na utilização de megadados implica um limitado conhecimento – ou transparência – no que diz respeito aos bastidores das técnicas de tratamento de dados (incluindo algoritmos, análises, correspondência de dados e definição de perfis) que são utilizadas por organizações e empresas para visar pessoas. O que é claro é que estes instrumentos podem ter um impacto significativo na privacidade das pessoas.”* Daí ser *“importante uma maior e genuína transparência na utilização destas técnicas a fim de garantir que as pessoas controlem os seus próprios dados e que a lei seja respeitada”*. Sobretudo *“quando a finalidade da utilização destas técnicas está relacionada com o processo democrático, justificam-se largamente elevados padrões de transparência”*.

A Comunicação relembra, não obstante, que o Regulamento Geral de Proteção de Dados fornece as ferramentas necessárias para lidar com casos de utilização ilícita de dados pessoais no contexto eleitoral. *“As autoridades nacionais de proteção de dados, como responsáveis pela [sua] aplicação, têm de fazer pleno uso dos seus poderes reforçados para fazer face a eventuais infrações”* (p. 9).

De todo o modo, considerando importante que todos os intervenientes nos processos eleitorais – como autoridades eleitorais nacionais, partidos políticos, corretores e analistas de dados, plataformas de redes sociais e redes de publicidade em linha – compreendam claramente a melhor forma de aplicar essas regras e o que é ou não permitido, a Comissão elaborou, no acima mencionado Documento de Orientação, indicações específicas para destacar as obrigações em matéria de proteção de dados relevantes no contexto eleitoral.

O caso *Cambridge Analytica*, permanente pano de fundo da análise empreendida neste documento pela Comissão, demonstrou como o micro-direcionamento da publicidade junto dos eleitores com base no tratamento ilícito de dados pessoais pode comprometer o debate aberto, a equidade e a transparência, elementos essenciais da democracia, e desse modo a confiança do público na integridade do processo eleitoral. Recorde-se que a Cambridge Analytica, empresa de análise de dados, entretanto extinta, obteve ilicitamente dados de muitos milhões de utilizadores armazenados nas redes sociais, o que lhe permitiu gerar perfis e identificar eleitores que poderiam ser mais facilmente influenciados, para os quais eram direcionadas mensagens que visavam beneficiar a

candidatura (no caso norte-americano) ou movimento (no caso britânico) contratante no resultado das eleições.

A Comissão salienta, nesse documento, que praticamente todas as operações de tratamento de dados pessoais, sejam ou não dados sensíveis, obtidos diretamente ou inferidos – mesmo que, como é o caso de várias plataformas e empresas de análise de dados, seja efetuado por entidades sediadas fora da União Europeia, bastando que esse tratamento esteja relacionado com o controlo do comportamento das pessoas na União - estão abrangidas pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

São por isso aplicáveis todos os princípios de tratamento de dados, desde 1) o consentimento, por ato positivo inequívoco, livre e informado, 2) à especificação, no momento da recolha, das finalidades do tratamento e 3) à impossibilidade do seu tratamento posterior para outra finalidade (*“em especial, quando os corretores ou plataformas recolhem dados sobre o estilo de vida, esses dados não podem ser sujeitos a tratamento posterior no contexto eleitoral”* – p. 6). Do mesmo modo, exige-se que 4) as pessoas sejam informadas, de forma clara e simples, da operação de tratamento de dados e das suas finalidades, incluindo designadamente a identidade do responsável, a fonte dos dados, os destinatários dos dados pessoais, a existência de decisões automatizadas, informações essas que devem ser comunicadas, não apenas na recolha, mas em todas as fases do tratamento de dados. 5) O direito de acesso, correção ou eliminação dos dados quando o seu tratamento dependa do consentimento da pessoa, ou quando tenha por base o “interesse legítimo” ou o “interesse público” (nas situações em que se afigure legalmente possível), é de igual forma assegurado.

Todos estes princípios se aplicam à definição de perfis (tratamento automatizado para analisar preferências pessoais, interesses, situação económica, etc, por exemplo, através de um historial de pesquisa na Internet, ou para prever comportamentos) e ao consequente micro-direcionamento de mensagens (p. ex., através de redes sociais) para pessoas ou públicos específicos com vista a influenciar as suas ações. Na verdade, entendendo que as decisões automatizadas, incluindo a definição de perfis, pode ter consequências graves, o Regulamento estabelece que qualquer pessoa tem direito a não ficar sujeita a decisões tomadas exclusivamente com base no tratamento automatizado que a afetem significativamente (incluindo o seu comportamento ou escolhas), a menos que com o seu consentimento explícito ou quando tal é permitido pelo direito da União ou do Estado membro com garantias adequadas²⁹.

iv) Em matéria de cibersegurança, os Estados membros devem adotar as medidas técnicas e organizacionais adequadas e proporcionais para gerir os riscos para a segurança das redes e dos sistemas de informações utilizados na organização das eleições para o Parlamento Europeu. Devem, também, aplicar o compêndio elaborado pelo Grupo

²⁹ O Comité Europeu para a Proteção de Dados, nas suas Orientações em matéria de decisões automatizadas [WP251rev.01 com a última redação revista e adotada em 6.02.2018], considerou que a publicidade direcionada seria suscetível, em determinadas circunstâncias, de afetar significativamente as pessoas quando, p. ex., é intrusiva ou explora as suas vulnerabilidades conhecidas. O critério do efeito significativo é naturalmente considerado preenchido pela Comissão quando mensagens personalizadas são suscetíveis de fazer com que uma pessoa vote de uma forma específica ou pura e simplesmente não vote.

de Cooperação criado ao abrigo da Diretiva (UE)2016/1148³⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho, com vista a garantir a disponibilidade, autenticidade, confidencialidade e a integridade dos serviços eleitorais que recorrem à utilização das redes e dos sistemas de informação.

O objetivo é que os Estados membros identifiquem riscos e potenciais incidentes associados às eleições e estabeleçam procedimentos necessários para impedir, detetar, gerir e dar resposta a ciberataques, de forma a minimizar o seu impacto, garantindo um célere intercâmbio de informações. Para isso, os Estados membros devem certificar-se de que as autoridades nacionais competentes em matéria eleitoral dispõem de recursos adequados, incluindo equipamento técnico e pessoal qualificado, que trabalhem em cooperação com as autoridades referidas acima em i), se necessário coordenadas a nível da Europol.

Os Estados membros devem ponderar uma resposta penal adequada com base na Diretiva 2013/40/UE³¹, relativa a ataques contra os sistemas de informação. A identificada Diretiva harmoniza as definições das infrações penais e dos níveis máximos das sanções aplicáveis no domínio dos ataques contra os sistemas de informação.

v) Os Estados membros devem ainda desenvolver, juntamente com terceiros, incluindo órgãos de comunicação social, atividades de sensibilização que visem aumentar a transparência das eleições e reforçar a confiança nos processos eleitorais.

Já pela Comunicação de 13 de junho de 2018, subordinada ao tema «Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas»³², da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, a União Europeia identificava os domínios em que a ação devia ser intensificada, a fim de aprofundar e reforçar a contribuição essencial da UE para fazer face às ameaças híbridas, incluindo a nível de capacidade de deteção desse tipo de ameaças, de comunicação estratégica e da resiliência e dissuasão no sector da cibersegurança.

- **Plano de Ação Contra a Desinformação**³³ - Outro dos instrumentos delineados no âmbito comunitário foi o Plano de Ação Contra a Desinformação, subscrito pela Comissão Europeia e pela Alta Representante da União Europeia, em 5 de dezembro de 2018, assente em quatro pilares:

- a) Melhorar as capacidades das instituições da UE para detetar, analisar e denunciar casos de desinformação;

³⁰ Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União. A Diretiva (UE) 2016/1148 consagrou medidas destinadas a garantir um nível comum de segurança das redes e dos sistemas de informação. Esta diretiva criou uma rede de equipas de resposta a incidentes de segurança informática, que promove uma cooperação operacionalmente eficaz e rápida, para intercâmbio de informações sobre incidentes de segurança informática. O Grupo criado ao abrigo desta Diretiva elaborou e aprovou um compêndio sobre cibersegurança da tecnologia eleitoral, o qual prevê orientações práticas para as autoridades responsáveis pela cibersegurança e órgãos de gestão eleitoral. Esta Diretiva foi transposta para o ordenamento nacional pela Lei n.º 46/2018 de 13 de agosto.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0040&from=DE>.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=JOIN%3A2018%3A0016%3AFIN>

³³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation_en

- b) Reforçar as respostas coordenadas e conjuntas por parte da UE e dos Estados-Membros;
- c) Mobilizar o setor privado para o combate à desinformação e
- d) Sensibilizar a população para a desinformação, reforçando a resiliência das sociedades.

Prevê dez medidas concretas:

1. Sistema de Alerta Rápido - baseado numa plataforma digital em que os Estados-Membros partilham, em articulação com o Parlamento Europeu, NATO, G7 e outras entidades, informações sobre campanhas de desinformação em curso, de modo a coordenarem em tempo útil as suas respostas (a partir de março 2019);
2. Reforço dos grupos de comunicação estratégica e delegações da UE através do aumento do pessoal e novas ferramentas, visando detetar e expor atividades de desinformação. Os Estados-membros poderão ter de aumentar a sua capacidade de resposta ao nível nacional;
3. Reforço dos grupos de trabalho de comunicação estratégica para os Balcãs (oeste e sul);
4. Reforço dos esforços de comunicação sobre os valores e políticas da UE;
5. Reforço da comunicação estratégica nos Estados vizinhos da UE;
6. Monitorização contínua do Código de Conduta, com avaliação no prazo de 12 meses;
7. Promoção de campanhas de sensibilização para os efeitos negativos da desinformação dirigidas ao público e formação para os órgãos de comunicação social da União e países vizinhos, com continuação dos apoios do trabalho da comunicação social e jornalístico independente e de qualidade, bem como da investigação sobre a desinformação;
8. Apoio à criação de equipas multidisciplinares de *fact-checkers* independentes e investigadores com conhecimento dos ambientes informativos locais para deteção e denúncia de campanhas de desinformação;
9. Apoio à cooperação transfronteiriça entre profissionais da área da literacia mediática, no âmbito da semana da literacia mediática (março de 2019);
10. Adoção de medidas de acompanhamento das recomendações do pacote eleitoral.

A Comissão e a Alta Representante apelam ao Conselho Europeu para endossar o Plano de Ação, aos Estados-membros para cooperarem na concretização das ações apresentadas neste Plano, e a todos os intervenientes relevantes para adotarem de forma urgente as medidas relevantes para o período eleitoral de maio de 2019.

Ainda no âmbito comunitário, mas no quadro dos grupos internos que acompanham e prestam assessoria à Comissão Europeia, é de referir o trabalho desenvolvido pelo **ERGA – Grupo Europeu de Reguladores dos Serviços Audiovisuais** que adotou, a 6 de novembro de 2018, um relatório subordinado ao tema *Internal Media Plurality in Audiovisual Media Services in the EU: tools & practices*³⁴, que inclui um capítulo sobre instrumentos disponíveis para assegurar o pluralismo em período eleitoral, analisando o fenómeno da desinformação nas plataformas digitais com recurso a elementos fornecidos pelos

³⁴ <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>

reguladores dos Estados Membros e no qual são evidenciadas as medidas legislativas e regulatórias já adotadas por estes.

Em 2019, o Subgrupo 1 do ERGA, que a ERC integra, continuará a laborar em torno da questão do combate à **desinformação em período eleitoral**, encarada como prioritária. Presentemente o SG1 é coordenado pelo regulador da Irlanda (*Broadcasting Authority of Ireland*) e espera-se que preste assistência à Comissão Europeia na monitorização da aplicação do *Código de Conduta Voluntário Contra a Desinformação*³⁵ no contexto das próximas eleições europeias por parte da *Google, Facebook, Twiter e Mozilla*, ou seja, analisará a implementação de políticas com particular incidência na integridade dos processos eleitorais.

Algumas das medidas propostas pela União Europeia estão já a ser adotadas por plataformas *online*, nomeadamente a identificação e remoção de contas ilegítimas, integração de sinais de credibilização e confiança nos algoritmos de ranking, recomendações de conteúdos alternativos para aumentar a visibilidade de conteúdos credíveis, tentativas de combater a rentabilização do fabrico, para lucro, de desinformação e colaboração com fontes independentes e organizações de *fact-checking*.

As plataformas *online* têm experimentado diferentes ideias (algoritmos para organizar conteúdos, avaliação de sites e correspondência ao pedido pelo utilizador, desenvolvimento de rankings que auxiliam na identificação e combate à desinformação). Uma das iniciativas promovidas pelas plataformas passa por perturbar o modelo de negócio da produção e amplificação de desinformação, procurando reduzir as fontes de rendimento, em particular publicitário, de *sites* ou páginas que a difundem, sensibilizando os anunciantes ou agências de publicidade no sentido de não colocação de anúncios nessas páginas, da não-aceitação de anúncios de fontes de desinformação, da identificação clara dos conteúdos promocionais ou patrocinados e não distribuição das receitas dos sites sem a garantia do cumprimento destes termos e condições.

Por seu turno, operadores de televisão, rádio e imprensa estão a reforçar a sua capacidade de verificação de factos, garantindo o exercício do direito de resposta e responsabilizando-se por faltas de rigor apontadas. Mas a cultura da confirmação independente e verificação de factos e fontes está ainda em desenvolvimento na Europa, sendo que aqui as questões do alcance e da velocidade de disseminação da informação têm de ser combatidas com uma maior visibilidade dos conteúdos credíveis. A imprensa e os operadores de rádio e televisão procuram, assim, intensificar os seus esforços na sedimentação da relação de confiança com os seus públicos, consolidando a sua marca como uma de confiança.

Há que não esquecer que estes operadores e imprensa já estão sujeitos a um conjunto diversificado de obrigações decorrentes quer dos códigos de conduta, quer das respetivas leis sectoriais, tais como garantir o exercício do direito de resposta, exigências de rigor, isenção, proteção de menores, limites à publicidade, etc, e também a obrigações de transparência de propriedade e principais fontes de financiamento.

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

As organizações de «fact-checking» também dispõem de regras próprias, como, por exemplo, o Código de Princípios da Rede Internacional de Fact-Checking. Mas é uma área em que as garantias de transparência devem ser sempre reforçadas e as organizações que não subscreverem o Código devem ser sempre sujeitas a verificação. Uma das principais reservas que os «fact-checkers» e as organizações de *media* suscitam relativamente ao modelo de funcionamento das plataformas reportam-se à falta de transparência quanto aos algoritmos, seu funcionamento e critérios aplicados. Porém, os distribuidores consideram que subsistem igualmente perigos na divulgação desse conhecimento, podendo viabilizar a sua adulteração por terceiros mal-intencionados.

Conselho da Europa

Também o Conselho da Europa já teve oportunidade de pronunciar-se e manifestar a sua preocupação quanto ao fenómeno da desinformação. Na Recomendação sobre a liberdade na internet (2016)³⁶, o Conselho da Europa salienta a responsabilidade dos governos, plataformas e intermediários nas campanhas políticas organizadas pelos partidos, pelos candidatos e outras pessoas em linha, na utilização da internet no âmbito dos processos eleitorais, tendo manifestado na Resolução sobre *Media* em Linha e Jornalismo³⁷ preocupação com as campanhas que visam a manipulação dos processos democráticos e recomendando a adoção de normas e mecanismos que previnam o risco de distorção da informação e manipulação da opinião pública.

No Relatório “Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making”³⁸, o Conselho da Europa analisa o fenómeno da desinformação, propondo a revisão do seu conceito³⁹ e salienta as suas implicações para a democracia, as consequências para os órgãos de comunicação social tradicionais, bem como os fenómenos amplificadores e as distorções que ocorrem na internet (astroturfing, filter bubbles, echo chambers, algoritmos, etc.). No relatório são enunciadas recomendações e medidas concretas às empresas tecnológicas, aos governos nacionais, aos órgãos de comunicação social, à sociedade civil, e aos ministros da educação (pp. 81-84).

Na sua Recomendação sobre Pluralismo Mediático e Transparência de Propriedade nos *Media*⁴⁰ o Conselho da Europa propõe a aprovação de medidas legislativas para prevenir a interferência na independência editorial dos *media*, em particular em relação à cobertura de situações sensíveis em que o jornalismo e informação rigorosa e de qualidade são a chave para lidar com o problema da desinformação.

O Estudo sobre o Uso da Internet nas Campanhas Eleitorais⁴¹, promovido pelo Conselho da Europa, elenca os perigos da utilização da internet durante os processos eleitorais. Salienta que a mudança da publicidade política para o ambiente digital constitui uma alteração significativa nas atividades de campanha política e, como tal, deverão as autoridades nacionais analisar a eficácia da regulamentação em vigor e atualizar os princípios de atuação, no que respeita à fiscalização de conteúdos, financiamento e transparência e informação dada pelas plataformas e intermediários. Nele recomenda-se, ainda, a análise das leis da comunicação social, em particular da regulação, no seu papel de garante do pluralismo político, encorajando a autorregulação dos jornalistas e a sua colaboração com intermediários da internet, no sentido de criar equipas de

³⁶ Recomendação CM/Rec (2016) 5 do Conselho da Europa

³⁷ Resolução 2143 (2017) Online media and journalism: challenges and accountability, de 21.1.2017

³⁸ Council of Europe report DGI (2017) 09

³⁹ Abandono da expressão “fake news” por ser uma simplificação do fenómeno maior e complexo da “poluição informativa”, com proposta de três conceitos: “mis-information”, “dis-information” e “mal-information”.

⁴⁰ Recommendation CM/Rec(2018) 1 of the Committee of Ministers to member States on mediapluralism and transparency of media ownership

⁴¹ Internet and Electoral Campaigns – Study on the use of internet in electoral campaigns

verificação da veracidade das notícias independentes do Estado e a prevenção da desinformação dirigida aos processos democráticos.

Jurisdições Nacionais na UE

São poucos, ainda, como seguidamente se constatará, os Estados europeus com legislação específica na matéria da desinformação em linha, designadamente no que respeita ao período eleitoral. Todavia, alguns já se encontram a estudar essa possibilidade ou até a elaborar projetos legislativos nesse sentido. Outros, porém, têm optado por combater a desinformação através da via regulatória.

Em **França**, a Lei da Liberdade de Imprensa⁴², consagra no seu artigo 27.º o dispositivo destinado a combater a reprodução e propagação de notícias falsas, prevendo a aplicação das seguintes sanções:

- a) Multa de 45.000 euros para os casos que sejam suscetíveis de perturbar a paz pública;
- b) Multa de 135.000 euros para os casos que sejam suscetíveis de perturbar a disciplina ou a moral das forças armadas ou o esforço de guerra da nação.

Por seu turno, o Código Eleitoral⁴³, no artigo L 97, determina a aplicação de pena de prisão por 1 ano e multa de 15.000 euros, a quem, por meio de notícias falsas, rumores caluniosos ou outras práticas fraudulentas, desvie votos ou leve a que um ou mais eleitores se abstenham de votar.

A 20 de novembro de 2018 foi aprovada pela Assembleia Nacional uma Proposta Legislativa relativa à Luta Contra a Manipulação de Informação⁴⁴, refletida numa proposta de lei e numa proposta de lei orgânica de março de 2018, destinadas a melhorar a efetivação da responsabilidade civil e penal pela difusão de notícias falsas durante o período eleitoral.

Esta proposta legislativa aprova novos mecanismos de combate às notícias falsas e campanhas de desinformação que visem influenciar o curso normal dos processos eleitorais por intermédio dos serviços de comunicação em linha.

Impõe obrigações de transparência para as plataformas em linha em que os respetivos serviços são utilizados de forma maciça e sofisticada por quem pretende divulgar e disseminar informações falsas (redes sociais, motores de busca, portais de informação e de partilha de conteúdos, etc.).

Para o efeito, introduz alterações significativas no Código do Consumidor, no Código Eleitoral, na Lei da Liberdade de Comunicação e na Lei relativa à Confiança na Economia Digital:

⁴² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722>

⁴³ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=9D4D7039B5F6F5B6B1049EDFBBA38CD9.tplgfr44s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20180917

⁴⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0799.asp>

a) Código do Consumidor⁴⁵

A proposta vem reforçar as obrigações de transparência no que diz respeito ao conteúdo das informações difundidas, a fim de permitir às autoridades públicas assegurar o cumprimento da proibição de publicidade comercial para fins de propaganda eleitoral e, bem assim, detetar eventuais campanhas de desestabilização das instituições ou manipulação da opinião pública, na medida em que o recurso a conteúdos patrocinados é a principal forma de captação de audiências no contexto da disseminação de informações falsas.

Deste modo, a lei obriga os operadores de plataformas *online* cuja atividade exceda, em França, um certo número de conexões, que forneçam aos utilizadores informações leais, claras e transparentes sobre 1) a identidade das pessoas singulares ou coletivas que pagam à plataforma para a promoção de conteúdos informativos relacionados com um debate de interesse geral (isto é, com o ato eleitoral a realizar), 2) o montante de tais remunerações, se for superior a um determinado limiar fixado por decreto, e 3) o uso que é feito, como parte desta promoção, dos dados pessoais dos utilizadores. Esta informação é agregada num registo disponibilizado ao público e atualizado regularmente durante o período em questão.

O incumprimento destas regras pode dar lugar a um ano de prisão e a uma multa de 75.000 euros.

b) Código Eleitoral

A proposta introduz um procedimento de medidas cautelares que atribui a um juiz civil o poder de decidir, com carácter de urgência (48 horas), o encerramento de um sítio na internet ou uma conta de utilizador, bem como a remoção de quaisquer conteúdos que difundam, de forma maciça e automática, informações manifestamente falsas ou enganadoras (excluindo a paródia, a sátira ou informação inexata ou simplesmente exagerada), separando factos de opiniões. A qualificação de informações falsas será efetuada pelo juiz tendo por base o conceito previsto na lei da liberdade de imprensa de 1881.

c) Lei da Liberdade de Comunicação⁴⁶

A proposta atribui novos poderes ao Conselho Superior do Audiovisual (Regulador Francês do Audiovisual) com vista a que este possa indeferir, suspender ou cancelar a autorização de serviços de televisão controlados por um Estado estrangeiro, ou sob a sua influência, que prejudiquem os «interesses fundamentais da Nação» ou que de algum modo participem num processo de desestabilização das instituições nacionais, incluindo a divulgação de notícias falsas.

Institui ainda um procedimento excecional de suspensão administrativa de serviços de comunicação em período eleitoral quando se revelar que têm por objeto alterar o curso normal do processo eleitoral.

⁴⁵https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=267F97CD83C82DA21741C6FE5BB20F39.tplgfr28s_1?idSctionTA=LEGISCTA000032227354&cidTexte=LEGITEXT000006069565&dateTexte=20180917)

⁴⁶<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0480&from=PT>

d) Lei relativa à Confiança na Economia Digital⁴⁷

Esta alteração destina-se a operar fora do período eleitoral, de modo a reforçar o dever de cooperação técnica que já existe entre as plataformas digitais de comunicação em linha, a fim de melhorar o combate à divulgação e propagação de informações falsas.

Para além da obrigação de eliminar, prontamente, qualquer conteúdo ilícito de que tenham conhecimento, os operadores das plataformas *online* devem adotar um sistema que permita aos seus utilizadores assinalar informações falsas e vincula esses operadores a aplicar medidas adicionais que podem incluir a transparência dos algoritmos ou a luta contra as contas que promovam a divulgação massiva de informações falsas.

A proposta prevê igualmente para as plataformas de comunicação o dever de tornar públicos os esforços e meios despendidos na luta contra a disseminação de informações falsas.

O Conselho Constitucional francês validou, a 20 de dezembro de 2018 e sob algumas reservas de interpretação, esta primeira lei europeia especificamente dirigida contra a manipulação da informação *online* em período eleitoral (a aplicar nos 3 meses anteriores ao primeiro dia do mês das eleições), salientando que apenas devem poder ser eliminadas das plataformas de distribuição:

- 1) As informações manifestamente falsas ou enganadoras (e não as paródias, as informações parcialmente inexatas ou simplesmente exageradas);
- 2) relativas a factos (não abrangendo, portanto, as opiniões);
- 3) que possam condicionar, de forma manifesta e objetivamente demonstrável, a sinceridade da eleição; e
- 4) que sejam distribuídas de modo automático, massivo e deliberado.⁴⁸

Na **Alemanha**, a *Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG*⁴⁹, de 27 de julho de 2017, “Acto para melhorar a aplicação da lei nas redes sociais”, destina-se a combater a propagação do discurso de ódio e a divulgação de notícias falsas suscetíveis de serem criminalmente puníveis e outros conteúdos ilegais⁵⁰, sendo também conhecida como “Lei do Facebook”. Vigora desde 1 de janeiro de 2018 e aplica-se às redes sociais, definidas como prestadoras de serviços de comunicação que, com fins lucrativos, operam plataformas de internet destinadas à partilha de conteúdo entre os seus utilizadores e destes com o público em geral, e que tenham mais de 2 milhões de utilizadores registados na Alemanha.

Deste modo, as plataformas com conteúdo jornalístico ou editorial, cuja responsabilidade recaia sobre o próprio prestador de serviços, bem como as plataformas destinadas à comunicação individual, não cabem no âmbito de aplicação desta lei, ficando, assim, excluídas as redes profissionais, os portais especializados, os jogos em linha, as plataformas de vendas e os serviços de mensagens.

⁴⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164>

⁴⁸ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018773DC.htm>

⁴⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/>

⁵⁰ Estas condutas incluem insultos, boatos maliciosos, difamação, incitamento público ao ódio, disseminação de representações de violência, e ameaça de cometimento de crimes.

Esta lei determina que os conteúdos ilegais devem ser removidos das redes sociais ou, consoante o caso, deverá ser bloqueado o respetivo acesso, logo após a apresentação de uma queixa e, por regra, num período de 24 horas.

Os conteúdos ilícitos estão previstos no Código Penal, sendo, designadamente, os que afetam a proteção do estado constitucional democrático, a ordem pública, a honra pessoal e a autodeterminação sexual, a divulgação de representações de violência, a distribuição, aquisição e posse de pornografia infantil, insulto e outros.

Logo após o registo da queixa, o responsável da plataforma verifica de imediato se o conteúdo relatado é ilegal e sujeito a remoção ou se o acesso ao conteúdo deverá ser bloqueado.

Se o conteúdo for manifestamente ilegal (sem necessidade de exame aprofundado) deverá ser removido no prazo máximo de 24 horas. Os restantes conteúdos ilegais deverão, em todo o caso, ser removidos ou bloqueados sem demora, em regra no prazo máximo de sete dias.

Em caso de remoção, o conteúdo deve ser conservado como prova e armazenado para esse fim no âmbito das Diretivas 2000/31/CE (Comércio Eletrónico) e 2010/13/UE (Serviços de Comunicação Social Audiovisual), por um período de dez semanas.

Além disso, o reclamante e o utilizador denunciado devem ser notificados imediatamente sobre qualquer decisão, a qual deverá expor os respetivos fundamentos.

É ainda imposto às redes sociais o dever de monitorizar mensalmente o procedimento estabelecido e assegurar formação de apoio em alemão, gratuita e regular, às pessoas encarregadas do tratamento de reclamações.

Por outro lado, as redes sociais com mais de 100 reclamações anuais ficam obrigadas a realizar relatórios semestrais em língua alemã sobre o tratamento das reclamações e conteúdos ilícitos nas suas plataformas, sendo ainda obrigadas a publicar esses relatórios em diário oficial e no seu próprio sítio de internet no prazo de um mês após o final do semestre em questão.

A lei obriga ainda as redes sociais a designarem um representante na Alemanha, com poderes para receber notificações em processos administrativos ou judiciais e a responder a pedidos de informação.

Estabelece ainda a obrigação para as redes sociais de revelarem o autor da prática da infração mediante decisão judicial.

O montante das multas depende da gravidade da infração e do número de utilizadores da rede social em questão:

- a) As redes sociais que não tratem de forma eficaz as queixas recebidas, ou que não eliminem o conteúdo ilegal, podem ser sancionadas com uma multa até aos 50 milhões de euros;
- b) As pessoas singulares responsáveis pelo tratamento das queixas podem ficar sujeitas a multas até 5 milhões de euros.

No **Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte**, as medidas legislativas existentes não sofreram alteração. O Defamation Act 2013⁵¹ (Ato contra a difamação) estatui que constitui difamação a declaração, comprovadamente falsa, cuja publicação cause ou seja suscetível de causar sérios danos à reputação de um indivíduo, partido político, empresa, país, ou outra entidade.

Não se comprovando o dano sério, a declaração, ainda que totalmente falsa, não poderá ser considerada difamatória.

Consequentemente, este ato oferece proteção contra notícias falsas mas somente quando se demonstrar que as mesmas são difamatórias, através da prova do dano sério. O Malicious Communications Act 1988⁵² (Ato das Comunicações Maliciosas de 1988), pune com pena de prisão por um período não superior a 6 meses ou com multa ou ambos, o envio, através de comunicações eletrónicas, de mensagens indecentes, manifestamente ofensivas, ameaças, informações falsas ou que o remetente acredite que sejam falsas, com a intenção de causar angústia ou ansiedade no destinatário.

Este ato oferece proteção contra a publicação de histórias falsas, desde que um dos propósitos do remetente seja causar angústia ou ansiedade ao destinatário.

Todavia, como grande parte das vezes o objetivo da publicação de notícias falsas é lucrar com a publicidade em linha e não criar angústia ou ansiedade aos seus destinatários, este ato não será aplicável em grande número de situações.

Por último, o *Communications Act 2003*⁵³ (Ato contra as comunicações ofensivas), nos termos do n.º 3 do artigo 127.º, que regula o uso impróprio das redes de comunicações eletrónicas, prevê que será punido com pena de prisão, por um período não superior a 6 meses ou multa, quem: 1) enviar a outros, por meio de comunicações eletrónicas, mensagens provocadoras, obscenas, pejorativas ou ameaçadoras; e 2) enviar a outros, por meio de comunicações eletrónicas, mensagens que saiba serem falsas, causando-lhe desnecessariamente desagrado, inconveniência ou ansiedade.

Este ato abrange mensagens transmitidas por qualquer tipo de plataforma de comunicação, abrangendo as plataformas de *social media* como o “Facebook”, “Twitter”, “Youtube” e outras. Contudo, as notícias falsas só cairão sob a sua alçada se forem “grosseiramente ofensivas”, ou seja, qualquer falsa informação que não seja ofensiva poderá circular livremente pela rede.

Foram ainda aprovadas outras medidas, como o Código de Radiodifusão do OfCom⁵⁴, que na sua Secção 6, assegura que os requisitos especiais de imparcialidade do *Communications Act 2003* e outras normas relativas à radiodifusão são aplicados em período eleitoral e referendário.

⁵¹ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/pdfs/ukpga_20130026_en.pdf

⁵² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/27/section/1>

⁵³ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/127>

⁵⁴ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-six-elections-referendums>

No Relatório Intercalar do Parlamento Britânico sobre Desinformação⁵⁵ (julho de 2018), é proposto o abandono da expressão “fake news” e a adoção do conceito de “desinformação, como tal considerando conteúdos, designadamente com objetivos políticos, que representem uma real ameaça à democracia e aos valores da sociedade”, destacando a gravidade dos casos das eleições americanas e do Reino Unido e ações ilegais de diversos grupos nas redes sociais, designadamente no âmbito do referendo sobre o Brexit.

O Relatório considera o quadro legal desajustado para fazer face às exigências atuais, entendendo ser urgente a adoção de medidas por parte do Governo e do Regulador do setor, propondo as seguintes:

- O OfCom deve definir critérios para os conteúdos disponibilizados em linha, com base no *Communications Act de 2003*;
- Responsabilização das empresas tecnológicas pelo combate aos conteúdos ilegais nas suas plataformas;
- Aplicação de uma taxa às empresas de redes sociais como contributo para programas de educação;
- Criação de um registo público de publicidade política, para que exista transparência e prestação de contas, para proibir campanhas políticas micro dirigidas no “Facebook”, quando os utilizadores peçam para não receber publicidade política;
- Adaptação da lei eleitoral ao digital – estabelecendo requisitos mais exigentes para que os financiadores das campanhas demonstrem as suas fontes;
- Adoção de um Código de Publicidade Política nos *media* para o período eleitoral;
- Adoção de estratégias para reforço da transparência nas empresas tecnológicas – para assegurar que a publicidade política paga nas redes sociais está acessível ao público e o patrocinador e autor estão devidamente identificados;
- Auditorias financeiras ao mercado publicitário nas plataformas sociais;
- Reforço da literacia digital.

Na Resposta do Governo Britânico ao Relatório Intercalar do Parlamento (outubro de 2018), foram definidos cinco pilares no combate à desinformação:

- Investigação do fenómeno;
- Promoção do pensamento crítico através da educação, de modo a que as pessoas fiquem aptas a distinguir factos de ficção;
- Parcerias com o setor tecnológico e plataformas sociais;
- Avaliação das medidas em vigor;
- Reforço da comunicação estratégica do Governo com os demais atores para aumentar a resiliência à desinformação

Indicando que estão em curso as seguintes medidas e ações:

- *Online Harms White Paper*⁵⁶ – Livro Branco a publicar durante o inverno (2018/2019), sobre segurança na Internet;
- Sugere maior regulação no espaço em linha;

⁵⁵ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/363/36302.htm>

⁵⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/708873/Government_Response_to_the_Internet_Safety_Strategy_Green_Paper_-_Final.pdf

- Alteração da lei eleitoral para introduzir um novo tipo de ilícito, a intimidação de candidatos parlamentares e membros de campanhas eleitorais, que abrange a extensão dos requisitos da lei eleitoral aos materiais de campanha utilizados nas comunicações digitais;
- Criação do *Centre for Data Ethics and Innovation* – para analisar as questões de transparência e equidade no uso da informação dirigida por algoritmos e definir boas práticas;
- Considera que as empresas de *social media* devem assumir responsabilidades quanto aos conteúdos ilegais;
- O *Annual Internet safety Transparency Report* permite aferir os reais perigos em linha e as medidas tomadas pelas plataformas para os evitar;
- O Relatório *Guidance: Technology Code of Practice* contém orientações para mecanismos de denúncia e moderação para prevenir conteúdos abusivos;
- Salienta iniciativas de literacia digital incluídas nos programas escolares;
- Reforça a Unidade Nacional de Segurança das Comunicações⁵⁷.

A 14 de fevereiro de 2019, Parlamento Britânico aprovou o relatório final⁵⁸ sobre a desinformação, evidenciando, ou reiterando em alguns casos, os seguintes pontos: (i) a necessidade de responsabilização das empresas tecnológicas pelo combate aos conteúdos ilegais nas suas plataformas; (ii) desenvolvimento de um Código de Ética para determinação do conteúdo ilícito *online*; (iii) ampliação do âmbito da lei de proteção dos dados pessoais, de modo a abranger os mecanismos utilizados na definição de perfis individuais, em particular durante períodos de campanha eleitoral; (iv) criação de uma taxa aplicável às empresas de redes sociais como contributo para programas de educação; (v) auditorias financeiras ao mercado publicitário nas plataformas sociais; (vi) adoção de estratégias para reforço da transparência nas empresas tecnológicas, para assegurar que a publicidade política paga nas redes sociais está acessível ao público e o patrocinador e autor estão devidamente identificados; (vii) promoção da literacia mediática como o quarto pilar da educação. Estas são apenas algumas de entre várias recomendações do Parlamento ao Governo Britânico constantes do relatório final.

Em **Espanha**, o Conselho Nacional de Segurança Cibernética⁵⁹, órgão colegial de apoio ao Conselho Nacional de Segurança, criado em 2013, tem competências no âmbito do combate às campanhas de desinformação e outras questões relacionadas com notícias falsas difundidas por intermédio de plataformas *online*.

O plano de Estratégia Nacional de Segurança incluiu, em 2017, o tema da desinformação nas redes de comunicação em linha e pela Recomendação da Comissão de Segurança Nacional do Congresso de Deputados, de 7 de março de 2018, foram propostas ao Governo medidas contra a desinformação em linha e cooperação ao nível da União Europeia⁶⁰. Foi também criado um Grupo de Trabalho para estudar o alcance da

⁵⁷ HM government - National Security Capability Review, acessível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.439_1_CO_National-Security-Review_web.pdf

⁵⁸ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/digital-culture-media-and-sport-committee/inquiries/parliament-2017/fake-news-17-19/>

⁵⁹ Cf. <https://www.boe.es/boe/dias/2018/01/23/pdfs/BOE-A-2018-799.pdf>

⁶⁰ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/DS/CM/DSCG-12-CM-83.PDF

desinformação e das notícias falsas, em 24 de abril de 2018, pela Comissão de Defesa do Congresso de Deputados⁶¹. E celebrado um Acordo entre Espanha e Rússia para a criação de um grupo de cibersegurança para análise conjunta dos problemas de segurança e difusão de notícias falsas, de 7 de novembro de 2018.⁶²

Já na **Bélgica**, foi criado um Website⁶³ para os cidadãos fazerem as suas recomendações e manifestarem o seu agrado ou desagrado com outras recomendações, bem como a realização de debates e outras iniciativas que, de um modo geral, têm apontado o caminho da literacia mediática como o melhor no combate ao problema.

O College d'Avis, órgão de co-regulação integrado no Conselho Superior Audiovisual (Regulador Belga das Comunicações), aprovou um Regulamento sobre Programas de Rádio e Televisão em Período Eleitoral⁶⁴, o qual, em 2018, pelo Avis n.º 1/2018, incluiu no âmbito das obrigações desse regulamento a produção de programas difundidos por intermédio das novas plataformas de comunicação em linha, sob regulamentação da Valónia-Bruxelas.

Por outro lado, para além da obrigatoriedade de os editores assegurarem a representação de todos os partidos nos seus programas e emissões, passam agora a estar também vinculados ao princípio da igualdade entre homens e mulheres.

Em março de 2018, foi constituído um Grupo de peritos jornalistas e académicos, para refletir sobre a problemática da desinformação e das notícias falsas na Bélgica, cujo Relatório⁶⁵, de julho de 2018, apresenta as seguintes recomendações:

- a) Criação de uma plataforma de concertação permanente entre os principais atores (académicos, ONG's, jornalistas, órgãos de comunicação social e plataformas em linha) para promover a investigação do fenómeno, definir ferramentas, assegurar jornalismo de qualidade e promover a literacia mediática;
- b) Desenvolvimento de projetos de colaboração com as plataformas em linha;
- c) Indicação de que não deverão ser os Governos a decidir o que é ou não informação falsa;
- d) Detecção célere de campanhas organizadas de desinformação e adoção de medidas preventivas dos potenciais danos.

Na **República Checa**, foi criado, em 2017, o Centro Contra o Terrorismo e Ameaças Híbridas, tendo em vista objetivos de segurança nacional relacionados com as novas ameaças decorrentes da radicalização e campanhas de desinformação.

No que se refere à desinformação, o âmbito de ação do Centro restringe-se aos conteúdos suscetíveis de estimular “forças radicais ou terroristas”, não tendo “o poder de censurar ou remover conteúdos que julgar inadequados, mas servir como um canal de alerta e comunicação”.⁶⁶

⁶¹ <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-crea-grupo-trabajo-analizar-fake-news-descuelga-podemos-20180424140501.html>

⁶² http://www.exteriores.gob.es/portal/es/SalaDePrensa/ElministerioInforma/paginas/Noticias/20181107_MINISTERIO6.aspx

⁶³ www.stopfakenews.be

⁶⁴ http://www.csa.be/system/documents_files/2796/original/Reglement_Elections_2018.pdf?1517324414

⁶⁵ http://www.droit-technologie.org/wp-content/uploads/2018/07/20180718_rapport_fakenewsFR.pdf

⁶⁶ Media e Jornalismo, n.º 32, Vol 18, n.º 1, pp. 165

A **Croácia** tem em estudo a adoção de um diploma destinado a combater a difusão do discurso de ódio e a desinformação nas plataformas de comunicação em linha, em particular no “Facebook”, o qual deverá entrar em vigor em junho de 2019.

Segundo o *Poynter Institute*⁶⁷, o projeto visa essencialmente promover a educação e literacia mediática dos cidadãos e não tanto sancionar a desinformação em linha. Trata conjuntamente os problemas do discurso de ódio, do incitamento público à violência e da disseminação de notícias falsas e desinformação.

Na **Irlanda** foi igualmente preparado um projeto de diploma sobre publicidade e publicidade política em linha, destinado a criminalizar o uso de “bots” para criar contas de utilizador falsas e desse modo disseminar mensagens políticas em linha, alterando, para o efeito, a lei eleitoral⁶⁸.

Este diploma prevê a aplicação de pena de prisão até 5 anos e de multa até 10.000 euros para quem criar 25 ou mais contas falsas nas redes sociais com recurso a “bots”.

O grupo interdepartamental para a segurança do processo eleitoral na Irlanda e para a desinformação elaborou um relatório, em junho de 2018, que identifica e quantifica os riscos para o processo eleitoral ao nível dos instrumentos (financiamento, cadernos eleitorais, sondagens e contagem dos votos), dos meios de comunicação social (imprensa, televisão e rádio), internet e redes sociais e cibersegurança, recomendando a:

- Criação urgente de uma autoridade nacional para o processo eleitoral;
- Regulação da transparência das campanhas políticas em linha;
- Modernização do processo cadastral dos eleitores;
- Reforma legislativa para regular o financiamento das campanhas eleitorais e referendárias no sentido de maior transparência nos gastos em campanhas e donativos providos do estrangeiro;
- Apoio do trabalho da Comissão Europeia no combate à desinformação em linha;
- Dar continuidade às iniciativas de âmbito nacional de literacia mediática (através do BAI – Regulador para a Comunicação Social e ministério da Educação);
- Incrementação das medidas de cibersegurança no processo eleitoral, através de ações de sensibilização promovidas pelo Centro Nacional de Cibersegurança junto do Governo, organizações da sociedade civil e da indústria, do meio académico e aos partidos políticos em matéria da sua própria cibersegurança⁶⁹.

Em **Itália**, o Código Penal⁷⁰, no seu artigo 656.º, pune com pena de prisão de pelo menos três meses e multa de 309 euros, quem divulgar e difundir notícias falsas, informações exageradas ou tendenciosas sobre factos e circunstâncias manifestamente infundadas ou falsas que perturbem a ordem pública.

É de referir que neste país, em fevereiro de 2017, a senadora *Adele Gambaro*, apresentou uma proposta de alteração ao Código Penal, no sentido de lhe aditar o *artigo 656 bis* com

⁶⁷ <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/a-guide-to-anti-misinformation-actions-around-the-world/#croatia>

⁶⁸ <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/a-guide-to-anti-misinformation-actions-around-the-world/#ireland>

⁶⁹ https://www.taoiseach.gov.ie/eng/News/Government_Press_Releases/Government_publishes_first_Report_of_the_interdepartmental_Group_on_security_of_ireland%E2%80%99s_Electoral_Process_and_disinformation.html

⁷⁰ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1930/10/26/030U1398/sg>

vista a aumentar a multa de 309 euros para 5000 euros quando a divulgação e difusão de notícias falsas for efetuada através da internet.

A proposta previa ainda aditar o *artigo 265 bis* de modo a aplicar uma pena de prisão de pelo menos dois anos e multa de até 10.000 euros para quem realizasse, através da internet, campanhas de incitamento ao ódio contra determinados indivíduos ou contra o processo democrático.

Para os fornecedores de acesso à internet (ISPs), previa a obrigação de monitorizar a atividade e conteúdos publicados pelos utilizadores, prestando especial atenção a conteúdos que gerem um elevado grau de interesse, a fim de avaliar a sua veracidade. Tratando-se de conteúdos falsos, o ISP teria a obrigação de o remover imediatamente sob pena de ser punido nos termos do referido artigo 656-bis do código penal.

Esta proposta foi muito discutida e criticada por vários setores da sociedade, estando o respetivo processo legislativo parado desde então.

Foram ainda adotadas algumas medidas adicionais de carácter não legislativo, como a criação do Portal de denúncia de desinformação em linha⁷¹, através do qual as denúncias e queixas, inseridas por utilizadores registados, são transmitidas à *Polizia Postale e delle Comunicazioni*, unidade responsável pelo Cibercrime, a qual, após proceder à devida análise, ou constata uma violação da lei e desencadeia uma ação judicial, ou negará a existência de informações falsas.

O Regulador Italiano do Setor Audiovisual e Telecomunicações (AgCom) instituiu, em novembro de 2017, uma “Mesa Técnica” para garantir o pluralismo e o rigor da informação nas plataformas digitais, promovendo a respetiva autorregulação, partilha de boas práticas e identificação e combate do fenómeno da desinformação⁷². O regulador, junto da Mesa Técnica, no contexto das suas competências legais em matéria de pluralismo político durante as campanhas eleitorais, aplicando os princípios gerais a todos os meios de comunicação, incluindo as plataformas em linha, incentivou a criação de Orientações para acesso equitativo às plataformas em linha durante a campanha eleitoral (fevereiro de 2018). Foram igualmente adotados procedimentos destinados a regular a comunicação da AgCom às plataformas sobre conteúdos ilegais em linha.

A AgCom, em novembro de 2018, elaborou ainda um relatório sobre o sistema informativo italiano, a produção de informação e desinformação e a difusão de notícias verdadeiras e falsas nas plataformas digitais⁷³.

Nos **Países Baixos** a única alteração a assinalar foi a decisão, aprovada em janeiro de 2017, de contagem manual dos votos para evitar interferências eletrónicas no processo eleitoral⁷⁴. Em dezembro de 2018⁷⁵, o Ministério do Interior comunicou ao Parlamento Holandês, a sua intenção de desenvolver um plano de ação contra a desinformação,

⁷¹ <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/a-guide-to-anti-misinformation-actions-around-the-world/#italy>

⁷² <https://www.agcom.it/documents/10179/8946952/Delibera+423-17-CONS/aac2d789-2f86-42a0-8fc2-f4c052eb8dcd?version=1.2>

⁷³ <https://www.agcom.it/documents/10179/12791486/Pubblicazione+23-11-2018/93869b4f-0a8d-4380-aad2-c10a0e426d83?version=1.0>

⁷⁴ <https://www.bbc.com/news/world-europe-38833634>

⁷⁵ <http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php?year=2019&issue=2>

propondo-se, em primeiro lugar, promover uma pesquisa científica independente sobre os efeitos nas eleições de maio de 2019 dos motores de busca e redes sociais, analisando a transparência da origem de determinadas informações. Em segundo lugar, propôs-se promover a literacia mediática com o lançamento de campanhas de sensibilização para o fenómeno e existência da desinformação, bem como a importância do reconhecimento desse tipo de conteúdos pelos próprios cidadãos. O Ministério, na referida comunicação, sublinhou a importância da liberdade de expressão e independência dos órgãos de comunicação social, considerando que o Governo deverá abster-se de qualquer intervenção para qualificação de uma mensagem como desinformação.

Na **Hungria**, segundo o portal *Hungary Today*⁷⁶, o partido Jobbik apresentou ao parlamento húngaro um projeto de lei, que estará em discussão, propondo que órgãos de comunicação social condenados por difusão de informação falsa sejam impedidos de aceder, direta ou indiretamente, a fundos públicos.

Na **Suécia** foi criada uma linha direta para denúncia de páginas falsas do Facebook do Governo sueco, também denominada “Facebook Hotline”⁷⁷. O programa nacional de educação para os alunos do ensino médio inclui as campanhas de desinformação na internet, sendo promovida a divulgação de guias, vídeos e outro material nas redes sociais, a distribuição de brochuras informativas em mais de 5 milhões de residências sobre medidas de proteção contra desinformação em caso de crise ou guerra e aprovado um manual de treino para mais de 7000 funcionários públicos, a fim de melhor compreenderem o fenómeno da desinformação e as suas implicações no âmbito de processos eleitorais. Foi, ainda, instituída a Autoridade de “defesa Psicológica”⁷⁸(Psikologiskt försvar) para combater a desinformação e aumentar a resiliência das populações perante eventuais campanhas externas.

Na **Dinamarca** assiste-se a um reforço das campanhas de literacia mediática⁷⁹, através da distribuição de brochuras informativas à população. O plano de ação aprovado para evitar a interferência externa no âmbito do processo eleitoral (7 de setembro de 2018)⁸⁰, prevê diversas medidas de salvaguarda da democracia e das eleições contra campanhas de desinformação, ataques cibernéticos e outros tipos de perturbação eleitoral por parte de potências estrangeiras:

- Criação de um grupo interministerial (Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, da Defesa e Serviços de Informação e Segurança) para assegurar a coordenação do combate às campanhas de desinformação;
- Reforço da monitorização da desinformação nos *media*;
- Formação dos departamentos de comunicação das entidades públicas;
- Reuniões com líderes dos partidos políticos para informação sobre riscos de influência externa nas próximas eleições;
- Convite aos órgãos de comunicação social e redes sociais para reflexão sobre os modelos de cooperação no combate a eventuais campanhas de desinformação;

⁷⁶ <https://hungarytoday.hu/jobik-submits-bill-against-state-sponsored-fake-news/>

⁷⁷ <https://www.bbc.com/news/world-44070469>

⁷⁸ <https://www.thelocal.se/20180115/sweden-to-create-new-authority-tasked-with-countering-disinformation>

⁷⁹ Cf. <https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/saadan-vil-regeringen-bekaempe-udenlandsk-propaganda>

⁸⁰ <http://um.dk/en/news/NewsDisplayPage/?newsID=1DF5ADBB-D1DF-402B-B9AC-57FD4485FFA4>

O plano prevê igualmente a elaboração de um projeto de lei destinado a atualizar a proteção penal relativamente a estratégias de desinformação contra a Dinamarca.

Na **Noruega**, segundo o jornal *NorwayToday*⁸¹, está em curso a preparação de uma proposta legislativa com vista a responsabilizar jornalistas e editores pela difusão de notícias falsas, prevendo, para o efeito, medidas de natureza criminal.

O projeto prevê igualmente a clarificação da responsabilidade editorial pelo que é publicado nas áreas de comentários, bem como a definição de prazos para remoção de conteúdos ilícitos e correspondentes sanções em caso de incumprimento.

Portugal

Regulação Nacional

No quadro nacional, subsistem algumas dificuldades de intervenção da ERC no domínio da internet, uma vez que os seus Estatutos não contemplam uma competência específica sobre a publicação de conteúdos em plataformas de difusão e nas redes sociais, pelo que as intervenções já existentes têm sido casuísticas e cautelosas⁸².

O âmbito subjetivo de intervenção da ERC encontra-se claramente definido no artigo 6.º dos seus Estatutos, o qual, para o que nesta sede importa, estatui que estão sujeitas a regulação e supervisão desta entidade:

- a) As pessoas singulares ou coletivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte de distribuição que utilizam;
- b) Operadores de rádio e televisão, relativamente aos serviços de programas que difundam ou aos conteúdos complementares que forneçam, sob sua responsabilidade editorial, por qualquer meio, incluindo por via eletrónica;
- c) As pessoas singulares ou coletivas que disponibilizam ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, serviços de programas de rádio ou de televisão, na medida em que lhes caiba decidir sobre a sua seleção e agregação;
- d) As pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente.

Destas quatro ordens de serviços sujeitos a intervenção da ERC resultam elementos comuns que permitem caracterizar a sua competência: a) por um lado e em obediência ao princípio da neutralidade tecnológica, a irrelevância do suporte pelo qual os conteúdos são disponibilizados; b) a sujeição a um tratamento editorial e a uma organização de conteúdos que fundamenta a integração de uma determinada realidade na categoria de órgão de comunicação social; e c) a sua disponibilização ao público em geral.

⁸¹ <http://norwaytoday.info/news/adopts-media-law-fight-fake-news/>

⁸² Deliberação ERC/2017/220(OU-NET); Deliberação ERC/2017/254(OUT-NET); Deliberação ERC/2018/143(CONTPROG-TV)

Destes pontos decorre que é intenção do legislador que as realidades suscetíveis de serem enquadradas no conceito de órgão de comunicação social possam ser objeto de intervenção por parte da ERC, ainda que não sejam rádio ou televisão ou imprensa no sentido tradicional do termo. Porém, e conforme já ficou sublinhado, nem sempre resulta clara a delimitação no ambiente *online* e cada vez mais amiúde o cidadão é confrontado com conteúdos que assemelhando-se a conteúdos disponibilizados por órgãos de comunicação social, não o são e cujas finalidades não são claras, podendo mesmo ser ilícitas.

No seu modelo de regulação tradicional, à ERC incumbe assegurar, entre outras atribuições e competências, o cumprimento dos 3 principais diplomas legislativos em matéria de comunicação social: Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril, 40/2014, de 9 de julho, e 78/2015, de 29 de julho), Lei da Rádio (Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro, alterada pelas Leis n.º 38/2014, de 9 de julho e 78/2015, de 29 de julho) e Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, alterada pelas Leis n.º 18/2003, de 11 de junho, 19/2012, de 08 de maio, e 78/2015, de 29 de julho). E ainda que se diga que as disposições constantes destes diplomas aos órgãos de comunicação digitais, conforme as semelhanças apresentadas com os meios clássicos, são passíveis de aplicação analógica, sempre subsistirá uma reserva no ambiente digital: o regulador poderá carecer dos meios adequados para uma intervenção célere na defesa do cidadão, sobretudo no que respeita aos seus poderes sancionatórios que dependem de previsão expressa.

Quanto ao requisito da subsunção no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, não são de ignorar as propostas já anteriormente apresentadas quanto à necessidade de se adotar uma nova conceção do modelo de órgão de comunicação social⁸³ (desenvolvido infra), propondo-se, a título de exemplo, a criação de uma categoria adicional para meios multimédia, que abrangeria os *media like* ou sítios informativos submetidos a tratamento editorial, e que asseguraria a possibilidade de intervenção do regulador em áreas que atualmente não se enquadram de forma inequívoca no seu âmbito de intervenção.

De facto, os órgãos de comunicação social atualmente sujeitos a supervisão do regulador são facilmente identificados ou identificáveis atenta a consagração da obrigação de registo junto da ERC, prevista em todos os diplomas sectoriais e concretizada no Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro, o qual determina a necessidade de disponibilização e atualização de um conjunto de informações sobre a empresa titular do serviço e do próprio serviço, seja rádio, televisão ou imprensa, independentemente da plataforma utilizada.

Porém, também aqui se verifica alguma necessidade de atualização e adaptação do diploma de organização do registo de órgãos de comunicação social, uma vez que, a título meramente exemplificativo e entre outros aspetos, não faz sentido discutir a periodicidade em ambiente digital ou relativamente a redes sociais, sendo este um conceito aplicável apenas a publicações periódicas no sentido tradicional do termo. Acresce que, o facto de se entender que a ERC tem a possibilidade de reconhecer estes novos *media*, não significa que o regulador possa aplicar qualquer espécie de sanção para

⁸³ <http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/novos-media/estudo-novos-media-sobre-a-redefinicao-da-nocao-de-orgao-de-comunicacao-social>

a inexistência de registo voluntário. Tal estaria dependente da previsão da respetiva sanção, o que só poderá ser ultrapassado com intervenção legislativa.

A possibilidade de rápida e facilmente identificar os órgãos de comunicação social devidamente registados junto do regulador, é um elemento que poderá contribuir para a transparência e credibilização dos conteúdos, dando-se a conhecer ao público em geral que se trata efetivamente de um órgão de comunicação social e que sobre ele, se necessário, poderá intervir o regulador. A título de exemplo, um dos elementos que poderia constar, de forma mais clara e intuitiva quer nas redes sociais quer nas páginas dos próprios órgãos de comunicação social, é o número de registo da ERC, o qual deveria ser utilizado como referência identificativa de que se trata de um órgão devidamente registado e como tal identificado pela ERC e sujeito à respetiva regulação e supervisão. Porém e conforme sobejamente sublinhado, as questões acentuam-se quando não são estas as realidades que estão em causa mas sim conteúdos que não provêm de um órgão de comunicação social, mas antes de sítios que, sem o serem, se assemelham a órgãos de comunicação social, de redes sociais, de aplicações de comunicação para difusão de mensagens, entre outros, e a questão que se deve então colocar é se deve competir a um regulador da comunicação social a supervisão de tais serviços.

Importa, desde logo, ter presente a célere mutação, partilha e difusão destes conteúdos, que rapidamente assumem um carácter viral na internet, e que, portanto, impõem uma intervenção urgente por parte das entidades públicas responsáveis, caso se entenda que a estas cabe tal tarefa. Ora, no caso da ERC, entidade administrativa, a sua atividade está sujeita aos princípios da legalidade e da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, que presidem à admissibilidade de restrições a direitos fundamentais e cuja preservação é igualmente necessária em ambiente digital, obedecendo qualquer intervenção sua a procedimentos específicos e não raras vezes morosos. Acresce que qualquer intervenção em ambiente digital obrigaria sempre a uma colaboração com outras entidades, com vista à execução das respetivas deliberações, o que, na prática, representaria um acréscimo de burocracia e demora, num processo que se pretende célere.

Em algumas circunstâncias, o tratamento destas realidades *online* apenas poderá ocorrer ao abrigo da Lei do Comércio Eletrónico⁸⁴, que estabelece o regime aplicável aos serviços de sociedade de informação. Este diploma consagrou uma entidade de supervisão central – ANACOM -, à qual atribuiu competências para determinação da responsabilidade dos prestadores de serviços da sociedade de informação, bem como dos intermediários, entendendo-se como tal «qualquer serviço prestado à distância por via eletrónica, mediante remuneração ou pelo menos no âmbito de uma atividade económica na sequência de pedido individual do destinatário»⁸⁵.

Nos termos do artigo 13.º do referido diploma, os prestadores intermediários de serviços têm a obrigação de «informar de imediato quando tiverem conhecimento de atividades

⁸⁴ DL n.º 7/2004, de 07 de Janeiro, alterada pelo DL n.º 62/2009, de 10/03 e pela Lei n.º 46/2012, de 29/08

⁸⁵ Deste conceito se excluem, por força do n.º 2 do artigo 3.º deste diploma, as emissões de rádio e de televisão [mas não, p. ex., o vídeo a pedido: cf. Considerando 18 da Diretiva de base].

ilícitas que se desenvolvam por via dos serviços que prestam», bem como o dever «de cumprir prontamente as determinações destinadas a prevenir ou pôr termo a uma infração, nomeadamente no sentido de remover ou impossibilitar o acesso a uma informação», estabelecendo o artigo 16.º a sua responsabilidade pela informação que armazenam se tiverem conhecimento de atividade ou informação cuja ilicitude for manifesta e não retirem ou impossibilitem logo o acesso a essa mesma informação.

Daqui resulta que sendo o conteúdo ilícito, a legislação atualmente existente assegura já mecanismos que permitem ao regulador intervir com alguma celeridade, encontrando-se previstas soluções provisórias de resolução de litígios que asseguram não só a possibilidade de uma intervenção direta pelos particulares juntos dos prestadores de serviços, mas também contemplam prazos muito curtos para obtenção de uma resposta do regulador (artigo 18.º). A intervenção da entidade de supervisão central é subsidiária à de entidades de supervisão com competências específicas em certos domínios (artigos 35.º e 36.º), sendo que estas, nos termos do artigo 39.º, podem determinar a adoção de providências provisórias consubstanciadas na suspensão da atividade e o encerramento do estabelecimento que é suporte dos serviços da sociedade de informação, enquanto decorre o procedimento e até decisão definitiva, em casos em que tais medidas se revelem absolutamente necessárias. Dir-se-ia, em abstrato, que sobre conteúdos integrados numa página de um órgão de comunicação social, tal competência caberia ao regulador da comunicação social. No entanto, os Estatutos da ERC não são inequívocos nesse sentido, pois permitem a interpretação de que essa competência apenas lhe é conferida para *“restringir a circulação de serviços da sociedade da informação que contenham conteúdos submetidos a tratamento editorial e que lesem ou ameacem gravemente qualquer dos valores previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro (...)”* quando esses serviços sejam provenientes de outro Estado membro ou de um Estado terceiro à União, pois são essas as circunstâncias de aplicação daquele artigo da Lei do Comércio Eletrónico e dos Serviços da Sociedade da Informação⁸⁶. A reforçar esta ideia, o único processo legalmente previsto para restringir tais serviços é aquele que está contemplado no n.º 2 do mesmo artigo, que se aplica apenas aos serviços provindos do exterior: a restrição deve ser precedida de um processo de notificação ao Estado membro de origem do prestador do serviço para que ponha cobro à situação ou, caso este o não tenha feito satisfatoriamente, à Comissão e ao Estado membro de origem, dando conta da intenção de tomar providências restritivas.

Deste modo, a responsabilização do produtor de conteúdos e a qualificação da ilicitude desse mesmo conteúdo depende de previsão expressa e, por conseguinte, a questão que se coloca é de saber se, adotando o conceito de desinformação da União Europeia, conteúdos comprovadamente falsos ou enganadores, criados, apresentados e divulgados

⁸⁶ Esse artigo enumera as situações em que essa restrição pode ter lugar: lesão ou ameaça grave à:

- a) Dignidade humana ou a ordem pública, incluindo a proteção de menores e a repressão do incitamento ao ódio fundado na raça, no sexo, na religião ou na nacionalidade, nomeadamente por razões de prevenção ou repressão de crimes ou de ilícitos de mera ordenação social;
- b) Saúde pública;
- c) Segurança pública, nomeadamente na vertente da segurança e defesa nacionais;
- d) Consumidores, incluindo os investidores.

para obter vantagens económicas ou para deliberadamente enganar o público, e que são suscetíveis de causar dano ou prejuízo público, estão expressamente previstos como ilícitos.

A Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 37.º a liberdade de expressão e informação, ao abrigo da qual «todos têm direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações». Qualquer limitação a este direito constitucional carecerá sempre da necessária ponderação de respeito pelo equilíbrio dos direitos fundamentais que com ele se confrontem.

Efetivamente e conforme já explanado, são múltiplas as potencialidades de dano que a desinformação contempla, desde logo, a criação de riscos para o desenvolvimento de uma democracia plena, informada e pluralista. Nessa medida o combate à desinformação, ainda que passe por uma limitação da liberdade de expressão constitucionalmente consagrada, não poderá deixar de ser realizado.

Porém, atualmente, no quadro legal português não se conhece norma que especificamente preveja o tipo de atuação que a desinformação pode suscitar ou abarcar, nem tão pouco, obviamente, a respetiva sanção. Nos diplomas sectoriais aplicáveis à atividade de comunicação social, deveres de rigor, isenção, pluralismo, independência, pretendem garantir que a atuação dos órgãos de comunicação social cumpre o interesse público que àqueles é reconhecido e assegura o desenvolvimento de uma sociedade civil informada e pluralista. No Código Penal, a punição de crimes contra a honra e bom nome das pessoas singulares e coletivas, bem como crimes contra a segurança do Estado e realização do Estado de Direito, procura responder a outras tantas atuações suscetíveis de pôr em causa o respeito por outros direitos fundamentais, o Estado e a própria democracia constitucionalmente consagrada.

Tratam-se, contudo, no primeiro caso, de diplomas cuja aplicabilidade pressupõe que está em causa um órgão de comunicação social, o que nem sempre será o caso em situações de desinformação. No segundo caso, ou os procedimentos dependem de queixa do visado/ofendido, não cabendo a terceiros ou ao regulador a sua defesa, ou os elementos do tipo do crime não abrangem necessariamente o que se considera como desinformação. É aqui de referir, pela sua especialidade e potencial de aplicabilidade atual, que para situações em que há uma aparência de órgão de comunicação social e os seus produtores fazem passar a imagem para o público em geral de serem jornalistas, poderá estar em causa o crime de usurpação de funções, expressamente consagrado no artigo 358.º, alínea b), do Código Penal, afigurando-se, porém, que esta poderá ser eventualmente a única norma penal susceptível de conduzir à responsabilização dos produtores de conteúdos de informação, nas circunstâncias descritas.

Assim, afigura-se que o combate à desinformação, seja por que entidade for, imporá, em primeiro lugar, a consagração legal do seu conceito e respetivas consequências sancionatórias da sua prática. A menos, claro está, que tal desinformação constitua já a violação de uma norma incriminadora (será o caso, por exemplo, de a desinformação representar uma ameaça, difamação ou provocação de atos de violência contra pessoa

ou grupos de pessoas em razão da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo, orientação sexual ou identidade de género – cf. artigo 240.º do Código Penal (discriminação racial, religiosa ou sexual) – ou constituir uma instigação ou apologia pública de um crime, previstas e punidas nos artigos 297.º e 298.º do mesmo Código.

Não se pode deixar, porém, de sublinhar que tal consagração legislativa pode acarretar riscos de violação da liberdade de expressão. A intervenção regulatória ou legislativa foi inicialmente questionada a nível europeu⁸⁷, pela suscetibilidade de pôr em causa uma liberdade tão cara à União Europeia, como o é a liberdade de expressão. As principais medidas propostas pela Comissão Europeia, na Comunicação «Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia», não envolvem novas iniciativas legislativas, sendo sublinhado o potencial de maior eficácia dos instrumentos de co e auto-regulação que envolvam os diversos intervenientes não só do sector mas da sociedade civil em geral, bem como a adoção de medidas a longo prazo que promovam a sensibilização e consciencialização dos utilizadores para o risco do consumo de desinformação.

De todo o modo, convém recordar as Recomendações, Resoluções e Estudos, quer do Conselho da Europa quer da União Europeia, que apontam responsabilidades e sugestões aos governos dos Estados europeus na adoção de medidas de combate efetivo à desinformação, sobretudo durante os períodos eleitorais.⁸⁸

Redes Sociais e a Cultura da Partilha

A disseminação de desinformação não pode ser desligada do desenvolvimento acelerado do ambiente digital. Ao nível da difusão massificada de informação há que tomar em consideração a difusão efetuada através de *bots* (automatizada através de algoritmos) na Internet e aquela que é efetuada pelos próprios utilizadores das plataformas, por adesão aos conteúdos difundidos.

A complexidade do fenómeno da desinformação na sociedade em rede reflete-se ao nível das respostas que será necessário procurar para suster a difusão de informação falsa, sobretudo daquela que pode colocar em causa princípios fundadores da sociedade, destruindo sistemas democráticos e colocando em causa os direitos humanos.

O problema ganhou visibilidade pela capacidade de influenciar os sistemas políticos, sobretudo processos eleitorais, por contribuir para acentuar a polarização política e ideológica.

⁸⁷ V. «A multi-dimensional approach to disinformation» – Report of the independent High Level Group on fake news and online disinformation; Declaração Conjunta sobre a Liberdade de Expressão e «Notícias Falsas», Desinformação e Propaganda

⁸⁸ Recomendação CM/Rec (2016) 5 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a liberdade na internet; Resolução 2143 (2017) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, sobre Media e Jornalismo; Relatório DGI (2017) 09 do Conselho da Europa intitulado *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*; Estudo DGI (2017) 11, do Conselho da Europa intitulado *Internet and Electoral Campaigns – Study on the Use of Internet in Electoral Campaigns*; Recomendação da Comissão sobre as Redes de Cooperação Eleitoral, a Transparência em Linha, a Proteção contra os Incidentes de Cibersegurança e as Campanhas de Desinformação no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu, recomendando a previsão e aplicação de sanções sempre que a transparência das campanhas online não seja assegurada, quando os partidos políticos infringem regras sobre proteção de dados pessoais ou para a neutralização de ciberataques.

A facilidade de utilização das plataformas, a velocidade de circulação de informação e o enorme alcance das redes sociais são, sem dúvida, um dos maiores trunfos aliados dos difusores da disseminação de informação falsa. Recentemente, um estudo⁸⁹ desenvolvido pelo IMT concluiu que as *fake news* circulam no *Twitter* com maior rapidez que as notícias verdadeiras, o que nos dá uma ideia do enorme poder de difusão de *fake news* em redes sociais.

Os propósitos políticos, ideológicos e até comerciais dos fabricantes de desinformação encontram-se com a polarização social em torno de determinadas ideias e convicções e dessa interseção surgem as partilhas de desinformação que proliferam nas redes sociais. O funcionamento destas redes propicia o afunilamento das discussões que desembocam numa polarização dos utilizadores em grupos que são ilhas no imenso oceano da informação. E estas ilhas não comunicam entre si, vivem em isolamento, voltadas para si mesmas, sem se questionarem e atraindo mais e mais habitantes que se identificam com elas.

Além do mais, esta natural tendência de adesão a ideias que corroborem as próprias concepções e crenças de cada indivíduo alia-se ao facto de dados recolhidos junto dos utilizadores portugueses de internet no estudo “As Fake news numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise”⁹⁰, mais de três quartos (76,1%) responderam de forma errada ou reconheceram não saber de que forma é selecionada ou trabalhada a informação com que se deparam no *Facebook* (a rede social mais utilizada para aceder a notícias segundo dados do mesmo estudo que serão referidos adiante). Assim, apenas 23,9% identificaram corretamente que a informação com que se deparam no *Facebook* é apresentada de acordo com o algoritmo da plataforma e mediante os interesses que o utilizador tem demonstrado através dos seus hábitos *online*. Além de sintoma de iliteracia digital no que respeita às dinâmicas inerentes aos processos seletivos de informação, noticiosa ou não (de publicidade, por exemplo), estes resultados indiciam que os utilizadores encontram-se numa bolha informativa fechada sem que se apercebam dessa circunstância.

Deste modo, o mundo em volta parece confirmar as suas próprias concepções, reforçando a convicção nas mesmas, favorecendo visões monolíticas do mundo, o pensamento único e a cristalização de ideias e crenças. Sendo escasso o confronto com ideias diversas, fica de parte a reflexão e potencia-se o fechamento do debate público que tende a resumir-se a barricadas defendidas por lados opostos de argumentação, que não dialogam e apenas se confrontam de forma beligerante. São diversos os exemplos de polémicas nascidas e/ou alimentadas nas redes sociais, em que a radicalização do discurso desvia a discussão do seu verdadeiro cerne para as questões laterais do assunto. O debate torna-se uma impossibilidade.

A lógica de funcionamento das plataformas, que nos servem aquilo que é semelhante aos interesses que vai recolhendo sobre nós, ao mostrar apenas aquilo que os “amigos”

⁸⁹ <http://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308>

⁹⁰ As *Fake news* numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise, Relatórios Obercom, Junho 2018. Disponível em: <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2018/06/2018-Relatorios-Obercom-Fake-News.pdf>

publicam, constrói um conjunto de barreiras que dificulta o pluralismo de ideias, que não confronta o modo de pensar, mas antes o confirma e reconforta.

Mas não é o momento para analisar o modelo de negócio das plataformas digitais e a forma como geram e aplicam os seus algoritmos nem a ingerência de países terceiros em atos eleitorais através da difusão em rede de conteúdos falsos destinados a influenciar a opinião pública em favor de um determinado candidato ou denegrindo a imagem de outro⁹¹. Pretende-se agora equacionar o papel dos cidadãos na receção e difusão de desinformação e nas formas de dotá-los de meios para melhor compreenderem a origem, os efeitos e as formas de resistência à desinformação.

A difusão de discursos ideológicos que partem de informação falaciosa para atingirem determinado fim encontra nas redes sociais, conforme se afirmou, um chão fértil. Neste contexto, é necessário olhar para a difusão da desinformação efetuada pelos cidadãos através dos seus hábitos de partilha, não questionando a credibilidade da fonte dos conteúdos, ou atribuindo-lhe uma falsa credibilidade assente na crença de que alguns desses produtores e difusores de informação falsa representam o verdadeiro contrapoder que revela as “verdades” que os órgãos de comunicação social tradicionais não revelam por estarem também movidos de interesses que prejudicam os cidadãos, encobrindo mentiras e difundindo informação que não responde aos seus anseios e interesses. Neste sentido, reconhece-se que caberá aos *media* tradicionais afirmarem-se como referências de informação de qualidade, contribuindo para a desconstrução da desinformação.

Por outro lado, o desenvolvimento do ambiente digital propiciou a proliferação de sítios *online* e contas em plataformas digitais que apresentam conteúdos confundíveis com informação noticiosa. Esta é uma realidade que pode levar os cidadãos a atribuir credibilidade a entidades que se afastam do valor social inerente à produção de informação jornalística, cabendo ao regulador dos *media* proteger os cidadãos destes conteúdos que, aparentando ser notícias, não o sejam.

A ERC poderá participar no esforço conjunto para encontrar vias para dar resposta regulatória adequada no interesse da liberdade de expressão, da livre difusão de informação e de proteção e transparência para os cidadãos, quer enquanto consumidores de conteúdos, quer enquanto atores de um novo espaço público mediático onde podem atuar como autores/produtores e difusores, conscientes ou involuntários, de conteúdos. Importa conhecer as práticas dos cidadãos neste âmbito para melhor se direcionar as respostas necessárias no combate à proliferação da desinformação.

A elevada percentagem de cidadãos que em Portugal admitem recorrer às redes sociais como fonte de informação noticiosa mostra que estas plataformas, ao agregarem os mais diversos conteúdos, das mais diversas proveniências, conseguem captar a atenção dos leitores/espectadores dos dias de hoje, que buscam o imediato, aderindo mais rapidamente aos conteúdos que estejam de acordo com os seus interesses e convicções. Isto é, se no seu *feed* da rede social o utilizador encontra de imediato as notícias que

⁹¹ Questiona-se a medida em que tais ações terão influenciado o resultado das eleições dos EUA em 2016, do referendo do Brexit no RU, ou, neste caso através da difusão de informação via grupos do *WhatsApp*, das eleições brasileiras de 2018).

colheram reações ou partilhas dos seus “amigos”, é provável que essas sejam as notícias em que se irá e não noutras.

De acordo com o já mencionado estudo “*As Fake news numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise*”, sobre os meios utilizados para aceder a notícias, três quartos dos inquiridos (74,2%) revela ter acompanhado os canais temáticos de informação (*TVI24, RTP3, SIC Notícias*) para aceder a notícias na semana anterior. As redes sociais são identificadas como a segunda fonte mais escolhida para o mesmo fim, dado que 63,2% referiram ter obtido ou visto conteúdo noticioso a partir destas plataformas.

Esta importância das redes sociais no acesso a notícias sai reforçada pela relevância que estes serviços assumem quando se cinge o meio à Internet. Neste caso, as redes sociais são para 42,5% dos inquiridos o acesso direto a notícias mais utilizado na Internet. Nestas preferências, 37,5% indicam uma ou mais aplicações noticiosas, 31,7% referem ter colocado um nome específico de um website específico num motor de busca e 30,9% dizem ter visto notícias através de *newsletter* ou alerta de email.

Segundo o mesmo inquérito, o *Facebook* é a rede mais indicada pelos inquiridos como meio de acesso a algum tipo de notícia (52,4%). Segue-se o *YouTube*, com 22,4%, o *Facebook Messenger* e o *WhatsApp* (ambas ligadas ao *Facebook*) com 19,5% e 11,2%, respectivamente.

Considerando que o *Facebook* é indicado pelos utilizadores como a rede social mais usada para visualizar ou aceder a notícias, apurou-se a interação que os mesmos dizem ter com tais conteúdos, com 57,1% a referir ter partilhado ou gostado de uma notícia, revelando uma tendência forte para que os utilizadores se envolvam de alguma forma com o conteúdo noticioso que lhes é apresentado. Cerca de metade dos inquiridos (51,2%) declaram também que seguiram algum *link* para obterem mais informação sobre uma determinada notícia, apontando para a relevância do acesso a notícias a partir da rede social.

Estes resultados indiciam a importância das redes sociais para o acesso àquilo que os utilizadores percecionam como notícias (sejam-no ou não). E assim sendo, este aspeto não pode ser ignorado quando se discute a disseminação de desinformação. Ao não destringir a natureza das fontes que partilham conteúdos apenas aparentemente verdadeiros ou que são entendidos como fidedignos daqueles que efetivamente são credíveis, os utilizadores, além de formarem crenças e opiniões a partir daqueles conteúdos, acabam por incorrer na difusão de desinformação na medida em que os seguem e partilham.

É facto que existem sítios *online* de produção e difusão de conteúdos cujas páginas nas redes sociais angariam, alguns deles, centenas de milhares de seguidores, capazes de gerar milhares de partilhas. Estes sítios aparentam-se com órgãos de comunicação social. A circulação em grupos fechados de *Whatsapp*, páginas pessoais de *Facebook* ou de outras redes sociais, blogues ou *sites* privados, desde que não se afirmem como jornalísticos ou como órgãos de comunicação social de natureza informativa, nem ajam como tal, não poderão nem deverão ser objeto de regulação pela ERC.

De facto, é necessário estabelecer e respeitar os âmbitos da liberdade de expressão dos indivíduos – o seu direito a opiniões diversas, o direito a expressarem as suas “verdades”, mesmo que, se submetidas ao crivo do *fact-checking*, se possam relevar afinal “inverdades” – por oposição a espaços específicos de veiculação de desinformação que, como forma de garantir a aceitação do público e a difundir as suas “informações”, se autointitulam ou se assemelham na sua forma a órgãos de comunicação social.

Sítios Online de Notícias Falsas e seguidores nas Redes Sociais

Um recente trabalho de investigação jornalística (novembro 2018) levado a efeito pelo *Diário de Notícias* (doravante, DN), e seguido por outros órgãos de comunicação social, teve por motivação identificar sítios *online* dedicados à produção de notícias falsas, bem como as suas páginas correspondentes na rede social *Facebook*. Expôs ainda as motivações de alguns deles, bem como alguns esquemas de financiamento utilizados por este tipo de criadores de conteúdos.

A partir deste retrato foi possível criar uma ideia acerca do alcance e potencial de circulação que este tipo de produtores de conteúdos atingem na rede social que em Portugal é mais utilizada pelos cidadãos para se informarem, conforme indicam a estudo mencionado acima.

Na notícia “*Fake news: sites portugueses com mais de dois milhões de seguidores*”, de 11 de novembro, é de atender à seguinte constatação: «Segundo dados do sistema de análise usado pela redação do DN para avaliar a sua audiência em redes sociais, na última semana, dois dos três artigos escritos em Portugal com mais partilhas no *Facebook* foram feitos por páginas de desinformação. No último mês, três artigos dos cinco mais replicados vieram de sites que imitam órgãos de comunicação social, mas não estão registados na entidade reguladora (ERC), nem têm donos identificáveis».

Grande parte destes sítios apresenta-se como se órgãos de comunicação social se tratassem, começando pelo nome sugestivo. A página *Truques da Imprensa Portuguesa*, citada pelo sítio *Comunidade Cultura e Arte*⁹² identifica 26 destes produtores de conteúdos falsos ou manipulados:

SITES DE FAKE NEWS EM PORTUGAL					
A Voz da Razão	Aceleras	Altamente	Bombeiros Portugueses (@vamososbombeiros)	Bombeiros24.pt	Diariopt.com
Direita Política	Eu-gosto-e-tu	Evento XXI	Gazeta Política	Jornal Diário	Jornal Q
Luso-Jornal 2015 (diferente do LusoJornal)	LusoPT	Magazine Lusa	Notícias 24	Noticiario.com.pt	Partilhei.com
Portugal Glorioso	Semanário Extra	Tá Feio	Tuga Press	Vamos lá Portugal	Verdade.com.pt
		Video Divertido	Voxpop TV		

Estes sites/páginas, entre outros, dedicam-se a criar e distribuir informação falsa. Juntos, têm mais de dois milhões de seguidores. Fica o aviso.

Fig. 1 - Sites de *Fake news* em Portugal

Fonte: “Truques da imprensa portuguesa”, via *Comunidade Cultura e Arte*

⁹² <https://www.comunidadeculturaearte.com/sites-de-fake-news-em-portugal/>

Muitos destes nomes destinam-se a iludir os seus seguidores de que os conteúdos que partilham consistem em informação noticiosa.

Por norma, alimentam as suas páginas através da partilha de textos de verdadeiros órgãos de comunicação social, angariam visitas e partilhas, muitas vezes superiores ao autor original, gerando elevado tráfego nas suas páginas que reverte em pagamento em publicidade pelo *Google* e um alcance nas redes sociais que é medida pelos milhares de partilhas e reações que colhem e que os tornam cada vez mais visíveis, ganhando primazia no algoritmo do *Facebook* e assim atingindo ainda mais utilizadores. Para uma tal eficácia do seu modelo, estes atores dispõem de equipas que difundem os *links* nas redes sociais, funcionam num sistema de grupos, páginas e redes de contactos nessas plataformas. Em conjunto com informação partilhada a partir de outros sítios, alguns deles de órgãos de comunicação social, difundem conteúdos manipulados.

Segundo a mesma notícia do DN, «há mais de 40 páginas de desinformação portuguesas. É (...) uma indústria de desinformação». O DN expõe algumas das formas de financiamento destes sítios. Desde logo, ao gerarem tráfego, estes sítios garantem boas receitas provenientes dos anúncios do *Google*. Mas existem formas mais sofisticadas e ilegais descritas pelo jornal, como o exemplo de um destes sítios que, ao ser visitado, instala *software* malicioso nos computadores do utilizador, algo semelhante a um *cookie* que faz com que os visitantes da página lhe fiquem associados e quando o utilizador usa o computador para, por exemplo, uma compra *online*, o local de compra recebe a informação de que a compra foi sugerida pelo sítio que instala a *cookie* e paga-lhe a respetiva comissão. Trata-se de uma ilegalidade cometida por estas páginas. Mas a economia paralela em que se baseiam é também relevante neste âmbito, já que seria de apurar se as receitas assim geradas são declaradas para propósitos fiscais, o mesmo acontecendo com os colaboradores, cujas remunerações ficarão fora das declarações de rendimentos.

Uma das vias de combate à desinformação que pode surtir no abrandamento do fenómeno da desinformação é o corte no financiamento a páginas e perfis que disseminam notícias falsas, designadamente as receitas publicitárias que colhem dos anúncios do *Google*, por exemplo.

Anonimato, Seguidores e Temas

Uma das dificuldades associadas à identificação dos sítios de informação falsa e que torna muito difícil a responsabilização dos seus mentores é o facto de estarem alojados em servidores estrangeiros dos quais é difícil obter informação acerca dos proprietários das contas. Outros destes sítios encontram-se registados sob identidade fictícia, onde dados de identificação, moradas e demais contactos são falsos. Também é frequente que o mesmo IP sirva para diversas contas que multiplicam a disseminação de desinformação. Além da vertente comercial da atividade destes sítios que lucram com o tráfego que conseguem gerar, pode identificar-se uma vertente política quando funcionam também como tentativa de influenciar a opinião das pessoas. Apoiam, por vezes, modelos políticos e diabolizam outros, difundem pseudonotícias sobre crimes e curas caseiras para

doenças. Estes conteúdos manipulados ou falsos surgem a par com notícias de órgãos de comunicação social e anedotas ou vídeos de “apanhados”.

Em Portugal, temáticas como a corrupção na política, o racismo e a xenofobia, crimes e segurança são recorrentes, segundo a notícia do DN “*Fake news: sites portugueses com mais de dois milhões de seguidores*” já citada. Os conteúdos difundidos manipulam, por vezes, notícias antigas para argumentar acerca de algum tema da atualidade, baseando-se na distorção de factos ou em visões parciais ou enviesadas dos assuntos relatados, tendo em vista conquistar a adesão dos seguidores e a difusão das ideias veiculadas.

O alcance de algumas publicações destas páginas não deixa de surpreender. A título de exemplo, o DN informa, na mesma notícia, que uma publicação sobre pensões lançada por uma página de notícias falsas conseguiu atingir mais de cem mil partilhas no *Facebook* com o título: «A vergonha no aumento das pensões. Infelizmente poucos conhecem». Este tipo de títulos que remetem para o desvendar de “verdades” que os poderosos, com a conivência dos órgãos de comunicação social, escondem é uma das estratégias que angariam partilhas e agitam os comentários nas redes sociais.

A xenofobia é também um tema que, aproveitando o desconhecimento acerca do outro, do diferente, angaria adesão considerável. O DN cita um título publicado num sítio de informação falsa: «Até hoje, nenhum chinês morreu em Portugal. Não há nenhum registo. Estranho...». O texto conseguiu 21,3 mil partilhas no *Facebook* ao longo de um mês, segundo informa o DN.

A manipulação de factos e de imagens para atingir figuras da política em particular também é uma das formas de atuação destes produtores de desinformação. Recorde-se casos como o de uma fotografia em que alegadamente Catarina Martins, coordenadora do BE, envergava um relógio de milhões de euros, ou da alegada fraude de Assunção Esteves na obtenção da sua pensão, por exemplo. Um caso mais complexo veio a público a 02 de dezembro de 2018, envolvendo a eurodeputada Ana Gomes apanhada por um *site* de informação falsa que funcionava a coberto de sofisticado anonimato. A informação ali publicada ligava a eurodeputada a um empresário do Cazaquistão que estaria envolvido em negócios menos claros com Donald Trump e que a Rússia pretendia extraditar para a França. O caso foi denunciado e a Interpol e a Polícia Judiciária investigam, mas a complexa e cuidada proteção da identidade tomada pelos donos do sítio coloca sérias dificuldades à investigação. Recorreram ao alojamento em servidores que garantem o total anonimato, até mesmo no pagamento pelo serviço que prestam por aceitarem *bitcoins*, e utilizam um fornecedor de *email* que possui um dos mais poderosos sistemas de encriptação de mensagens do mundo e permite também enviar mensagens sem que se conheça a localização. Tendo tomado conhecimento do sucedido, o *Facebook* eliminou a página daquele sítio *online* na rede social, ao verificar que era seguida por *trolls* na grande maioria e que os únicos perfis verdadeiros que comentavam as suas publicações denunciavam-nas como *fake news*.

Conforme já foi evidenciado, o *Facebook* é a rede social que os portugueses identificam como via escolhida para lerem notícias. Paralelamente verifica-se que as páginas dessa plataforma associadas aos sítios *online* de desinformação reúnem em Portugal muitos milhares de seguidores. A conjugação destes dois fatores aponta no sentido de estes utilizadores correrem o risco de ser enganados por conteúdos que julgam noticiosos, mas

que na verdade consistem em desinformação. As partilhas e reações a publicações destas páginas e o funcionamento do algoritmo contribuem para o recrudescimento deste fenómeno.

O *Diário de Notícias* reuniu as páginas que apresentam o maior número de seguidores no *Facebook* e verificou que estas contavam com mais de dois milhões, em novembro de 2018, conforme a imagem abaixo.

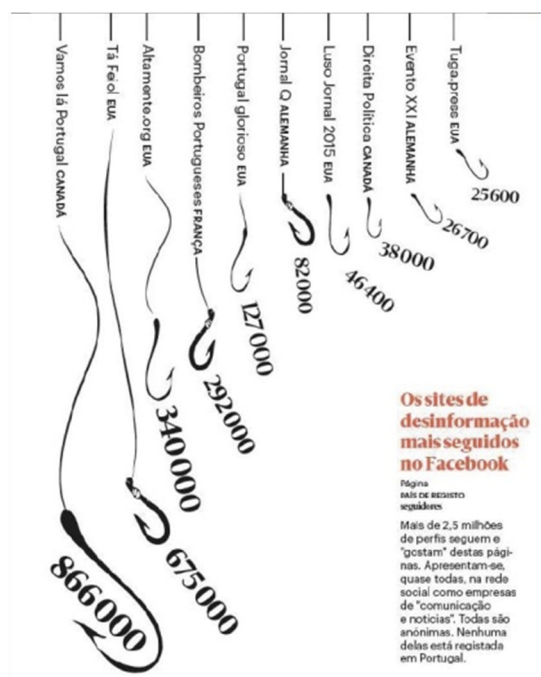


Fig. 2 - Os sites de desinformação mais seguidos no Facebook

Fonte: *Diário de Notícias*⁹³

A necessidade de fomentar o espírito crítico e de sensibilizar os utilizadores para a importância de se assegurarem de que a informação que consomem provém de fontes fidedignas é essencial para o recuo do consumo e difusão de desinformação.

Verificadores de Factos

A proliferação da desinformação suscitou o fenómeno do *fact-checking*. Os *fact checkers*, ao assumirem a responsabilidade de identificar desinformação, tornam-se, de certo modo, produtores de informação. Ao atribuir-se o papel de “decidir” o que é “verdadeiro” e “falso” na informação veiculada na internet e, por consequência ou contágio, nos órgãos de comunicação social tradicionais devem também ser objeto de escrutínio e se assumirem a natureza de órgãos de comunicação social devem desde logo registar-se na ERC.

⁹³ <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/11-nov-2018/interior/fake-news-sites-portugueses-com-mais-de-dois-milhoes-de-seguidores--10160885.html#media-1>

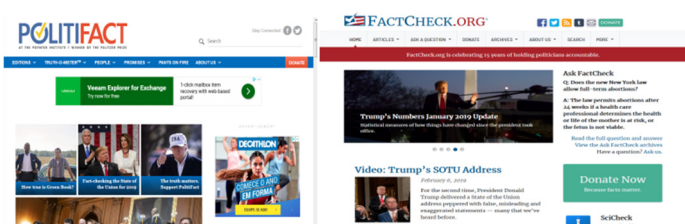


Fig. 3 - Dois dos mais reputados sites de *fact-checking* estrangeiros

Fontes: <https://www.factcheck.org/>; <https://www.politifact.com/>

Os jornalistas e os órgãos de comunicação social têm um papel preponderante na mitigação do fenómeno da desinformação. Possuem o *know-how* e as ferramentas necessárias para o prosseguimento do rigor informativo exigível à prática jornalística. Contudo, hoje é necessário recorrer a “aliados” com o *know-how* informático, que permite detetar a fraude cibernética, as imagens falsas ou manipuladas, os vídeos falsos ou manipulados, etc. É por isso necessário reforçar os conhecimentos e as sinergias na deteção da fraude, e por isso na confirmação de fontes.

Alguns órgãos de comunicação social tradicionais ou *mainstream* estão também eles a dedicar-se ao *fact-checking*. É curioso que muitos “*fact-checkers*” não se dedicam a notícias, isto é, à verificação dos factos de determinada notícia, mas sim visando, por exemplo, declarações de atores políticos ou de atores de outros sectores. Outros ainda providenciam ferramentas de deteção de *sites* de desinformação, como é o caso do *Le Monde*.

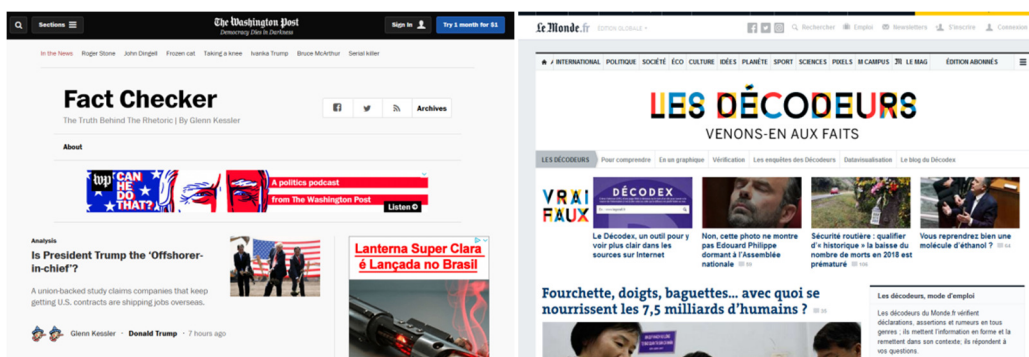


Fig. 4 - Exemplo de dois órgãos de comunicação social de renome que se dedicam a *fact checking*

Fonte: https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/?utm_term=.40a6029dbd45;

<https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/>



Fig. 5 - Exemplo de órgão de comunicação social que fornece uma ferramenta para identificação de sites de desinformação

Fonte: <https://www.lemonde.fr/verification/>

Em novembro de 2018, no decurso da Web Summit em Lisboa, foi lançado em Portugal um projeto de fact-checking intitulado Polígrafo⁹⁴, apresentando-se como um novo jornal digital português. No seu estatuto editorial⁹⁵ assume um conjunto de compromissos de entre os quais se destaca: «O POLÍGRAFO é um projeto jornalístico *online* que tem como principal objetivo apurar a verdade – e não a mentira - no espaço público»; «O POLÍGRAFO não possui uma agenda político-ideológica. Todos os jornalistas que colaboram com o POLÍGRAFO são incentivados a assinar um compromisso escrito, segundo o qual não militam em qualquer partido político»; «O POLÍGRAFO não aceita fontes anónimas»; «O POLÍGRAFO fundamentará os seus textos em fontes credíveis, partilhando, sempre que possível, (...) material que possa contribuir para clarificar a discussão em curso».

Afirma ainda que «[o] **POLÍGRAFO** é um jornal profundamente vocacionado para a utilização das novas tecnologias na atividade jornalística. No seu ADN está a criação de soluções inovadoras, que permitam chegar melhor e mais depressa à verdade e encurtar a distância entre o jornalismo e os leitores.» O Polígrafo encontra-se devidamente registado na ERC.

⁹⁴ <https://poligrafo.sapo.pt/>

⁹⁵ <https://poligrafo.sapo.pt/institucional/artigos/estatuto-editorial>



Fig. 6 - Polígrafo, site de *fact-checking*

Fonte: <https://poligrafo.sapo.pt/>

Como supra referido, alguns órgãos de comunicação social estão também eles a dedicar-se ao *fact-checking*, não se restringindo à apreciação de notícias, isto é, verificação dos factos de determinada notícia de determinado site ou página rede social, mas sim visando, por exemplo, declarações de atores políticos ou outros.



Fig. 7 - Secção de *fact-checking* do Observador

Fonte: <https://observador.pt/seccao/observador/fact-check/>

O Contributo da Literacia Mediática

A literacia mediática e digital é tida como uma das vias mais efetivas de combate à desinformação, já que poderá refletir-se nos hábitos dos cidadãos, formando uma atitude crítica relativamente àquilo que circula na Internet. Reconhecer as fontes fidedignas de informação, cruzar fontes, reconhecer o que é plausível, independentemente de confirmar ou infirmar as convicções de cada um, são armas poderosas contra a desinformação por parte dos cidadãos, ajudando a quebrar ciclos da sua difusão e a denunciar em vez de apoiar, visitar e seguir este tipo de produtores de informação falsa. No relatório “A Multi-Dimensional Approach To Disinformation - Report Of The Independent High Level Group On Fake news And Online Disinformation”, produzido em 2018 para a Comissão Europeia por um grupo independente de especialistas, a Literacia dos *Media* e da Informação (MIL – *Media and Information Literacy*) a literacia é um dos pilares em que assenta a abordagem multidimensional da problemática da desinformação.

Estes especialistas olham para a literacia mediática como uma resposta segura de longo prazo para o problema, uma vez que coloca ao alcance dos cidadãos o conhecimento necessário para lhe resistir. Consideram mesmo que no contexto atual, esta conquista uma importância estratégica para a cidadania digital que se coloca ao nível que tinham as competências básicas de educação para os cidadãos da era industrial:

Media and information literacy has become an essential competence as it is the starting point for developing critical thinking and good personal practices for discourse online, and consequently also in the offline world. It aims at building a citizenship based on fundamental rights like freedom of expression, and at enabling an active and responsible participation in the online public sphere⁹⁶.

Mas num ambiente digital em constante e acelerada mudança, a aprendizagem deverá perdurar ao longo da vida. Nesse sentido, a promoção da LMI não poderá cingir-se aos mais jovens e terá que contar também com adultos, assim como com professores e profissionais dos *media* que não conseguem muitas vezes acompanhar o ritmo das mudanças das tecnologias dos *media*.

Este grupo de especialistas crê que a formação em LMI contribuirá para que o ecossistema de informação digital seja mais confiável, uma vez que leitores críticos serão um incentivo para que as empresas de *media* melhorem continuamente os seus produtos e serviços. A literacia dos *media* surge para estes especialistas como uma importante linha de ação no combate à desinformação, dado que dá um poder aos utilizadores que, tornando-se massivo, levará a uma maior resiliência social à desinformação e também contra outros problemas da era da informação.

Considera-se, pois, que um dos principais benefícios da LMI é o facto de funcionar como resposta preventiva, em vez de reativa, que apura a capacidade de reflexão dos indivíduos, tão necessária num ambiente cada vez mais digital.

Os especialistas identificam a necessidade de se pensar de forma estratégica a forma como a LMI é implementada em toda a Europa e reconhecem que existem desafios para a existência de projetos de LMI de longo alcance no território europeu e exemplificam com a grande diversidade de sistemas educativos; a reduzida importância dos currículos na literacia crítica dos *media* mesmo nos países em que esta vertente é imposta e apoiada pelos governos; escasso envolvimento dos educadores ao nível básico; ausência de colaboração além-fronteiras ao nível das boas práticas, abordagens que dividem a academia, a sociedade civil, educadores e *media*.

Para que a LMI produza efeitos desejáveis, estes especialistas defendem que deve ser implementada de forma massiva nos *currícula* escolares e na formação dos professores, com métodos claros de avaliação e comparação entre países, com reflexo nos rankings das avaliações dos países ao nível da educação. Dadas as dificuldades em efetuar alterações nos sistemas educativos dos Estados-membros, o grupo de especialistas propõe que a LMI passe a integrar as competências que compõem os rankings PISA da OCDE.

⁹⁶ “A Multi-Dimensional Approach To Disinformation - Report Of The Independent High Level Group On Fake news And Online Disinformation”, European Union, 2018 doi:10.2759/739290, p. 25

Estes especialistas apontam ainda que a pressão de Bruxelas com vista ao financiamento independente da LMI não deverá surtir efeito se não estiver, de alguma forma, ancorado nos Estados-membros. O grupo defende que devem ser promovidas as iniciativas consideradas boas práticas nesta área para que sejam disseminadas em larga escala por toda a Europa. Para tal, é necessário que existam operações além-fronteiras e operações conjuntas apoiadas com financiamento adequado.

Tendo em conta estas considerações, o grupo de especialistas propõe um conjunto de medidas destinadas a promover a LMI na União Europeia, divididas em dois conjuntos: i) ações que promovam a reavaliação e o ajustamento das políticas de educação; ii) ações de apoio a programas de LMI para cidadãos de todas as idades.

No conjunto das iniciativas de ajustamento das políticas educativas, encontram-se as competências chave e os rankings de aproveitamento escolar na Europa. O grupo entende que a LMI deve constar de forma explícita na lista de competências de aprendizagem ao longo da vida. Estas competências chave devem servir como referência de longo prazo em todas as reformas do sistema educativo e dos currícula na UE e nos Estados-membros individualmente. Instituições e governos da UE deveriam encarar a LMI como literacia no sentido clássico, incluindo-a assim nos currícula escolares e em todos os sistemas de avaliação, sobretudo no PISA da OCDE.

A formação de professores é outra medida preconizada, devendo a LMI constituir uma das matérias incluídas na formação contínua dos professores. Também os profissionais dos *media* e os *fact checkers* deverão comprometer-se a desempenhar um papel ativo na LMI, juntando a sua experiência no terreno e conhecimento tecnológico a abordagens da LMI testadas e verificadas.

No campo da promoção de programas de LMI para cidadãos de todas as idades, os especialistas defendem que para que os esforços em torno da LMI produzam resultados efetivos, numa área em constante mudança, as boas práticas e a avaliação são indispensáveis. Todas as entidades que trabalham a LMI (académicos, autoridades de educação, instituições europeias, etc.) devem desenvolver uma ação verdadeiramente colaborativa e abandonar o fechamento. Os modelos já existentes, como os Centros Internet Segura ou os Centros Melhor Internet, ainda muito focados nos mais novos, podem ser alargados a outros grupos etários. Entidades não-governamentais podem desempenhar um papel importante.

Uma das ações propostas pelos especialistas consiste na promoção de uma ação específica destinada a cidadãos de todas as faixas etárias visando a sua sensibilização para a importância da integridade das eleições, resultando de um esforço conjunto das entidades envolvidas na LMI promovendo programas de literacia para melhorar a qualidade da informação em período de eleições e apoiar debates públicos baseados em factos e na validação de factos.

Os especialistas salientam que uma comunidade europeia de LMI fortalecida necessita de financiamento para que sejam promovidas ações de literacia credíveis, eficazes e independentes.

Para tornar mais eficazes as medidas tomadas, defendem ações concertadas entre estados e instituições. Reconhecendo que existem iniciativas de LMI promovidas por

entidades de natureza diversa, mas sem qualquer coordenação entre si, as soluções a encontrar pela UE deveriam envolver os Estados-membros e reunir os diversos sectores que desenvolvem este tipo de ações de forma a traçar planos de vasto alcance territorial, a partilhar e difundir a aplicação de boas práticas.

O Código de Conduta Contra a Desinformação da Comissão Europeia, datado de dezembro de 2018, estabelece algumas ações que a UE preconiza para o apoio à LMI no seu território. Com o propósito de aumentar a consciência pública e a resiliência dos cidadãos à desinformação, a Comissão Europeia pretende aumentar o seu comprometimento e atividades em curso em relação à LMI para que os cidadãos se tornem mais capazes de identificar e lidar com a desinformação. Os Estados-membros são exortados a aplicar rapidamente a provisão da Diretiva do Audiovisual recentemente revista que exige que promovam e desenvolvam competências de literacia mediática.

A Ação 9, última deste plano, consiste no compromisso da Comissão Europeia, no âmbito da Media Literacy Week que decorreu em março de 2019, em apoiar a cooperação além-fronteiras entre os agentes da LMI, bem como lançar um conjunto de ferramentas para promoção da LMI junto do público.

A LMI é uma área que ganha relevância no contexto da desinformação uma vez que o conhecimento acerca do ambiente mediático digital – as práticas de produção de informação, as formas de difusão de conteúdos, o funcionamento das plataformas *online*, a distinção entre órgãos de comunicação social e meras imitações destes, o conhecimento de fontes fidedignas de notícias – se apresenta como a melhor arma dos cidadãos para resistirem à desinformação.

A ERC reconheceu a importância desta área antes ainda de o fenómeno da desinformação ter atingido o alcance que hoje apresenta, na convicção – que atualmente se agudiza – de que cidadãos conhecedores do ambiente mediático são mais capazes de fazer uma leitura crítica dos conteúdos mediáticos (noticiosos ou não), fazer escolhas conscientes nos seus consumos de *media*, atuar de forma responsável no ambiente mediático *online*, estar alertados para atuações deficientes dos órgãos de comunicação social.

Assumindo que cidadãos conscientes e informados são também cidadãos mais exigentes, o impacto da LMI pode ser sentido ao nível da exigência sobre os órgãos de comunicação social. A descredibilização que estes vêm sofrendo, com as dificuldades que decorrem da enorme aceleração da circulação de informação, a crise de sustentabilidade sobretudo dos meios clássicos decorrente da quebra das receitas de publicidade e a precarização da profissão de jornalista, contribui também para a predisposição dos cidadãos de aderirem a difusores de informação falsa. Esses cidadãos que olham para os órgãos de comunicação social já não como o *watchdog* do poder, mas como parte do mesmo sistema que engana e oprime os cidadãos.

A LMI é uma aliada no combate e estas conceções, ao mesmo tempo que levará a que os cidadãos escolham os órgãos de comunicação social mais credíveis para se informarem. Assim, a concorrência entre estes poderá passar pela aposta na qualidade dos conteúdos informativos.

A ERC vem mantendo desde há cerca de uma década um projeto de literacia mediática que tem passado pelo desenvolvimento de ações de esclarecimento sobre alguns temas relacionados com os *media* e que tem incidido sobretudo sobre a população escolar, com esporádicas sessões abertas a outros públicos decorridas em bibliotecas públicas, por exemplo. Numa primeira fase, estas sessões concentraram-se no âmbito da iniciativa 7 Dias com os *Media*, que decorre anualmente em maio, em torno do Dia Internacional da Liberdade de Imprensa que se comemora a dia 3.

A área da LMI ganhou maior ênfase na ERC com a decisão de integração do GILM – Grupo Informal sobre Literacia Mediática, composto por outros nove parceiros: Centro de Estudos Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, Comissão Nacional da UNESCO, Conselho Nacional de Educação, Direção Geral de Educação, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Plano Nacional de Leitura 2027, RTP, Rede de Bibliotecas Escolares e Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Este grupo multidisciplinar tem vindo a desenvolver atividade no âmbito da literacia mediática com diversas iniciativas, partilha de práticas e de recursos e realizando um congresso internacional a cada biénio. Em 2019 decorrerá o V Congresso Literacia, *Media* e Cidadania, nos dias 3 e 4 de maio, em Aveiro, e terá como tema “Tecnologia, Desinformação e Ética”. Neste âmbito, refira-se ainda o observatório de Literacia Mediática – MILobs⁹⁷ – lançado em 2018 pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e que conta com os membros do GILM como parceiros. O observatório pretende ser uma plataforma de partilha de informação e recursos sobre literacia mediática.

A ERC celebrou ainda um protocolo com a associação EPIS – Empresários para a Inclusão Social que promove ações de combate ao abandono escolar a alunos com dificuldades e risco de exclusão.

Ao longo desta década, o campo dos *media* tem vindo a sofrer rápidas e contínuas mutações mercê da constante inovação tecnológica e, portanto, exige-se repensar a intervenção da ERC ao nível da LMI e em resposta a este quadro em constante mutação. A atuação em parceria com outras entidades que já se faz através de participação no GILM e com a EPIS poderá ser alargada e adotar moldes de uma linha de atuação da entidade, na esteira da via adotada pela UE, que reconhece que a aposta em formas efetivas de LMI exige recursos humanos e financeiros.

Tendo em atenção a necessidade de efetivar a LMI nos currícula escolares e nos parâmetros de aprendizagem ao longo da vida indicados pelos especialistas da UE, bem como a necessidade de integração de projetos para que estes se tornem mais efetivos e envolventes de todas as áreas da sociedade, considera-se que o papel da ERC nesta área poderá desenvolver-se ao nível da participação na elaboração das políticas públicas relativas à LMI, assim como na efetiva partilha de conhecimento na sua área de especialidade que é a regulação dos *media*, promovendo junto destes ações de literacia no âmbito das suas obrigações e competências, sensibilizando os profissionais do sector para a necessidade de praticarem os códigos de ética, deontológicos e legais de modo a elevar a qualidade do seu produto. De outra forma, poderá ainda sensibilizar os cidadãos de todas as idades para a compreensão do ambiente mediático regulado, colocando

⁹⁷ <http://milobs.pt/>

ênfase no facto de existirem mecanismos de proteção dos cidadãos perante as falhas dos órgãos de comunicação social e que estes podem ser denunciados e sancionados mediante denúncia de cidadãos na ERC. Fomenta-se, desta forma, uma cultura de cidadania participativa que pode contribuir para a melhoria da qualidade dos conteúdos mediáticos.

A separação entre o que é e o que não é órgão de comunicação social deverá também ser uma das linhas de ação do regulador. Só estando conscientes de que esta diferenciação existe e que ela é fundamental na escolha de informação credível é que os cidadãos podem estar seguros das escolhas que efetuam na hora de se informarem.

A eficácia da literacia mediática no combate à desinformação exige uma aposta massiva na formação dos cidadãos de todas as idades, com abordagens das mais diversas vertentes subjacentes ao fenómeno da desinformação. A ERC tem um papel a desempenhar no âmbito da literacia relacionada com a comunicação social, isto é, o seu âmbito de atuação. A ação conjunta com outras entidades poderá levar à conceção de planos de formação transversais a todas as vertentes envolvidas na desinformação e que é essencial que os cidadãos comecem a tomar consciência. É fundamental que se constitua um plano nacional integrado, do qual a ERC seja parceira, que não retalhe a LMI em projetos diversos que funcionem de costas voltadas, mas que agregue diversas vertentes, atingindo mais pessoas e rentabilizando recursos.

Em suma, não se vislumbra ação da ERC na LMI enquanto agente isolado, mas antes integrado num plano estratégico que aborde as várias áreas que a desinformação convoca.

Em Portugal avançam já projetos no sentido de integração efetiva da LMI na educação escolar. A formação contínua de professores na área é uma necessidade, mas o projeto da Direção-Geral de Educação com o Sindicato dos Jornalistas, chegará nesta primeira fase a apenas 40 escolas do país e abrange professores do terceiro ciclo e do secundário, prolongando-se até agosto de 2020. Além de professores, deverá envolver também alunos e outros membros da comunidade educativa.

O memorando de entendimento refere a necessidade de formar, de maneira contínua, docentes e formadores e dotá-los de competências adequadas ao panorama mediático atual, lembrando que as pessoas educadas para os *media* são capazes de fazer escolhas informadas, compreender a natureza dos conteúdos e serviços e tirar partido das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias das comunicações, estando mais aptas a protegerem-se e a protegerem as suas famílias contra material nocivo ou atentatório. Professores universitários e jornalistas serão os formadores. O programa tem o alto patrocínio da Presidência da República. A ERC não integra esta primeira fase de implantação do projeto, mas seria de todo o interesse que a perspetiva da regulação pudesse integrar a educação formal.

Transparência e Desinformação

O combate à difusão da desinformação passa em muito por se encontrar vias que assegurem que as notícias de qualidade e confiáveis se encontram facilmente disponíveis e acessíveis no ambiente digital, isto é, que estes conteúdos noticiosos de qualidade tenham relevância nos algoritmos dos motores de busca e das plataformas digitais, com especial ênfase para as redes sociais, de modo a surgirem aos utilizadores de forma destacada e em maior evidência do que os conteúdos que não preenchem critérios de credibilidade: cuja fonte é duvidosa ou desconhecida, que não cumprem as normas éticas e deontológicas do jornalismo.

Sob o ponto de vista do utilizador que acede a conteúdos de informação *online*, é necessário fomentar a transparência em diversos pontos da cadeia noticiosa – desde a produção das notícias à sua divulgação – que vão contribuir de diferentes formas para sustentar a difusão de desinformação e para facilitar a adesão dos cidadãos a conteúdos confiáveis em detrimento de outros.

Confiança nas Notícias e na Prática Jornalística

Tendo em atenção as competências da ERC e o seu âmbito de atuação, começa-se por olhar a transparência sob o ponto de vista da informação jornalística em ambiente *online*: a sua produção e a sua difusão. É essencial que, no ambiente digital atual, os *media* noticiosos pugnem por alcançar o nível máximo de credibilidade junto do público de maneira a serem encarados como as melhores alternativas para obtenção de informação noticiosa rigorosa, independente e plural.

Dados recentes⁹⁸ relativos ao nível de confiança nas notícias que consomem indicam que 62,2% dos portugueses inquiridos revelam confiar a maior parte das vezes nas notícias que consomem (no polo oposto, 16,6% não confiam a maior parte das vezes). Embora esta resposta remeta para um nível de confiança elevado, não se pode daqui inferir que ao referirem-se a notícias os inquiridos estejam a considerar apenas aquela que é de facto informação noticiosa, dado que, como se viu, a tendência para aceder a conteúdos a partir das redes sociais pode levar a que as pessoas estejam a atribuir o estatuto de notícia a algo que de facto pode não sê-lo. Atente-se que as páginas no *Facebook* dos maiores sítios de difusão de notícias falsas identificados em Portugal conseguem reunir mais de dois milhões de seguidores. A ser assim, este nível de confiança manifestado nas notícias, em vez de positivo e revelador da boa saúde do ambiente mediático em Portugal, em que a qualidade da informação gera confiança nos cidadãos, remete antes para a possibilidade de estes exercerem pouco o seu sentido crítico, podendo mesmo considerar confiáveis conteúdos que são apenas confundíveis com notícias.

Um outro indicador do mesmo estudo revela que 71,3% dos inquiridos concorda com a afirmação “Preocupo-me com o que é real ou falso na Internet”. Embora a declaração desta preocupação seja positiva, por si só, a resposta não revela mais do que a concordância relativamente a uma frase que traduz bom senso. Desta não se pode

⁹⁸ Cf. “As Fake news numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise, Relatórios Obercom, Junho 2018. Disponível em: <https://obercom.pt/wp->

diretamente assumir que estas pessoas são capazes de distinguir sem dúvidas conteúdos verdadeiros e falsos, ou mesmo os conteúdos noticiosos dos não noticiosos, na Internet. À questão sobre a preocupação com “Notícias em que os factos são manipulados para servir uma agenda específica”, 70,1% dos inquiridos manifestaram-se preocupados; 69,2% referiram o mesmo sentimento relativamente a “Notícias completamente falsificadas para fins publicitários ou comerciais” e 67,5% revelam-se preocupados com o “Jornalismo de má qualidade (e.g., erros factuais, histórias cobertas de forma simplista, títulos enganadores/*clickbait*)”.

Estes resultados são um bom indício de que os cidadãos, quando confrontados com possíveis problemas que afetem as notícias, manifestam preocupação. A questão que se coloca a este nível é a de saber se estes são capazes, por si só, de identificar esses mesmos problemas nas suas navegações *online*.

No que respeita à confiança nas marcas de comunicação social existentes, o estudo mencionado acima colocou à consideração dos inquiridos dez marcas para que as classificassem de forma crescente numa escala de 0 e 10. A média alcançada é de 6,91 pontos. Sete destas marcas alcançam níveis de confiança acima dos sete pontos. Deste modo, pode dizer-se que os inquiridos confiam em diversas marcas de comunicação. Resta saber se é nestas que procuram informar-se, uma vez que dados do mesmo estudo indicam que o *Facebook* é a segunda forma privilegiada de acesso a notícias identificada pelos mesmos inquiridos e quando se fala apenas de acesso via Internet, as redes sociais são a via mais utilizada. Em concomitância, estes níveis de confiança nos órgãos de comunicação social não inviabilizam que as pessoas possam também ser ludibriadas por desinformação, sobretudo em assuntos em que exista convicção de que estes órgãos de comunicação social se encontram alinhados com o *status quo* e reproduzem o seu discurso, omitindo dos cidadãos a informação que estes consideram relevante.

A primeira via de os *media* noticiosos conseguirem tornar-se credíveis e confiáveis *online* é investirem esforços no sentido de reduzirem ao mínimo o risco de cometerem erros nas notícias, ao mesmo tempo que orientam a sua atuação por uma rigorosa ética. Estes órgãos de comunicação social, sejam eles projetos unicamente digitais ou versões *online* de *media* clássicos, devem orientar-se pelos valores fundamentais do jornalismo e desenvolver a atividade jornalística procurando não se desviar dos mais elevados padrões de conduta com vista a cumprir a sua função no espaço público atual. É essencial que as empresas jornalísticas privilegiem a qualificação dos seus profissionais, que lhes garantam condições de desenvolver o seu trabalho de acordo com os parâmetros da profissão, permitindo-lhes o apuramento e a verificação dos factos e o cruzamento de fontes de informação.

Os órgãos de comunicação social noticiosos devem ser capazes de se posicionarem como portos seguros onde se encontra informação de qualidade num ambiente *online* que disponibiliza um oceano de informação e onde parece cada vez mais difícil selecionar aquela que é credível.

Tornar os processos de produção de informação noticiosa mais acessíveis aos públicos deverá ser também uma via de combate à difusão de desinformação. Por um lado, tornar mais transparentes os critérios e normas que presidem à produção de notícias, pode

contribuir para que o público lhes atribua maior credibilidade e utilize estes órgãos de comunicação social como fontes de informação em detrimento de outras fontes que não se encontram vinculadas aos processos de produção de informação noticiosa.

Neste ponto, os órgãos de comunicação social podem ainda ter um papel relevante na formação dos públicos através de campanhas de informação que tornem claros os padrões editoriais pelos quais se regem, explicando as normas éticas e deontológicas que orientam o exercício do jornalismo.

Criando a convicção nos utilizadores de que a informação que produzem é regida por elevados padrões éticos e deontológicos e tem como único propósito dar cumprimento aos direitos de informar, de se informar e de ser informado, com rigor, isenção e pluralismo, os órgãos de comunicação social que se posicionem como credíveis acrescentarão valor aos conteúdos que produzem. Os utilizadores compreenderão que a informação com valor poderá exigir uma busca consciente e pode não ser forçosamente aquela que surge em destaque nos motores de busca ou nas plataformas *online*. A procura por conteúdos em órgãos de comunicação social que se posicionem como credíveis para os utilizadores contribuirá para contornar a hierarquização que resulta dos algoritmos, sem prejuízo do compromisso que as próprias plataformas de distribuição assumiram, no acordo de auto-regulação que subscreveram sob a égide da Comissão Europeia, em conceder menos visibilidade nas pesquisas a conteúdos provenientes de *sites* conotados com a produção de desinformação.

Importa ainda destacar que os centros de decisão são os principais produtores de informação destinada aos órgãos de comunicação social, pelo que se relembra aos poderes públicos, nos termos constitucionalmente previstos, a obrigatoriedade de serem também rigorosos na informação que produzem, evitando desse modo notícias ou informações manipuladoras para atingirem fins que não sejam de interesse público.

Imediatismo e Audiências

O mundo mediático de hoje, inserido numa sociedade global em que as novas tecnologias de informação e comunicação impõem uma velocidade de circulação de informação sem precedentes, enfrenta enormes desafios no que respeita à qualidade da informação veiculada. No seu posicionamento atual, os órgãos de comunicação social caracterizam-se pela busca do imediatismo, reféns da “ânsia” de serem os primeiros a dar as notícias, o exclusivo, as imagens nunca vistas. Este imediatismo periga o dever de rigor informativo, quando os órgãos de comunicação social divulgam notícias sem passarem pelo crivo das regras e normas que regem o jornalismo (confirmação da informação, diversificação de fontes, contextualização, verificação, etc.), resultando em *fake news*.

No dia 18 de dezembro, vários órgãos de comunicação social (*SIC Notícias, JN, O Minho*, etc.) difundiram a notícia (da Lusa) de que restos dos destroços do helicóptero que dias antes se despenhara na Serra de Santa Justa estavam à venda na plataforma OLX. Ao final da tarde do mesmo dia, após os responsáveis pela plataforma OLX terem desmentido a notícia, demonstrando que as imagens do alegado anúncio no OLX eram falsas, alguns órgãos de comunicação social vieram então a desmenti-la.

Toda a problemática das *fake news* irrompe no discurso mediático e político, como já aqui foi referido, associada ao seu potencial deturpador da opinião pública sobre candidatos eleitorais. Contudo, o sector da política não é o único alvo do fenómeno das *fake news*, mas também outros sectores, como o económico, o desportivo, etc.

A atenção regulatória não se deve por isso circunscrever ao campo eleitoral, mas também a outros sectores do social. Alguns, como é o caso do futebol, são altamente permeáveis à proliferação de *fake news*, que podem minar o ambiente de fair-play e desportivismo desejável e potencialmente acicatar ódios entre adeptos e claques. Na opinião de Miguel Crespo, investigador do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa, as notícias falsas têm mais impacto no futebol do que na política⁹⁹:

Para já, os temas que mais mobilizam são aqueles relacionados com o futebol. Os adeptos “propagam tudo aquilo que é favorável ao seu clube e prejudicial para os seus adversários. E não vale a pena estar a tentar convencê-lo de que aquilo não é verdade”.

A 13 de março de 2018, o Sindicato dos Jornalistas apelou à discussão de soluções para o "alarmante" clima de críspação no desporto, nomeadamente no futebol, e realçou a degradação das condições de segurança dos profissionais de comunicação social¹⁰⁰. No mês seguinte, nomeadamente a 3 de abril de 2008, decorreu no parlamento, organizada pela Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, uma conferência intitulada “A Violência no Desporto”, onde esteve presente a ERC na pessoa do seu vogal João Pedro Figueiredo. A importância de cultivar um espaço mediático que evite o discurso de ódio nos espaços informativos e de comentário foi um dos temas abordados. Também a desinformação e a proliferação de *fake news* no campo desportivo deve ser uma preocupação das autoridades, dos vários agentes do sector dos *Media* (órgãos de comunicação social e jornalistas) e do regulador, uma vez que poderão contribuir para um ambiente de conflito, suscitando reações adversas ao fair play e ambiente de desportivismo salutar que se deseja.

Aqui, o combate aos falsos *sites* de informação deve ser uma das preocupações do regulador, mas também o combate à desinformação e às notícias com falta ou ausência de rigor informativo que possam provir de órgãos de comunicação social oficiais/registados na ERC, na medida em que o seu impacto pode ser maior conquanto é maior a sua exposição.

⁹⁹ <https://www.publico.pt/2018/10/21/sociedade/noticia/fake-news-portugal-1848369#gs.os3nSQGp>

¹⁰⁰ <https://www.tsf.pt/lusa/interior/sindicato-de-jornalistas-pede-solucoes-para-a-violencia-no-desporto-9184566.html>

No dia 2 de janeiro, vários órgãos de comunicação social (*O Jogo*¹⁰¹, *A Bola*¹⁰², *Record*¹⁰³, *Observador*¹⁰⁴, *CM*¹⁰⁵, *RR*¹⁰⁶, etc.) noticiaram que adeptos do Sport Lisboa e Benfica tinha ateado fogo a cadeiras no estádio do Portimonense após o jogo entre as duas equipas. Alguns órgãos de comunicação social falavam mesmo em «momentos de pânico». No dia 3 de janeiro, o Sport Lisboa e Benfica emitiu um comunicado a desmentir o incêndio¹⁰⁷. No dia 4 de janeiro alguns órgãos de comunicação social vieram noticiar que afinal não ocorrera nenhum incêndio (*Semanário Barlavento*¹⁰⁸, *Jornal Sol*¹⁰⁹) depois de ouvidos os Bombeiros de Portimão, nomeadamente com o desmentido do comandante dos Bombeiros Voluntários de Portimão.

É pois necessário reforçar e consolidar a confiança das pessoas nos órgãos de comunicação social acreditados pela ERC; combater a generalização e banalização por parte de alguns órgãos de comunicação social da produção de notícias com ausência de fontes ou com recurso frequente a fontes “anónimas” ou a subterfúgios textuais pouco claros no que respeita à identificação de fontes – com o recurso a expressões do tipo “sabe o OCS” ou “apurou o OCS” –, ou ainda com divulgação de informação não confirmada e que não cumpra os procedimentos de cumprimento do dever de rigor informativo: confirmação de fontes, auscultação das partes com interesses atendíveis, etc.

O surgimento e desenvolvimento de modelos híbridos (diluição entre as fronteiras da informação e do entretenimento), a guerra de audiências, o imediatismo (a rapidez, ser o primeiro a dar a notícia) e o mimetismo na informação têm vindo a contribuir para a produção de notícias cujo rigor informativo é colocado em segundo plano.

O rigor informativo é o baluarte do jornalismo. Este é um dos princípios que historicamente orientam a prática jornalística, no sentido de dela resultar uma informação de conteúdo ajustado à realidade e com reduzido grau de indeterminação. O rigor está estritamente ligado à qualidade e credibilidade da informação, no sentido de quanto mais rigorosa for a informação mais credível e fiável ela será. Ao invés, o erro, a imprecisão, a dúvida ou a distorção implicam uma diminuição da qualidade e credibilidade da informação.

¹⁰¹ <https://www.ojogo.pt/multimedia/videos/interior/adeptos-do-benfica-pegaram-fogo-a-bancada-apos-derrota-com-o-portimonense-10390190.html>

¹⁰² <https://www.abola.pt/Nnh/Noticias/Ver/766541>

¹⁰³ <https://www.record.pt/futebol/futebol-nacional/liga-nos/benfica/detalhe/adeptos-do-benfica-atearam-fogo-a-bancada-apos-jogo-com-o-portimonense>

¹⁰⁴ <https://observador.pt/2019/01/02/assobios-lencos-brancos-e-cadeiras-a-arder-na-bancada-as-reacoes-apos-nova-derrota-do-benfica/>

¹⁰⁵ https://www.cmjornal.pt/desporto/detalhe/20190102_2221_adeptos-do-benfica-atearam-fogo-a-bancada-apos-jogo-com-o-portimonense

¹⁰⁶ <https://rr.sapo.pt/noticia/136028/incendio-nas-bancadas-do-estadio-municipal-de-portimao>

¹⁰⁷ <https://www.ojogo.pt/futebol/1a-liga/benfica/noticias/interior/benfica-e-o-fogo-na-bancada-os-piromanos-veem-sempre-mais-qualquer-coisa-10392217.html>

<https://www.noticiasaoiminuto.com/desporto/1172977/benfica-ja-respondeu-ao-comentario-do-fc-porto>

¹⁰⁸ <https://barlavento.pt/desporto/bombeiros-revelam-que-nao-houve-incendio-no-portimao-estadio>

¹⁰⁹ <https://sol.sapo.pt/artigo/640946/bombeiros-dizem-que-nao-houve-incendio-nas-bancadas-em-portimao-apos-jogo-com-o-benfica>

O rigor jornalístico pressupõe uma posição de distanciamento, neutralidade (ausência de subjetividade) e independência do jornalista em relação ao acontecimento ou tema que relata.

Pretende-se como fim último que o exercício jornalístico corresponda a uma descrição da realidade, não falseada, nem distorcida, nem vaga, e por isso, e sem prejuízo de avaliação de outros elementos, as premissas adotadas pela ERC para a avaliação do seu cumprimento por parte dos órgãos de comunicação social são:

- a) **Apresentação dos factos e a sua verificação**, mediante uma exposição clara que permita uma apreensão rigorosa dos acontecimentos por parte do leitor. A notícia deve ser construída com elementos fidedignos, incluindo fontes de informação, que originem uma convicção séria no jornalista de que o que relata é verdade. Por outro lado, a falta de contextualização precisa dos factos impede o rigor informativo e concorre para a desinformação e sensacionalismo.
- b) **Distanciamento** - uma peça de natureza informativa pressupõe um esforço de distanciamento em relação ao acontecimento que relata e relativamente ao qual é exigível que a informação relatada reflita todos os dados necessários ao entendimento da situação. Numa peça informativa, o enquadramento é condicionado, entre outros aspetos, pela seleção das fontes de informação que disponibilizam a sua própria visão dos acontecimentos, tornando a sua diversificação um valor relevante. Os órgãos de comunicação social devem procurar evitar transmitir aquele que pode ser considerada «a sua verdade» sobre a questão noticiada ou assumir uma posição sobre as visões em contenda;
- c) **Audição das partes conflituais e interesses atendíveis, conferindo-lhes igual relevância** - o rigor, isenção e imparcialidade que norteiam os princípios do trabalho jornalístico exigem que seja conferida uma real e proporcional possibilidade de contraditório, assim como um equilíbrio e diversificação das fontes de informação a que recorre. A confrontação de versões e opiniões sobre as matérias tratadas contribui para a obrigação que impende sobre os jornalistas de verificar a veracidade e credibilidade da matéria que publicam. A falta de diversidade de fontes de informação e a ausência de um efetivo, e leal, exercício do contraditório convergem num enquadramento jornalístico que produz determinado efeito e uma interpretação sobre a matéria noticiada, concorrendo para o condicionamento da sua perceção, pondo, portanto, em causa o rigor jornalístico da notícia; e
- d) **Identificação das fontes, sua correta citação e a correlativa assunção de que a não identificação das fontes constitui a exceção e não a regra** - as fontes são, em grande medida, responsáveis pelas informações que são veiculadas pelos órgãos de comunicação, tornando a veracidade dos factos, muitas vezes, delas dependentes. A consulta de um conjunto de fontes de informação, por si só, não é garantia de rigor ou de fiabilidade da informação. Até porque a sua idoneidade, assim como o conhecimento de facto que têm, ou não têm, do assunto em causa, é um critério a ter em conta. Assim, é dever dos órgãos de comunicação social procurar alternativas para a validação da informação, nomeadamente através de fontes credíveis.

A identificação das fontes de informação concorre para a credibilização da informação. A clareza quanto à origem da informação recolhida torna-a mais rigorosa. Até porque pode fornecer ao leitor um critério de verificação da sua credibilidade.

A estatuição legal destas premissas encontra respaldo, em primeiro lugar, no Estatuto do Jornalista, o qual consagra como «dever fundamental dos jornalistas exercer a respetiva atividade com respeito pela ética profissional, competindo-lhes, designadamente»: (i) «[i]nformar com rigor e isenção, rejeitando o sensacionalismo e demarcando claramente os factos da opinião» e (ii) «[p]rocurar a diversificação das suas fontes de informação e ouvir as partes com interesses atendíveis nos casos de que se ocupem (respetivamente, n.º 1, al. a) e al. e), do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista), e, em segundo lugar, no Código Deontológico do Jornalista, no §1, que estabelece que «[o] jornalista deve relatar os factos com rigor e exatidão e interpretá-los com honestidade. Os factos devem ser comprovados, ouvindo as partes com interesses atendíveis no caso. A distinção entre notícia e opinião deve ficar bem clara aos olhos do público».

Contudo importa sublinhar que, em matéria deontológica, a ERC tem genericamente um poder de intervenção limitado. A avaliação do incumprimento pelos jornalistas dos dispositivos supra citados incumbe à auto-regulação jornalística, que não garante, a mais das vezes, instrumentos de responsabilização eficazes. No entanto, incumbindo estatutariamente à ERC assegurar o rigor informativo, esta pode e deve analisar os casos em que o rigor não seja respeitado e emitir uma recomendação ou uma decisão individualizada dirigida ao órgão de comunicação social (e não ao jornalista), impondo a sua publicação ou divulgação, nos termos conjugados dos artigos 63.º, 64.º e 65.º dos seus Estatutos. São mecanismos fundamentais não só para garantir o cumprimento rigor informativo como para auxiliar no combate à desinformação, uma vez que instam à reposição da credibilidade do órgão de comunicação social como fonte de informação fidedigna.

É por isso necessário:

- Identificar e promover a desvalorização dos *sites* de desinformação que se assemelham a órgãos de comunicação social mas não cumprem os necessários requisitos jornalísticos;
- Primar por um maior rigor informativo nas notícias difundidas pelos órgãos de comunicação social tradicionais/oficiais (registados na ERC);
- Promover e reforçar a confiança do público nos órgãos de comunicação social tradicionais/oficiais (registados na ERC).

a) Diluir a desinformação com informação de qualidade

Aumentar a visibilidade *online* dos conteúdos mediáticos de qualidade contribui para diluir a desinformação¹¹⁰, segundo defende o grupo de especialistas independentes da UE já largamente citado no presente documento.

Importa, por isso, proteger e fomentar projetos de informação jornalística em ambiente digital, contribuindo para o acesso do público a conteúdos de informação de qualidade

¹¹⁰ Cf. “A Multi-Dimensional Approach To Disinformation - Report Of The Independent High Level Group On Fake news And Online Disinformation”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, p. 23

em detrimento dos que não são produzidos e apresentados de acordo com as exigências da profissão.

Neste sentido, as plataformas deverão disponibilizar informações relevantes acerca da origem dos conteúdos que distribuem de maneira a permitir que os utilizadores consigam avaliar a sua fiabilidade. São relevantes informações como a proveniência do conteúdo, a propriedade, se provém ou não de um órgão de comunicação social, isto é, se está submetido aos códigos profissionais, entre outros aspetos importantes. Estas informações deveriam ainda ser integradas nos algoritmos que hierarquizam os conteúdos, medida que, por si só, teria o duplo efeito de diminuir a exposição dos utilizadores a conteúdos de baixa qualidade, ao mesmo tempo que aumentaria a exposição e consequentemente os ganhos dos *media* noticiosos. Os anunciantes poderão passar a preferir ver as suas marcas associadas a conteúdo de qualidade em vez de desinformação.

Detalhes relevantes acerca do funcionamento dos algoritmos que selecionam e mostram informação deveriam ser disponibilizados, tendo em atenção o tipo de plataforma em causa. Admite-se que maior conhecimento por parte dos utilizadores relativamente ao funcionamento dos algoritmos permitiria que estes compreendessem melhor a razão pela qual se deparam com determinada informação nas plataformas, assim como permitiria às empresas jornalísticas promoverem-se melhor *online*.

Este aspeto ganha tanto maior relevância quanto, conforme já se referiu acima, 76,1% dos inquiridos no estudo “As *Fake news* numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise”¹¹¹ demonstraram desconhecer como se processam a maior parte das escolhas sobre que notícias mostrar no seu *newsfeed* no *Facebook*. Admite-se que o mesmo desconhecimento se estenda a outras plataformas e motores de busca.

O Código de Conduta subscrito sob a égide da Comissão, aliás, incorpora já o compromisso de respeito pelos princípios de transparência acima indicados.

Exemplo das medidas que vêm sendo tomadas pelas plataformas *online* com vista a dificultar a circulação de desinformação é o conjunto de inovações anunciadas pelo *Facebook* tendo em vista a proteger as eleições para o Parlamento Europeu de maio de 2019, melhor identificadas acima (*cf.* Capítulo 4, ponto v.).

Alguns órgãos de comunicação social começam já a tomar medidas que visam uma aproximação do público relativamente às práticas que orientam a sua atividade, tornando mais transparentes os seus processos de produção e difusão de informação.

Neste sentido, o jornal *Público* avançou, em janeiro de 2019, com um projeto que pretende levar os seus leitores a conhecer a redação, com o intuito de poderem compreender a produção de notícias do jornal. A iniciativa foi chamada de Conselho de Leitores, composto por dez leitores, e funcionará como órgão consultivo da Direção Editorial. Além dos leitores, este órgão consultivo conta ainda com dois elementos da Direção Editorial, dois membros eleitos do Conselho de Redação e o Provedor do Leitor

¹¹¹ As *Fake news* numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise, Relatórios Obercom, Junho 2018. Disponível em: <https://obercom.pt/wp->

(sempre que exista). Seis dos dez leitores são sorteados entre os assinantes que se inscreveram na iniciativa, dois são indicados pela Direção Editorial e outros dois pelo Conselho de Redação.

De acordo com notícia publicada pelo próprio *Público* a 01 de fevereiro¹¹², a direção do jornal justifica a criação deste órgão com a «necessidade de reforçar a transparência e garantir aos leitores o escrutínio dos seus processos de decisão». Pode ainda ler-se que «numa era em que as *fake news* proliferam e as dúvidas sobre a credibilidade do jornalismo aumentam, o Conselho de Leitores pretende “abrir” a redação do *Público* aos leitores, “permitindo-lhes uma melhor compreensão dos seus métodos de trabalho, das suas limitações, escolhas, vicissitudes quotidianas e também do seu potencial único para garantir a credibilidade da informação” que o jornal produz».

Cada Conselho de Leitores terá a vigência de um ano e reunirá três vezes para promover uma análise da produção do jornal nos meses precedentes e a divulgação de estratégias editoriais para os meses que se seguem. As reflexões aprovadas pelo grupo serão publicadas na edição impressa e *online*.

A consciencialização relativamente à desinformação e a necessidade de demarcação do fenómeno por parte dos órgãos de comunicação social leva a que alguns lancem o debate sobre o tema. A agência *Lusa* promoveu, a 21 de fevereiro de 2019, uma conferência intitulada “O combate às *fake news* – uma questão democrática”, em parceria com a agência noticiosa espanhola EFE. A conferência incluía três painéis de discussão: “As *fake news* hoje”; “As agências de informação e as *fake news*” e “O combate às *fake news* – prevenção e reação”. A lista de oradores incluía figuras de primeiro plano nacionais e da UE, incluindo políticos, académicos e responsáveis de forças de cibersegurança.

b) Sinalizar os projetos de comunicação social *online* em Portugal

Também no ambiente digital *online* importa perceber quais os direitos e responsabilidades da comunicação social em defesa das sociedades livres e democráticas e, neste quadro, qual o papel da regulação.

O desenvolvimento do ambiente digital levou à proliferação de sítios *online* e páginas em plataformas digitais que apresentam conteúdos confundíveis com informação noticiosa. Ciente de que esta é uma realidade que pode levar os cidadãos a atribuir credibilidade de órgão de comunicação social noticioso a entidades que se afastam do valor social inerente à produção de informação noticiosa, a ERC iniciou, já em 2014, um processo de reflexão que teve como principal escopo proteger os cidadãos de conteúdos que, aparentando ser notícias, não atingiam tal estatuto.

As limitações impostas pelo quadro legal e regulatório na área da comunicação social em vigor em Portugal levaram o regulador a produzir um trabalho que servisse de base para um conjunto de revisões legislativas que viessem a tornar mais eficiente a regulação em ambiente *online*, assim como permitissem aos cidadãos identificar fontes fidedignas de informação sujeitas à supervisão do regulador.

¹¹² “Conselho de Leitores recebe 366 candidaturas”, in *Público*, 01/02/2019, p. 18

O Conselho Regulador da ERC aprovou em 2015, após consulta pública, o documento “*Novos Media - Sobre a Redefinição da Noção de Órgão de Comunicação Social*”¹¹³, que pretendia, em suma, «efetuar um levantamento dos novos desafios de regulação» e procurar «caminhos que possam dar a adequada resposta regulatória no interesse da livre difusão de informação e de proteção dos cidadãos, quer enquanto consumidores de conteúdos, quer enquanto atores de um novo espaço público mediático onde, muito graças ao quadro tecnológico atual, podem mesmo atuar como autores/produtores, conscientes ou involuntários, de conteúdos»¹¹⁴.

Este documento definia diferentes níveis de regulação para os novos órgãos de comunicação social, assim considerados de acordo com critérios ali estipulados, correspondendo um nível de regulação clássica àqueles que fossem de índole noticiosa. Foram ali definidos os seguintes critérios relevantes para a definição de órgão de comunicação social:

- **Produzir, agregar ou difundir conteúdo de *media*:** apesar da atual mudança de paradigma, a finalidade e objetivos fundamentais dos *media* permanecem imutáveis. Assim, deve existir, por parte do prestador do serviço, um desejo de participação no espaço público, através da produção de conteúdos com a função de informar, divertir ou educar, bem como a existência de esforços para atingir uma vasta audiência;
- **Controlo editorial:** implica a existência de tratamento editorial e a organização como um todo coerente dos conteúdos produzidos (*cf.* a coincidência com a redação do artigo 6.º, alínea e), dos Estatutos da ERC).

O tratamento editorial define-se como o processo ou conjunto de atividades envolvidas na seleção, transformação e apresentação de conteúdos, com vista à sua divulgação pública através de um suporte mediático. O tratamento editorial pressupõe o planeamento da edição/programação de acordo com determinados critérios de recolha, seleção, tratamento e apresentação, sendo por isso, em princípio, prévio à disponibilização dos conteúdos ao público.

Já a organização como um todo coerente envolve o planeamento e decisão da estrutura genérica do meio de comunicação, articulando, entre outros aspetos, os níveis: editorial, temático, programático, gráfico, iconográfico. Pressupõe, por outro lado, o controlo da publicação/difusão através do respetivo meio de comunicação. Pressupõe ainda a autonomia de decisão no respeitante à seleção, elaboração e apresentação dos conteúdos. Implica também a disponibilização permanente do serviço e a sua atualização regular.

- **Intenção de atuar como *media*:** deve ser revelada através da existência, por exemplo, de métodos de trabalho típicos dos *media*, pelo respeito das normas profissionais, pela existência de dispositivos de comunicação de massa e pela própria apresentação como *media*.

¹¹³ <http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/novos-media/estudo-novos-media-sobre-a-redefinicao-da-nocao-de-orgao-de-comunicacao-social>

¹¹⁴ *Idem*

- **Alcance e disseminação:** é necessário que o prestador de serviço faça esforços reais para que o conteúdo produzido tenha uma dimensão de comunicação de massa. Não importa que o conteúdo tenha uma fraca audiência. O que é relevante é o seu público potencial (“vocação expansiva”). Também não é determinante ser ou não pago, desde que todos possam aceder.
- **Respeito pelos padrões profissionais:** constitui indício de estarmos perante um órgão de comunicação social a observância dos deveres ético-legais aplicáveis à atividade jornalística (aplicável no caso de órgãos de comunicação social de cariz noticioso). São igualmente indícios relevantes, a existência de conselhos de redação, provedores, procedimentos de queixa, direitos de resposta ou quaisquer outros procedimentos formais ou informais em relação aos conteúdos que são veiculados.
- **Ser um serviço:** com contrapartida económica em termos de utilizadores, anunciantes, poderes públicos ou simplesmente donativos. Também será considerado um serviço de comunicação social audiovisual se tiver uma lógica concorrencial com os *media* tradicionais.
- **Competência Territorial:** que o órgão de comunicação social esteja sob jurisdição portuguesa.
- **Continuidade do projeto:** poderá fazer sentido exigir um determinado período de maturidade ao projeto, a ser aferido pelos serviços da ERC após o pedido de registo como órgão de comunicação social.

Deste trabalho decorreu a necessidade de elaboração de uma proposta de alteração legislativa que permitisse uma atualização do quadro legal em vigor de modo a que acompanhasse esta nova realidade. As alterações requeridas deveriam abranger alterações a diversos diplomas: Lei de Imprensa, Lei da Rádio, Lei da Televisão, Estatuto do Jornalista, Estatutos da ERC, diploma Regulamentar do Registo de Órgãos de Comunicação Social e Regime Jurídico de Taxas da ERC, todos eles desajustados à realidade atual.

Em simultâneo, foi ainda desenhado um primeiro esboço de Linhas Orientadoras para Avaliação de conteúdos de Comunicação Social nas Redes Sociais (partindo do exemplo do *Facebook*).

Foi também lançado o trabalho de preparação para atribuição de um selo de certificação ERC aos órgãos registados que permitiria aos cidadãos identificar de imediato os sítios *online* registados junto do regulador e que, portanto, teriam sido previamente sujeitos a uma análise da sua linha editorial, passando a estar sob a alçada regulatória desta entidade (independentemente do nível de regulação que lhes coubesse: clássica, ligeira ou mista).

Não tendo sido concluída, por vicissitudes várias, a proposta de alteração legislativa para apresentação na Assembleia da República (o mesmo tendo sucedido com a tentativa de regular as publicações de órgãos de comunicação social nas suas páginas oficiais em redes sociais), não se deu qualquer alteração de fundo em relação ao estado de coisas que o estudo sobre a redefinição de órgão de comunicação social visava.

Devidamente atualizado face ao atual contexto comunicacional, no qual a proliferação de desinformação adquire uma nova expressão, este significaria apenas um primeiro passo para tornar mais transparente e rigorosa parte dos conteúdos difundidos *online*, atualmente sem qualquer enquadramento e que podem ser facilmente confundíveis com órgãos de comunicação social aos olhos dos cidadãos, não o sendo. O alargamento da noção de órgão de comunicação social a realidades *online* que hoje não cabem nas disposições legais em vigor teria sido um passo importante para que a regulação pudesse adequar a sua atuação ao panorama mediático atual, estendendo-a à difusão de informação via Internet. Do mesmo modo, a atribuição de um selo de certificação aos sítios *online* registados no regulador indicaria desde logo a seriedade de um projeto aos olhos dos cidadãos.

Como fenómeno multidimensional, a desinformação é produzida e difundida pelas mais diversas vias que a Internet possibilita: sítios que se assemelham a órgãos de comunicação social *online*, páginas em redes sociais, aplicações de comunicação para difusão massiva de mensagens, entre outras.

Estudos recentes indicam que grande parte dos jovens consomem menos conteúdos nos órgãos de comunicação clássicos, com uma deslocação das preferências para os conteúdos *online*, em plataformas como o *Youtube* ou afins. Indicam ainda que uma parte considerável dos cidadãos recorre às redes sociais como fonte privilegiada para se informar. O estudo “As novas dinâmicas do consumo audiovisual em Portugal”¹¹⁵, realizado pela ERC, mostra que 34% (mais de um terço) dos leitores regulares de jornais e revistas acedem através de redes sociais.

O terreno é fértil para a proliferação da desinformação, pelo que urge tomar medidas que permitam uma atuação em diversos campos (websites, plataformas de partilha de conteúdos, redes sociais, etc.).

Um dos maiores desafios que se colocam a esta atuação será o respeito pela liberdade de expressão, a par com a necessidade de evitar medidas que abordem apenas alguns lados da problemática. Isto, reforça-se, exige uma abordagem multidisciplinar e multissetorial e em particular uma atualização legislativa de fundo capaz de adequar as competências da ERC a um panorama da comunicação social em permanente mudança. Esta adequação deve implicar a capacidade de delimitar de forma clara o que é um órgão de comunicação social no ambiente mediático atual para assim ser possível defender o cidadão e o setor diante de outras formas de comunicação que se assemelham e até parasitam os conteúdos produzidos de acordo com as normas que enformam a atividade de comunicação social e, de forma mais premente, o jornalismo, tendo objetivos que em nada coincidem com a função social da comunicação social.

c) Transparência – o Portal da Transparência

No campo da transparência, importa sublinhar que a ERC desenvolveu recentemente uma ferramenta, o Portal da Transparência¹¹⁶, desenhada para permitir a identificação e conhecimento da propriedade das entidades que prosseguem atividades de

¹¹⁵ <http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/consumos-de-media/estudo-publicos-e-consumos-de-media>

¹¹⁶ <http://www.erc.pt/pt/fs/transparencia-dos-media>

comunicação social, bem como da composição dos seus órgãos sociais e identificação do responsável pela orientação editorial e supervisão dos conteúdos.

Esta ferramenta, em conjugação com a proposta de sinalização de todos os projetos de comunicação social *online* em Portugal (ponto anterior) poderá ser importante para mitigar a propagação e alcance da desinformação e do fenómeno das *fake news*, uma vez que poderá fornecer informação relevante para as pessoas na sua escolha de quais os órgãos de comunicação social e sites *online* que lhes merecem ou não credibilidade informativa.

A Desinformação na Perspetiva das Eleições Europeias, Legislativas e Autárquicas

Face a tudo o que antecede, não será necessário reforçar o perigo que a desinformação representa em períodos eleitorais. A capacidade de influência massificada e a rápida velocidade de difusão que o ambiente *online* proporciona, são duas características que suscitam grandes preocupações junto de entidades públicas e peritos.

No quadro constitucional português, o artigo 113.º estabelece os princípios gerais do direito eleitoral, consagrando o n.º 3 os princípios aplicáveis às campanhas eleitorais: a) liberdade de propaganda; b) igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas; c) imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas; e d) transparência e fiscalização das contas eleitorais.

Já o quadro legal é mais diversificado: Lei Eleitoral do Parlamento Europeu (Lei n.º 14/87, de 29 de abril), Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto), Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro), Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de agosto), Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 19 de maio) e Lei Eleitoral do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio). A estes acrescem outros tantos diplomas de desenvolvimento e regulamentação de aspetos específicos de organização do processo eleitoral assim como os que preveem a transparência e os limites do financiamento dos partidos, como a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos), sem esquecer o regulamento aplicável aos partidos europeus, Regulamento (UE - Euratom) n.º 1141/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, cuja alteração se encontra em discussão conforme já supra referido.

Em todos os referidos diplomas legais, para além da estipulação da competência para a sua fiscalização ser atribuída à Comissão Nacional de Eleições, consagra-se o princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, nos termos do qual os candidatos, os partidos políticos, coligações têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas a fim de efetuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral. Princípio este que tem sido entendido pela CNE não como uma

obrigação dirigida a alguém em concreto, mas como um dever de todas as pessoas ou entidades que possam de alguma forma ter impacto na campanha eleitoral, de se absterem de violar direitos das candidaturas.

No que respeita à cobertura jornalística em período eleitoral, foi aprovada, em julho de 2015, a Lei n.º 72-A/2015, que procurando uniformizar os direitos e deveres dos órgãos de comunicação social nos diversos períodos eleitorais, bem como definir os princípios aplicáveis ao tratamento por estes conferido às campanhas, estabeleceu como princípio orientador o da liberdade editorial e de autonomia de programação nos termos gerais, impondo a observância do «equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativos às diversas candidaturas, tendo em conta a sua relevância editorial e de acordo com as possibilidades efetivas de cobertura de cada órgão».

Não se pretendendo discutir os méritos deste diploma nesta sede, sempre se dirá que em nada contribui para combater o potencial de disseminação da desinformação, ainda que através de órgãos de comunicação social. Para além de o seu âmbito de aplicação ser circunscrito aos órgãos de comunicação social sujeitos à jurisdição do Estado português, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada, qualquer intervenção por parte da ERC ao abrigo deste diploma, terá sempre uma natureza meramente opinativa, já que não dispõe de instrumentos coercivos de correção das condutas que violem os princípios nele consagrados.

Apesar da previsão específica para a utilização da internet e redes sociais, no seu artigo 11.º, que visa órgãos de comunicação social, cidadãos, mandatários de candidaturas, candidatos e partidos, entre outros, não resulta claro nem do artigo nem do diploma, qual a entidade competente para a sua fiscalização. A que acresce o facto de neste diploma apenas se encontrar consagrada uma única contraordenação, por publicidade comercial ilícita, sem se referir qual a entidade que deverá instruir o processo, aplicar a coima e recolher a respetiva receita, o que obsta necessariamente à sua aplicação.

Abarcando matérias que ora recaem no âmbito de competências da ERC, ora na esfera de competências da CNE, ora nas competências da Direção-Geral do Consumidor, a lei torna impossível, ou pelo menos muito intrincado, garantir o seu cumprimento. A que acresce ainda o facto de se manterem em vigor, em alguns dos diplomas eleitorais, normas que são suscetíveis de criar conflitos positivos de competências entre a CNE e a ERC, atentas as competências genéricas que esta última dispõe em matéria de pluralismo. Por último, refira-se que a própria lei prevê a necessidade da sua revisão, estatuidando que a mesma deveria ocorrer um ano após a sua entrada em vigor. Quatro anos decorridos sobre a sua aprovação, não foi efetuada qualquer revisão, conforme se impõe.

Considerações Finais

A Comissão Europeia adotou como conceito operacional de desinformação toda a informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que é susceptível de causar um prejuízo público, o qual abrange ameaças aos processos políticos democráticos e aos processos de elaboração de políticas, bem como a bens públicos, tais como a proteção da saúde dos cidadãos da UE, o ambiente ou a segurança. A desinformação não abrange erros na comunicação de informações, sátiras, paródias ou notícias e comentários claramente identificados como partidários, nem a opinião escrita ou oral, salvo se esta servir para ampliar uma desinformação (informação comprovadamente falsa).

Tal como se pode ler na assertiva mensagem do Papa Francisco para o LII Dia Mundial das Comunicações Sociais, «A eficácia das fake news fica-se a dever, em primeiro lugar, à sua natureza mimética, ou seja, à capacidade de se apresentar como plausíveis. Falsas, mas verosímeis, tais notícias são capciosas, no sentido que se mostram hábeis a capturar a atenção dos destinatários, apoiando-se sobre estereótipos e preconceitos generalizados no seio dum certo tecido social, explorando emoções imediatas e fáceis de suscitar como a ansiedade, o desprezo, a ira e a frustração. A sua difusão pode contar com um uso manipulador das redes sociais e das lógicas que subjazem ao seu funcionamento: assim os conteúdos, embora desprovidos de fundamento, ganham tal visibilidade que os próprios desmentidos categorizados dificilmente conseguem circunscrever os seus danos»¹¹⁷.

Muitas das medidas a adotar no combate à desinformação não se cingem ao campo específico da comunicação social, muito embora sejam absolutamente necessárias para impedir a sua proliferação. Assim, a adoção ou reforço, a montante, de legislação que garanta a transparência do financiamento das campanhas políticas *online* e a efetiva aplicação do Regulamento Geral de Proteção de Dados, com imposição de dissuasoras sanções para os incumprimentos, é absolutamente crucial.

Essencial é também o envolvimento dos novos atores digitais em cujas plataformas ou aplicações se espalha a desinformação, muitas vezes de forma cirúrgica. Tendo os principais protagonistas digitais, entre os quais as agências de publicidade que operam *online*, assinado um Código de Conduta, sob a égide da Comissão Europeia, no qual se comprometem a garantir a transparência e legalidade de procedimentos nesta matéria, e a desenvolver proactivamente ações de bloqueamento e desvalorização de sites ou contas utilizados para disseminação de desinformação, devem as autoridades portuguesas, designadamente a Assembleia da República e o Governo, certificar-se junto dos seus representantes de que o Código está a ser aplicado na sua integralidade também em Portugal.

¹¹⁷ «A verdade vos tornará livres [Jo 8, 32]». Fake news e jornalismo de paz, 24 de janeiro de 2018, Mensagem do Papa Francisco para o LII Dia Mundial das Comunicações Sociais

A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 26 de abril de 2018, estabeleceu como princípios fundamentais a orientar o combate à desinformação, os seguintes:

- a) A transparência no que respeita à origem da informação e à forma como é produzida, divulgada, patrocinada e direcionada;
- b) Diversidade da informação para fomentar decisões informadas fundadas no pensamento crítico, através do apoio ao jornalismo de qualidade e literacia mediática;
- c) Credibilidade da informação através da utilização de indicadores de confiança e de métodos de rastreabilidade da informação e autenticação de fornecedores de informação influentes; e
- d) Envolvimento das partes interessadas, com sensibilização do público, melhores níveis de literacia mediática e a cooperação entre as diversas autoridades, órgãos de comunicação social, redes sociais e restantes intervenientes, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de soluções efetivas a longo prazo.

De entre as medidas concretas previstas no Plano de Ação contra a Desinformação, são de sublinhar:

- a) Sistema de alerta rápido para célere partilha de informação sobre campanhas de desinformação providas do exterior;
- b) Reforço dos esforços de comunicação sobre os valores e políticas da União Europeia;
- c) Monitorização contínua do Código de Conduta aprovado e já subscrito pelas principais plataformas de partilha de conteúdos *online*;
- d) Promoção de campanhas de sensibilização sobre o fenómeno da desinformação;
- e) Apoio à criação de equipas multidisciplinares de *fact-checkers* independentes e investigadores com conhecimentos dos ambientes informativos locais para deteção e denúncia de campanhas de desinformação;
- f) Apoio à cooperação transfronteiriça entre profissionais da área da literacia mediática;
- g) Adoção de medidas de acompanhamento das recomendações do pacote eleitoral.

Tendo presente estes objetivos, a maior parte das respostas ali propugnadas será, *a priori*, de natureza não-regulatória e envolverá diversos intervenientes, considerando-se mesmo que as melhores respostas serão provavelmente as provenientes da colaboração dos agentes do setor (*multi-stakeholders*), com intervenção legislativa circunscrita ao necessário. Porém, e concretamente em Portugal, afigura-se, de tudo o que antecede, que sobressaem dois aspetos fundamentais: desde logo, a necessidade de consolidação do conceito de desinformação e a eventual consagração de norma específica que preveja a sua divulgação como conduta reprovável.

Uma parte significativa dos conteúdos *online*, *sites* e comunicações, estará sujeita, atualmente e regra geral, à Lei do Comércio Eletrónico. Porém, a responsabilidade aí prevista circunscreve-se aos prestadores de serviços da sociedade de informação e não aos autores das mensagens ou conteúdos enquadráveis no conceito de desinformação.

Acresce que não se conhece dispositivo que expressamente preveja tais conteúdos como ilícitos, pelo que sempre seria questionável a eficácia da mesma lei. Assim considera-se que qualquer ponderação de alteração legislativa terá, em primeiro lugar, de contemplar a previsão como conduta reprovável a produção e difusão de conteúdos suscetíveis de serem integrados no conceito de desinformação e determinar a respetiva imputação e sanção.

Os conteúdos suscetíveis de integrarem o conceito de desinformação não fazem necessariamente parte da realidade que ao regulador da comunicação social cabe tutelar, ou seja, as entidades que prosseguem atividades de comunicação social. Reportam-se, com frequência, a conteúdos disponibilizados por páginas/sites/indivíduos que se apresentam como ou são suscetíveis de serem facilmente confundíveis com órgãos de comunicação social aos olhos dos cidadãos e que consubstanciam as plataformas privilegiadas para a difusão de desinformação, com eventuais reflexos nos meios de comunicação social tradicionais e nas suas extensões *online*.

Nessa medida é fundamental dotar os utilizadores de espírito crítico que lhes permita identificar fontes fidedignas de informação, requisito essencial para o recuo do consumo e difusão da desinformação. É, portanto, fundamental promover a literacia mediática.

A literacia mediática e digital é tida como uma das vias mais eficazes de combate à desinformação com efeitos a longo prazo, enraizando-se nos hábitos dos cidadãos, que preventiva e criteriosamente selecionam os conteúdos credíveis sobre os demais, mas não pode, porém, circunscrever-se a faixas etárias mais jovens, terá de incluir os adultos, os professores, os profissionais dos *media*, pelo que é aconselhável a sua inclusão não só nos *curricula* escolares como também na formação dos professores, acompanhada, necessariamente, de ações complementares, destinadas a cidadãos de todas as faixas etárias, visando a sua sensibilização para o fenómeno da desinformação, em particular durante períodos eleitorais.

Em aditamento a estas medidas, e tendo em conta o trabalho já desenvolvido pela ERC neste domínio, tem-se por fundamental o reforço das iniciativas já em curso para promoção da literacia mediática, pelo regulador, mas integrado num plano estratégico que aborde as várias áreas e agentes que a desinformação convoca. Assim, a promoção da co-regulação e o incentivo para a adoção de mecanismos de auto-regulação pelas entidades sob sua supervisão, são missões que ao regulador caberá assegurar, apelando, apoiando e contribuindo para o desenvolvimento de projetos que prossigam estes objetivos, entendendo-se que ao legislador caberá, neste aspeto, ponderar a integração da literacia mediática nos *curricula* escolares.

Outra das constatações gerada pela análise da produção e consumo da desinformação em contexto digital *online* é a necessidade de reforço e consolidação da confiança das pessoas nos órgãos de comunicação social tradicionais, registados na ERC.

A identificação do registo na ERC, para órgãos de comunicação social tradicionais, contribui para a transparência e credibilização dos conteúdos, dando-se a conhecer ao público em geral que se trata efetivamente de um órgão de comunicação social. Assim, de entre as potenciais intervenções imediatas afigura-se útil a sensibilização dos órgãos de comunicação social e dos prestadores de serviços da sociedade de informação para a

importância da sinalização, quer nas redes sociais, quer nas respetivas páginas de internet, mediante identificação do número de registo na ERC, dos órgãos de comunicação social que já se encontram registados.

Porém, importa salientar que o ambiente digital proporcionou o surgimento de um conjunto de novas realidades que não se enquadram na definição e modelo tradicionais de órgão de comunicação social, mas que são suscetíveis de disponibilizarem informação noticiosa e de reconhecimento por parte do público. A ERC, confrontada no seu trabalho diário com tais realidades e consequentes limitações de intervenção, aprovou, de acordo com a Recomendação [2011]7, do Conselho da Europa, um conjunto de critérios tidos como relevantes para a qualificação de órgão de comunicação social, em ambiente digital e cuja adoção legal se entende fundamental.

Assim, afigura-se ser de retomar a proposta aprovada em Conselho Regulador de redefinição da noção de órgão de comunicação social, abrangendo entidades que prosseguem uma atividade de comunicação social e que evidenciem respeito pelas normas da profissão, têm uma vocação expansiva e disponibilizam conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente. Dentro destes destacam-se os órgãos de comunicação social de cariz noticioso que devem submeter-se a regras mais apertadas, porque o rigor que se quer na prestação de informação e o interesse público assim o exigem. E bem assim da revisão quer dos diplomas sectoriais (Lei da Imprensa, Lei da Rádio e Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido) quer do Decreto Regulamentar dos Registos, com vista à sua atualização e adaptação a estas novas realidades.

A clara identificação dos órgãos de comunicação social, validada pelo regulador, facilitaria a identificação de *sites* de notícias falsas que àqueles se assemelham, mas que não cumprem os necessários requisitos jornalísticos, viabilizando a sua denúncia junto das entidades que venham a ser consideradas para tal competentes. O regulador, dispondo de tal identificação, poderá promover a divulgação pública dos *sites* que não cumprem os referidos requisitos, mas que são suscetíveis de serem confundidos com órgãos de comunicação social.

Por outro lado, o processo de produção de informação pelos órgãos de comunicação social deve igualmente tornar-se mais transparente, devendo ser divulgados os critérios e normas que presidem à produção de notícias, tornando claros os padrões editoriais pelos quais se regem, permitindo, assim, um reconhecimento de maior credibilidade por parte do público. Criando a convicção nos utilizadores de que a informação que produzem é regida por elevados padrões éticos e deontológicos e tem como único propósito dar cumprimento aos direitos de informar, de se informar e de ser informado, com rigor, isenção e pluralismo, os órgãos de comunicação social que se posicionem como credíveis acrescentarão valor aos conteúdos que produzem. Para tal é necessário combater a generalização e banalização por parte de alguns desses órgãos, de produção de notícias sem fontes identificadas ou com recurso a fontes “anónimas” ou de divulgação de informação não confirmada e que não cumpra as exigências de rigor informativo.

O rigor informativo, enquanto baluarte do jornalismo, deve inquestionavelmente ser garantido pelos órgãos de comunicação social. A intervenção disciplinar da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, nesta matéria, será, desde logo, importante para credibilizar a informação e função jornalística. Por seu turno, as recomendações e decisões individualizadas da ERC, quando necessário com publicação obrigatória, dirigidas não aos jornalistas mas aos órgãos de comunicação social, constituem mecanismos fundamentais que devem ser valorizados neste domínio.

Ainda neste particular, é importante incentivar medidas de co e auto-regulação. A experiência dos Provedores do Leitor, do Ouvinte e do Telespectador deveria ser alargada ao setor privado, na imprensa, rádio, televisão e outros órgãos de comunicação social, bem como a constituição de Colégios de Leitores e a adoção de códigos de conduta em cada órgão de comunicação social dotados de efetivos mecanismos de escrutínio. Estas iniciativas deverão ser incentivadas pelo Estado, caso os órgãos privados decidam adotá-las, devendo estar garantida a participação dos jornalistas no processo.

O fenómeno da desinformação conduziu, ainda, ao desenvolvimento de uma nova área, o dos *fact-checkers*. Estes atores, assumindo-se como responsáveis pela definição do que é “verdadeiro” e “falso” na informação veiculada na internet e, por consequência ou contágio, nos órgãos de comunicação tradicionais. Ora, considerando que assim se tornam, em certa medida, eles próprios produtores de informação, devem igualmente estar sujeitos a escrutínio público, designadamente pelos próprios jornalistas.

No que respeita ao pacote eleitoral, a Recomendação para Garantir Eleições Europeias Livres e Justas recorda a necessidade de assegurar o cumprimento das regras aplicáveis à comunicação política durante os períodos eleitorais, a transparência e os limites da despesa política, os períodos de silêncio e a igualdade de tratamento das candidaturas, aliada à necessidade de reforço da transparência da propaganda política e das comunicações políticas *online* que são pagas e dirigidas aos cidadãos da União Europeia. Para alcançar tais objetivos, tem-se por fundamental o incentivo à transparência e promoção da divulgação ativa de quem está por trás das comunicações políticas *online*, durante as campanhas eleitorais, mediante designadamente a monitorização de comportamentos ilícitos que recorram à utilização de tecnologias em linha suscetíveis de afetar a integridade do processo eleitoral da União.

Assim, nos termos da referida Recomendação foram aprovados alguns princípios, dos quais se recordam alguns, já em curso:

- a) Criação de uma rede eleitoral na qual participam as autoridades competentes em matéria eleitoral e as autoridades responsáveis pelo acompanhamento e execução das regras relativas às atividades *online* pertinentes no contexto eleitoral. Refira-se que esta rede já se encontra em funcionamento, sendo a ERC um dos seus membros, bem como o MAI, a CNE, a ANACOM, a CNPD, entre outras entidades.
- b) Incentivar e facilitar a transparência da propaganda política e das comunicações políticas *online* pagas, para além da divulgação do partido político, a campanha política ou o grupo de apoio político por trás da propaganda política e das comunicações políticas *online*, divulgar informações sobre despesas de campanha relacionadas com atividades em linha, bem como informação sobre

eventuais critérios de determinação do público-alvo. Aqui trata-se de matéria que, atentas as competências cometidas à CNE de fiscalização das campanhas eleitorais e apreciação das contas eleitorais, aquela entidade é a mais habilitada para determinar quais os instrumentos necessários à prossecução dos objetivos propostos pela UE.

- c) Adotar medidas técnicas e organizacionais adequadas e proporcionais para gerir os riscos para a segurança das redes e dos sistemas de informação utilizados na organização das eleições, com vista à identificação de riscos e potenciais incidentes e estabelecer procedimentos necessários para impedir, detetar, gerir e dar resposta a ciberataques, de forma a minimizar o seu impacto, garantindo um célere intercâmbio de informações. Para este efeito, encontra-se já em curso um exercício de simulação na ERC, que visa precisamente apurar dos riscos e necessidades da entidade em cenários de ciberataques.
- d) Desenvolver atividades de sensibilização que visam aumentar a transparência das eleições e reforçar a confiança nos processos eleitorais.

Atentos os princípios e propostas, entende-se que uma eventual necessidade de reforma legislativa para regular a transparência e financiamento das campanhas eleitorais deverá ser avaliada pela entidade competente para o efeito, a CNE. Porém, não poderá deixar de sublinhar-se que no que concerne à potencial disseminação de desinformação *online* por órgãos de comunicação social e não só, os mecanismos existentes são parcos e o diploma existente para a regulamentação da cobertura eleitoral, Lei n.º 72-A/2015, deveria ser revisto.

Síntese Conclusiva

Face a tudo o que antecede e sumariando as propostas elencadas ao longo do documento, apresentam-se algumas medidas cuja consideração se afigura indispensável para o combate à disseminação da desinformação *online*:

- Reforço da literacia mediática e da sua integração nos curricula escolares e formação de professores, bem como realização de ações de promoção de literacia mediática e informativa, dirigidas a cidadãos de todas as idades.
- Aprovação da legislação e reforço dos meios necessários para garantir, incluindo através de sanções dissuasoras, de acordo com as recomendações e orientações comunitárias:
 - a) a transparência do financiamento das campanhas políticas online;
 - b) a efetiva aplicação do Regulamento Geral de Proteção de Dados;
 - c) a previsão e gestão dos riscos para a cibersegurança que advêm dos diversos tipos de ataques informáticos.
- Dar cumprimento à revisão da Lei que estabelece o Regime Jurídico da Cobertura Jornalística em Período Eleitoral e regula a Propaganda Eleitoral através de Meios de Publicidade (Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho), conforme expressamente previsto no seu texto.
- Comprovação, por parte das autoridades portuguesas, designadamente a Assembleia da República e o Governo, junto dos signatários do *Code of Practice Against*

Desinformation, que este está efetivamente a ser, em toda a sua extensão, devidamente aplicado também em Portugal e garantia da respetiva monitorização.

- Reforço do pluralismo e da qualidade do jornalismo, incentivando medidas de co e auto-regulação, tais como a retoma da experiência dos Provedores do Leitor, do Ouvinte e do Telespetador também no setor privado, a constituição de Colégios de Leitores e a adoção de códigos de conduta em cada órgão de comunicação social dotados de efetivos mecanismos de escrutínio.
- Incentivo, em especial, ao reforço de medidas de controlo do rigor da informação produzida nos órgãos de comunicação social, quer através da criação nas redações de núcleos dedicados ao *fact-checking*, quer da associação a entidades independentes que se dediquem a essa atividade.
- Sensibilização dos órgãos de comunicação social e dos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas para, quer nas redes sociais quer nas páginas dos próprios órgãos de comunicação social, promoverem a visibilidade do número de registo junto da ERC.
- Sensibilização dos principais centros de decisão para que sejam rigorosos na informação que produzem.
- Ponderação de criação e publicitação, pela ERC, órgãos de comunicação social e operadores de plataformas digitais, de listas de *sites* ou páginas comprovadamente de notícias falsas, suscetíveis de serem confundidos com órgãos de comunicação social.
- Redefinição da noção de órgão de comunicação social, tendo como referência a Deliberação da ERC 202/2015 (OUT), integrando as entidades que efetuem a produção, agregação ou difusão *online* de conteúdo de comunicação social.
- Revisão dos diplomas setoriais (Lei da Televisão, Lei da Rádio e Lei de Imprensa), bem como do Decreto Regulamentar dos Registos, com vista à integração e adaptação às realidades *online*.
- Consagração de norma específica que adote, com base no conceito comunitário e dele afastando inequivocamente as opiniões, uma definição de desinformação e que preveja a sua ilicitude quando relacionada com a violação de princípios e valores essenciais (dignidade da pessoa humana, igualdade, não discriminação e tolerância, segurança e ordem públicas, saúde pública, entre outros a enunciar).

A Internet e a comunicação em rede que ela viabiliza não é apenas um novo meio de informação e sua divulgação, mas também um veículo de distribuição de conteúdos manipulados suscetíveis de influir na formação da vontade do público em geral, deliberadamente produzidos com a intenção de enganar e causar prejuízo público.

O desenvolvimento das medidas concretas propostas, aliadas ao escrupuloso cumprimento das regras de rigor informativo por parte dos profissionais da comunicação social e o envolvimento quer dos agentes do setor quer das entidades públicas na promoção de iniciativas que capacitem os cidadãos contra a desinformação, são instrumentos fundamentais ao combate à desinformação *online*, assegurando o acesso a uma informação livre, pluralista e credível, essencial ao regular funcionamento da democracia.

Lisboa, 04 abril de 2019

Referências bibliográficas

Livros:

Castells, Manuel (2002-2003). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (volume I: *A Sociedade em Rede*; volume II: *O Poder da Identidade*; volume III: *O Fim do Milénio*).

____ (2004). *A Galáxia Internet – Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Chaiehloudj, Walid (2018), *Fake news et droit de la concurrence : réflexions au prisme des cas Facebook et Google*, *Revue internationale de droit économique* 2018/1 (t. XXXII), pp 17 a 40.

Claussen, Victor (2018), *Fighting Hate Speech and Fake News*, The Network Enforcement Act (NetzDG). in Germany in the Context of European Legislation, *Rivista di diritto dei media* 3/2018, Media Laws

Cornu, Daniel (1999). *Jornalismo e Verdade – Para uma ética da informação*. Lisboa: Instituto Piaget.

Donnat, Francis , *Droit européen de l'internet – Réseaux, données, services* (2018), Paris, Lextenso.

Flaxman, S., Goel, S., & Rao, J. M. (2016), *Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption*, *Public Opinion Quarterly*, 80, 298–320.

Huyghe, François-Bernard (2018), *Fake News – La Grande Peur*, Collection Influences et Conflits, VA Editions.

Jenkins, Henry e **Thorburn**, David, orgs. (2003). *Democracy and New Media*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Kovach, Bill e **Rosenstiel**, Tom (2001). *The Elements of Journalism – What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*. New York: Crown Publishers.

McGonagle, Tarlach (2017) “Fake news”: False fears or real concerns?, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2017, Vol. 35(4) 203–209

McQUAIL, Dennis(2003) *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa, Gulbenkian..

Muhlmann, Geraldine (2004). *Du journalisme en démocratie*. Paris: Payot.

Munson, Eve Styker e **Warren**, Catherine A., orgs. (1997). *James Carey – A Critical Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Park, Robert (1972). *The Crowd and the Public and Other Essays*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ponte, Cristina (2004). *Leituras das Notícias – Contributos para uma análise do discurso jornalístico*. Lisboa: Livros Horizonte.

Quinn, Frances (2013), *Law for Journalists*, em especial, Defamation, Defences and Remedies for Defamation, Malicious Falsehood (pp. 291-298), Fourth Edition, Pearson Education Limited.

Santos, José Manuel dos e António Soares (org.), revista *Electra*, nº 4, Lisboa, dossiê “Última hora: o jornalismo, os media e outros poderes”.

Schudson, Michael (2003). *The Sociology of News*. New York: W. W. Norton.

Thumber, Howard e Barbie Zelizer Ahava (editors), (2019) *The Challenges Facing Journalism Today* (20th Anniversary Special Issue), revista *Journalism*, Dorchester UK: Sage.

Volokh, Eugene (2016), *Fake news and the law, from 1798 to now*, *The Washington Post*, 9.12.2016, acedido em https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/12/09/fake-news-and-the-law-from-1798-to-now/?noredirect=on&utm_term=.2240f1348a42

Zelizer, Barbie (2004). *Taking Journalism Seriously – News and the Academy*. London: Sage.

Documentos e relatórios:

“Action Plan against Disinformation”, JOIN(2018) 36, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; European Commission, Brussels, 05/12/2018

“Alerte aux Fake News!”, L’Obs, n.º 2827, 10/01/2019, pp. 25-30

“A Multi-Dimensional Approach To Disinformation - Report Of The Independent High Level Group On Fake News And Online Disinformation”, European Union, 2018, doi:10.2759/739290

“Ana Gomes é vítima de um crime com demasiados suspeitos”, in *Diário de Notícias*, 02/12/2018, pp. 24-25

“As Fake News numa Sociedade Pós-Verdade - Contextualização, Potenciais Soluções e Análise”, Relatórios Obercom, Junho 2018. Disponível em: <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2018/06/2018-Relatorios-Obercom-Fake-News.pdf>

“Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões” - COM(2018) 236, Comissão Europeia, 26/04/2018

“Conselho de Leitores recebe 366 candidaturas”, in *Público*, 01/02/2019, p. 18

“Dar ferramentas aos professores para escrutínio dos *media*”, in *Diário de Notícias*, 26/01/2019, p. 8

DELMAZO, Caroline; VALENTE, Jonas CL - “Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques”. *Media & Jornalismo: uma revista do Centro de Investigação Media e Jornalismo*. Vol. 18, Nº 32 (2018).

“Et Maintenant, les Fausses Vidéos!”, L’Obs, n.º 2827, 10/01/2019, pp. 33-34

“EU Code of Practice on Disinformation”, European Commission, 26/09/2018; disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

“Facebook sofre as dores de crescimento da adolescência”, in *Dinheiro Vivo*, 02/02/2019, pp.22-23

“Fake news’: Bruxelas reconhece progressos no combate mas pede reforço”, in *Diário de Notícias online*, 29/01/2019, disponível em: <https://www.dn.pt/vida-e-futuro/interior/fake-news-bruxelas-reconhece-progressos-no-combate-mas-pede-reforco-10503098.html>

“Fake News: sites portugueses com mais de dois milhões de seguidores”, in *Diário de Notícias*, 11/11/2018, disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/11-nov-2018/interior/fake-news-sites-portugueses-com-mais-de-dois-milhoes-de-seguidores--10160885.html#media-1>

“Novos Media - Sobre A Redefinição Da Noção De Órgão De Comunicação Social”, ERC, 2015, disponível em: <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvltzOjM4OiJtZWRpYS9lc3R1ZG9zL29ia mVjdG9fb2ZmbGluZS83NC4xLnBkZiI7czo2OiJ0aXR1bG8iO3M6NTA6ImVzdHVkby1ub3Zvcy1tZW RpYS1zb2JyZS1hLXJlZGVmaW5pY2FvLWRhLW5vY2FvLWRlIjt9/estudo-novos-media-sobre-a-redefinicao-da-nocao-de>

“Públicos e Consumos de Média – O Consumo de Notícias e as Plataformas Digitais em Portugal e em Mais Dez Países”, ERC, disponível em:

<http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvltzOjM4OiJtZWRpYS9lc3R1ZG9zL29ia mVjdG9fb2ZmbGluZS82OS4xLnBkZiI7czo2OiJ0aXR1bG8iO3M6MzU6ImVzdHVkby1wdWJsaWNvc y1lLWNvbnN1bW9zLWRLW1ZGlhIjt9/estudo-publicos-e-consumos-de-media>

«Report From The Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Communication «Tackling online disinformation: a European Approach»», COM(2018) 794, European Commission, Brussels, 5/12/2018

“Sites de fake news em Portugal”, in *Comunidade Cultura e Arte*, 19/12/2018, disponível em: <https://www.comunidadeculturaearte.com/sites-de-fake-news-em-portugal/>

«“Une Véritable Contagion”», L’Obs, n.º 2827, 10/01/2019, pp. 31-32

“Voyage dans la Fabrique du Mensonge”, L’Obs, n.º 2827, 10/01/2019, pp. 35-37

Linhas Orientadoras para Avaliação do Rigor Informativo, aprovadas pelo Conselho Regulador da ERC, em 12 de abril de 2007

Relatório de Regulação da ERC de 2017, de junho de 2018

Relatório do levantamento de medidas para combater a desinformação em linha em período eleitoral (pesquisa em fontes abertas, com preferência por documentos institucionais), elaborado por Joana Pizarro Bravo, aprovado pelo Conselho Regulador da ERC, em 30 de janeiro de 2019

Parecer DAM-EP-TMS/2018/9061, relativo a uma participação contra o <http://gazetapolitica.com>

Parecer DAM-PP-TMS/2018/1654, relativo a uma participação remetida pela *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* contra a edição eletrónica do Jornal de Notícias, aprovada pelo Conselho Regulador da ERC a 7 de novembro de 2018

Informação N.º 1038/2018, relativa a uma participação referente à «revista com o título *Semmais* Edição Alentejo», aprovada pelo Conselho Regulador da ERC a 25 de julho de 2018

Parecer INT-ERC/DJ_DAM/ EDOC/2017/3629, relativo a uma queixa de João Fernando Franco de Jesus/Rádio Hertz contra Tomar TV, aprovado pelo Conselho Regulador a 25 de julho de 2018

Informação DJ-MFS/Processo EDOC/2017/7947, relativa a uma participação de Paulo António Ramalheira contra a página de Facebook denominada «Candidatos à Câmara do Marco de Canaveses», aprovada pelo Conselho Regulador da ERC em 10 de outubro de 2017

Informação EDOC/2017/3583 relativa a uma participação de Paula Carvalho contra *Noticiário.PT*, por notícia falsa relativa à morte Ruy de Carvalho, aprovada pelo Conselho Regulador da ERC em 2 de maio de 2017