

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
«PARA COMBATER AS <i>FAKE NEWS</i> UMA DAS PRIMEIRAS COISAS É QUE O JORNALISMO CONTINUE VIVO» MÁRIO MESQUITA .....	13
CAPÍTULO 1 O CONCEITO.....	23
1.1 O desafio de uma definição comum: de <i>fake news</i> a desinformação.....	25
1.2 O impacto da crise pandémica e da guerra na Ucrânia .....	40
CAPÍTULO 2 O CÓDIGO DE CONDUTA SOBRE DESINFORMAÇÃO .....	47
2.1 Potencialidades e limites de um compromisso assente na autorregulação ....	51
2.2 Avaliação do Código de Conduta sobre Desinformação .....	53
2.2.1 Relatório sobre a Execução do Plano de Ação contra a Desinformação	57
2.2.2 Avaliação pelo ERGA .....	59
2.2.3 Avaliação por entidade independente .....	62
2.3 A desinformação no contexto de pandemia .....	70
2.4 Orientações da Comissão para o reforço do Código.....	81
2.5 O novo Código de Conduta sobre Desinformação .....	93
CAPÍTULO 3 OUTROS ATOS NORMATIVOS EUROPEUS RELEVANTES .....	97
3.1 Plano de Ação para a Democracia Europeia.....	97
3.2 Regulamento dos Serviços Digitais (DSA — <i>Digital Services Act</i> ) .....	100
3.3 Transparência e direcionamento de anúncios de cariz político.....	105

CAPÍTULO 4

A AÇÃO DO ERGA — GRUPO EUROPEU DE REGULADORES

DOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS ..... 113

4.1 A participação no Regulamento dos Serviços Digitais. .... 125

CAPÍTULO 5

ENQUADRAMENTO DA DESINFORMAÇÃO EM PORTUGAL ..... 135

5.1 Sítios online de notícias falsas e seguidores nas redes sociais. .... 141

5.2 Verificadores de factos. .... 156

CAPÍTULO 6

ESFERA DE INTERVENÇÃO DA ERC ..... 163

6.1 Desinformação, regulação e liberdade de expressão ..... 182

6.2 Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital ..... 187

6.3 A desinformação na perspetiva dos atos eleitorais ..... 197

CAPÍTULO 7

RESPOSTAS MULTIDIMENSIONAIS À DESINFORMAÇÃO ..... 203

7.1 Jornalismo de qualidade, rigor informativo e desinformação ..... 205

7.2 Confiança nas notícias e na prática jornalística ..... 212

7.3 Diluir a desinformação com informação de qualidade. .... 218

7.4 O contributo da literacia mediática ..... 221

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES ..... 229

APÊNDICE

1. Jurisdições nacionais ..... 235

2. Breve cronologia das medidas europeias destinadas a contrariar  
a desinformação (2015–2018) ..... 252

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 257

# Introdução

CARLA MARTINS E EULÁLIA PEREIRA

O tema da desinformação nas redes de comunicação eletrónica assume hoje, mais do que nunca, uma grande relevância na Europa e no mundo, constituindo este fenómeno motivo de preocupação pelas graves implicações que dele podem advir para a sociedade. Se a desestabilização dos processos democráticos foi uma das primeiras grandes consequências, a pandemia de Covid-19 veio demonstrar que outras dimensões da vida da sociedade, como a saúde (coletiva e individual), poderão ser ameaçadas. Mais recentemente, em fevereiro de 2022, a invasão da Ucrânia pela Rússia veio deslocar a temática principal dos conteúdos de desinformação para a guerra que decorre naquele país do leste europeu. O tema mudou, mas as técnicas utilizadas para a propagação de falsidades mantiveram-se. O Telegram foi a grande via de promoção, mas também outras redes sociais, como o Twitter, denotaram a ação de promotores de desinformação pró-Rússia. Poucos dias depois da invasão verificou-se um aumento muito acentuado das interações positivas com publicações de contas oficiais do Kremlin ou de embaixadas russas no estrangeiro, indiciando a atividade de *bots* que promovem as publicações em causa na rede social. Existe um número substancial de contas no Twitter que reagem de forma positiva, através de gostos e partilhas, ao conteúdo publicado pelo Governo russo e que foram criadas a 24 de fevereiro de 2022 ou poucos dias depois, mesmo no início do conflito. Os relatórios do EDMO — Observatório Europeu para os Media Digitais sobre desinformação demonstram esta viragem. E a explicação pode ter diversas faces: por um lado, as pessoas mais suscetíveis a teorias da conspiração são também as mais visadas por desinformação sobre a guerra e, por outro lado, profissionalizou-se a disseminação de desinformação em larga escala. Estes trabalhadores da desinformação não olham ao conteúdo que promovem, apenas o fazem a troco de pagamento, pelo que as temáticas das falsidades que espalham são para si irrelevantes.

A título de exemplo, cita-se uma notícia da revista *Visão*<sup>1</sup> publicada no início de maio de 2022:

«o governo do Reino Unido publicou um comunicado onde dizia ter conhecimento de que o Kremlin está a usar uma antiga fábrica em São Petersburgo como sede de operações para espalhar mentiras nas redes sociais e nas secções de comentários dos sites populares. “Os soldados cibernéticos estão a atacar impiedosamente políticos e figuras públicas em vários países, incluindo Reino Unido, África do Sul e Índia”, lê-se. “A pesquisa expõe como a campanha de desinformação em grande escala do Kremlin é projetada para manipular a opinião pública internacional sobre a guerra ilegítima da Rússia na Ucrânia, tentando aumentar o apoio à guerra abominável e recrutando novos simpatizantes de Putin”.»

No dia anterior, a mesma revista<sup>2</sup> dera conta de que, «de acordo com o documento [relatório encomendado pelo Governo britânico], agentes pró-Rússia recrutam *trolls* do Telegram que são pagos para atingir contas de líderes do mundo ocidental nas redes sociais e transmitir propaganda pró-Kremlin».

Se se recuar a 6 de janeiro de 2021, o assalto ao Capitólio, com a intervenção do presidente cessante dos EUA Donald Trump nas redes sociais a desencadear uma invasão da casa da democracia norte-americana, dirigiu os holofotes para o papel que as redes sociais desempenham nas sociedades atuais. O comissário europeu Thierry Breton<sup>3</sup> comparou este acontecimento ao 11 de setembro de 2001, afirmando que, tal como se assistiu a um antes e depois do ataque, o mesmo acontecerá nas redes sociais, com um antes e depois da invasão do Capitólio. O comissário apontou que estes acontecimentos foram a prova para os que duvidavam de que as redes sociais se tornaram atores sis-

---

<sup>1</sup> «Desinformação Russa Sobe de Tom no TikTok, com *Fact-checking* Falsos, e Ganha “Tráfego Incrível”», *Visão*, 2 de maio de 2022, acessível em: <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/guerra-na-ucrania/2022-05-02-desinformacao-russa-sobe-de-tom-no-tiktok-com-fact-checking-falsos-e-ganha-trafego-incrivel/>.

<sup>2</sup> «Governo Britânico Alerta para Atividade Pró-russa de Desinformação na Internet», *Visão*, 1 de maio de 2022, acessível em: <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/2022-05-01-governo-britanico-alerta-para-atividade-pro-russa-de-desinformacao-na-internet/>.

<sup>3</sup> Cf. «União Europeia Aponta Papel Importante das Redes Sociais na Democracia», *Jornal Económico*, 11 de janeiro de 2021.

témicos das nossas sociedades e, por isso, não podem furtar-se a responsabilidades. Recorde-se que, numa decisão inédita, o Twitter baniu Donald Trump com a justificação de que fazia apelo à violência.

A desinformação entrou na agenda mediática em Portugal no final de 2018, impulsionada por trabalhos de investigação jornalística com forte ressonância pública. Remonta a esta altura a génese da presente obra, assente num estudo iniciado precisamente em 2018, na sequência de um convite formulado ao regulador dos media pelo então presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues. Uma primeira versão foi apresentada, a 15 de abril de 2019, no Parlamento, na conferência «Informação e Desinformação na Era Digital», promovida pela Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, pelo professor Mário Mesquita, então vice-presidente da ERC e supervisor da pesquisa. Deixando-nos abruptamente, em maio de 2022, e não tendo sido já possível acompanhar a última revisão do manuscrito, reproduzimos essa sua intervenção, na Sala do Senado, prestando-lhe homenagem e procurando honrar este legado.

Como a própria problemática, o estudo evoluiu no tempo. Quando foi principiado, o fenómeno ainda era designado simplisticamente — percebeu-se depois — como *fake news*. Porém, esta realidade intensificou-se em manifestação no espaço comunicacional, complexificou-se o entendimento das suas dimensões e propósitos, assim como se agudizou a percepção das suas consequências nefastas para o exercício da cidadania e para o equilíbrio da democracia e da própria sociedade.

Este livro decorre daquele primeiro exercício e visa atualizá-lo e funcionar como um espelho da evolução que as abordagens da problemática da desinformação foram sofrendo nos planos nacional e europeu. Assim, visa-se uma reflexão sobre a proliferação de desinformação e falsas narrativas online, dentro do quadro legal europeu e nacional, circunscrita, porém, ao leque de atribuições e competências cometidas à ERC — Entidade Reguladora da Comunicação Social.

Importa realçar que não se almeja, nem tal seria possível, tratar exaustivamente todos os potenciais desafios, respostas e propostas que o problema da desinformação coloca e que contextos sensíveis, como o da pandemia de Covid-19 ou da guerra na Ucrânia, vieram colocar em maior ênfase. Não se ignora, de igual modo, os contínuos avanços na área das tecnologias da

comunicação — pense-se na realidade aumentada, na realidade virtual, na Internet das Coisas.

Como não poderia deixar de ser, começa-se, no Capítulo 1, por aprofundar o próprio conceito de desinformação (no inglês, *disinformation*). É relevante distinguir a desinformação por algumas das suas características essenciais, que a afastam da «mera» falta de rigor informativo.

Com o intuito de traçar um panorama do estado da arte na Europa e em Portugal, nos Capítulos 2, 3 e 4 são descritas as iniciativas da União Europeia que, até à data, visam fazer face à desinformação e seus efeitos perniciosos. São descritos instrumentos e abordagens da maior relevância pelo impacto que produzem em Portugal. Ao nível da União Europeia, o ano de 2022 revela-se determinante no que respeita à regulação do ambiente digital, incluindo as redes sociais<sup>4</sup>. O Parlamento Europeu aprovou já o Regulamento dos Serviços Digitais [*Digital Services Act*], que terá implicações em todo o ecossistema digital online.

O Capítulo 5 introduz o plano nacional, caracterizando-se o panorama da desinformação em Portugal. De seguida, no Capítulo 6, é feita a abordagem do ponto de vista da regulação e da atividade da ERC. No Capítulo 7 exploram-se algumas das respostas multidimensionais requeridas para fazer face aos perigos que o fenómeno potencia.

O estudo fecha com um conjunto de considerações finais e recomendações.

Em apêndice, compilam-se ainda algumas medidas tomadas por outros Estados-membros relacionadas direta ou indiretamente com o combate à desinformação, bem como todas as medidas que, até 2018, foram sendo tomadas pela União Europeia e que continham de alguma forma respostas para a desinformação, sem que o conceito fizesse ainda parte da agenda das instâncias europeias.

Será de evitar uma resposta unidimensional para o problema, incluindo de ordem legislativa, devendo equacionar-se que o combate à desinformação envolve a aplicação de vários instrumentos e a ação concertada de vários agentes. Não se pode olhar para o papel de uma entidade como a ERC no combate à desinformação se não como uma peça de um mosaico complexo

---

<sup>4</sup> Os eurodeputados Paulo Rangel e Isabel Santos mostram-se favoráveis à regulação das redes sociais como um garante de proteção das democracias europeias. Cf. «Regular as Redes Sociais: Entre o Caos e a Liberdade de Expressão», *Público*, 8 de fevereiro de 2021, p. 23.

e que, por si, não poderá solucioná-la. Com efeito, foi-se testemunhando a consciencialização de que, na salvaguarda da liberdade de expressão e da saúde das democracias, há um papel reservado para todos na luta contra a desinformação, além dos reguladores, desde decisores políticos, grandes companhias, academia, cientistas e investigadores, comunicação social, organizações profissionais e da sociedade civil e cidadãos.

Reconhecendo a magnitude dos desafios, há que lembrar que este combate não pode ser feito à custa do estreitamento imponderado da liberdade de expressão, cujos limites têm que ser sempre sopesados e justificados, aplicando-se na exata medida do que se pretende proteger. Por outro lado, a luta contra a desinformação não pode deixar de contar com a sensibilização dos cidadãos para as boas práticas de uso das redes sociais e alerta para uma utilização consciente da Internet, campo em que a literacia mediática deverá ter um papel fundamental.