



DIVISÃO DE INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA PARLAMENTAR

INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL

ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL



SÍNTESE
INFORMATIVA

MARÇO 2019

INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL

FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título:

Informação e desinformação na era digital: Enquadramento Internacional

Pesquisa, compilação, análise e tratamento por:

Liliana Teixeira Martins e Nuno Amorim

Arranjo e Composição Gráfica:

Nuno Amorim

Síntese Informativa n.º 26

Data de publicação:

Março de 2019

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º
1200-651 LISBOA

AVISO LEGAL E DIREITOS DE AUTOR

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República.

O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2019. Direitos reservados nos termos do artigo 52º da Lei nº 28/2003, de 30 de julho.

Índice

Nota Prévia	6
Alemanha	9
Croácia	10
França.....	10
Itália.....	11
Lituânia	11
Reino Unido	11
República Checa.....	13

Nota Prévia

O presente estudo, feito a pedido da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, visou munir os destinatários com os elementos pertinentes à preparação da Conferência «Informação e desinformação na era digital», que decorreu no dia 15 de abril de 2019. Pedido de idêntica natureza foi solicitado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, relativamente a *'fake news'* e o eventual impacto destas no funcionamento da democracia, em especial nas eleições e campanhas eleitorais, que, tendo em conta a sua natureza e por restrições temporais, se optou por fundir.

Dada a urgência com que os estudos foram solicitados, decidimos restringi-los ao estrito objeto relacionado com a informação e desinformação na era digital, com apontamentos relativamente às *'fake news'*, mostrando-se, sempre que possível, o impacto destas nas campanhas eleitorais e no desfecho de eleições. Orientou-se a pesquisa pela busca de pistas sobre medidas, tendencialmente legislativas, adotadas pelos Estados no sentido de regular, de alguma forma, o fluxo de informações falsas ou manipuladas nos meios digitais.

Em março de 2018, o Parlamento Letão, através da plataforma *European Center for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD)¹, formulou a seguinte questão aos diversos parlamentos que compõem esta rede, cujas respostas foram ditas em consideração durante a elaboração do presente documento:

“O vosso país já adotou ou está em processo de adoção de atos legais que pretendam limitar a desinformação nos meios de comunicação eletrónicos? Se sim, é possível anexar os documentos relevantes?”

Os países tratados, num total de sete, são apresentados por ordem alfabética, todos da União Europeia apresentando-se o enquadramento para a Alemanha, Croácia, França, Itália, Lituânia, Reino Unido e República Checa. Pelas razões indicadas, não foi possível alargar mais a base de pesquisa, designadamente a países fora da Europa ou da União Europeia.

De ressaltar que existem conceitos doutrinários que preliminarmente importa clarificar, como o conceito de informação, desinformação, *'fake news'* ou até de contrainformação. Como os conceitos são importantes para o tratamento do tema, como indica a necessidade de alteração do nome da Comissão Parlamentar de Inquérito ocorrida na *House of Commons* de *'fake news'* para *"disinformation and 'fake news'"*², para efeitos do presente documento, entendemos 'informação' de forma limitada à sua dimensão jornalística, visto que aquela é o principal produto do trabalho jornalístico, apresentada na forma de notícias, nas quais são reunidos conhecimentos sobre determinados assuntos ou pessoas e posteriormente tornados públicos através dos

¹ Com o número [#3706](#) – “*Disinformation in electronic mass media*”.

² De acordo com o ponto 2 da parte introdutória do Relatório final da Comissão, o termo *'fake news'* tem sido utilizado para descrever conteúdos que o leitor não gosta ou discorda.

meios de comunicação ou da publicidade³. Por outro lado, a ‘desinformação’ traduz-se pela criação e disseminação deliberada de informações falsas, manipuladas ou incompletas capazes de enganar ou induzir em erro o leitor, com objetivos tão diversos como causar danos ou obter ganhos políticos, pessoais ou financeiros. “A desinformação é praticada pelos meios de comunicação enquanto ferramenta operante de empresas e governos com interesses e objetivos políticos, e não comerciais ou militares. Não passa necessariamente pela mentira, mas antes pelo condicionamento do pensamento da massa da sociedade com recurso a estratégias como a sobrecarga de informação, excesso de estímulos, incutir uma sensação de esclarecimento falsa, e recorrendo a comentários orientados de “analistas” ou “peritos” que justifiquem determinada posição ou interesse, fazendo uso dessa figura de autoridade”.⁴

Se, ao longo da história, a informação esteve sempre dependente do aval dos *media* e dos profissionais do jornalismo, escudados por elementos objetivos e éticos, nos dias que correm, com o imediatismo e sobrecarga de informação e a falta de filtro trazida pelas redes sociais, assistimos a uma ligação direta do público à desinformação e às “*fake news*”⁵.

As “*fake news*”⁶, tal como a desinformação, são práticas antigas, que ganharam um novo mediatismo e visibilidade, especialmente após as eleições de 2016 nos Estados Unidos da América e com o referendo do *Brexit*. Mesmo não sendo um fenómeno novo, os ambientes digitais alimentaram a propagação deste tipo de conteúdos.

Numa publicação sobre o tema feito pela revista *Science*, os autores do artigo ‘*The science of ‘fake news’*’ definem o fenómeno como:

“‘fake news’ to be fabricated information that mimics news media content in form but not in organizational process or intent. Fake-news outlets, in turn, lack the news media’s editorial norms and processes for ensuring the accuracy and credibility of information. ‘fake news’ overlaps with other information disorders, such as misinformation (false or misleading information) and disinformation (false information that is purposely spread to deceive people). ‘fake news’ has primarily drawn recent attention in a political context but it also has been documented in information promulgated about topics such as vaccination, nutrition, and stock values. It is particularly

³ Sobre os princípios pelos quais se deve reger o jornalismo veja-se o trabalho de Kovach e Rosenstiel “Elements of Journalism: What newspeople should know and the public should expect”- Crown/Archetype.

⁴ Dissertação: “Da Mentira que se quer verdade: ‘*fake news*’, uma velha chaga em novos tempos” – Zita Bacelar Moura – Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra – setembro de 2018.

⁵ Sobre esta questão, veja-se o [artigo](#) de John V. Pavlik, publicado no *Athens Journal of Mass Media and Communications*, em 2014.

⁶ O termo ‘*fake news*’ saltou para a agenda mediática em 2016, porém é possível encontrar referências ao termo desde o século XIX. Sobre o tema, foi [publicado um estudo](#), em janeiro de 2018, pela NATO (Strategic Centre for Strategic Communications) e pelo King’s Center for Strategic Communications.

pernicious in that it is parasitic on standard news outlets, simultaneously benefiting from and undermining their credibility.”⁷

O facto da desinformação e das ‘fake news’ terem recentemente poluído várias campanhas eleitorais, motivou a reação de vários países: assim, o Parlamento britânico criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para discutir o tema, alemães e franceses legislaram e as autoridades italianas criaram uma plataforma para reportar este tipo de conteúdos.

⁷ Lazer et al., “[The Science of ‘fake news’](#)”.

Alemanha

A [Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken](#)⁸ (*NetzDG*), conhecida como a “Lei do *Facebook*” é uma lei federal alemã desenhada para combater a agitação e as ‘*fake news*’ nas redes sociais, aplicando-se aos prestadores de serviços multimédia na Internet que permitem a partilha de conteúdos entre utilizadores ou a sua disponibilização ao público (§1), estando excluídos do seu âmbito de aplicação, as redes sociais que tenham menos de 2 milhões de utilizadores na Alemanha (§1.2)⁹. O diploma obriga as empresas que prestam este tipo de serviços, como as redes sociais, a removerem ou bloquearem os conteúdos manifestamente ilegais num espaço de 24 horas (§3.2.2)¹⁰, aplicando coimas elevadas, na ordem dos milhões de euros (§4.2). Para efeitos de decisão sobre a legalidade ou ilegalidade dos conteúdos, o n.º 3 da secção 1 remete para os crimes presentes nas secções [86](#), [86a](#), [89a](#), [91](#), [100a](#), [111](#), [126](#), [129 a 129b](#), [130](#), [131](#), [140](#), [166](#) e [184b](#) do [código penal](#)¹¹ (§1.3).

Estes crimes correspondem aos incluídos no título terceiro do código, referentes a violações dos princípios democráticos e contra o estado de direito, a crimes de incitamento ao crime, disseminação de representações de violência ou incitamento ao ódio, por exemplo.

As empresas responsáveis pelas redes sociais que recebam mais de 100 reclamações, por ano civil, relativas a conteúdos ilegais ficam obrigados a apresentar relatórios semestrais, em língua alemã, sobre a sua forma de atuação sobre as mesmas. Estes relatórios são publicados, quer na página da própria rede social quer no [Bundesanzeiger](#)¹² (§2.1).

O diploma entrou em vigor no dia 1 de outubro de 2017, tendo sido concedido um prazo de três meses às redes sociais para implementação dos procedimentos previstos na lei (§6.2).

A página da rede social *Facebook* dispõe de um [portal de ajuda](#), em português, na qual é explicado como o referido diploma a afeta, bem como a forma de denunciar conteúdos ilegais.

⁸ Uma [versão não oficial e em língua inglesa](#) pode ser consultada no portal da Internet do [German Law Archive](#).

⁹ De acordo com dados [disponibilizados pela OCDE](#), a Alemanha tem 80,9 milhões de habitantes. 2 milhões de habitantes corresponde a 2.47% da população. Num exercício aritmético, e de acordo com os [dados disponibilizados pela OCDE](#) para os habitantes em Portugal, tal número representaria 259 mil utilizadores em Portugal.

¹⁰ A título exemplificativo e para a rede social *Facebook*, o relatório mais recente disponível em [inglês](#) e [alemão](#) na página da rede social. A rede *Twitter* também disponibiliza o relatório mas apenas [língua alemã](#).

¹¹ [Versão inglesa](#) também disponível.

¹² É o boletim oficial da federação alemã da responsabilidade da área da justiça onde são publicadas as publicações oficiais relevantes.

Croácia

Não foram tomadas medidas de combate à desinformação e às *'fake news'*, tratando do tema no âmbito da “[Zakon o elektroničkim medijima](#) (lei dos meios de comunicação eletrónica)”.¹³

No entanto e de acordo com [nota de imprensa](#) publicada no sítio da Internet do Governo croata em 21 de fevereiro de 2019, a Comissária Europeia para Justiça, Consumidores e Igualdade de Género tem mantido conversas com autoridades croatas para preparar as próximas eleições europeias, com especial ênfase na questão da desinformação e das *'fake news'*.

França

No país já existiam algumas disposições que se destinavam a combater a disseminação de notícias falsas, como o [artigo 37](#)¹⁴ da [Loi du 29 juillet 1881](#) sobre a liberdade de imprensa ou o [artigo L97](#) do [Código Eleitoral](#) que pune, por exemplo, a disseminação de fatos falsos, difamatórios ou fraudulentos nas campanhas eleitorais, com pena de prisão de um ano e uma pena de multa de 15 mil euros.

No entanto, foi recentemente aprovada a [Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018](#)¹⁵, relativa à luta contra a manipulação de informação. Esta lei providencia às autoridades francesas, neste caso ao [Conseil Supérieur de L'Audiovisuel](#) (CSA), a capacidade de suspender canais de televisão “controlados por Estados estrangeiros ou sob a sua influência” se estes deliberadamente disseminarem informação falsa que comprometa seriamente a integridade de uma eleição, ou seja, as autoridades francesas têm o poder de suspender todos os canais de televisão estrangeiros se forem suspeitos de espalhar notícias falsas. ([artigo 5](#) e [artigo 6](#))¹⁶. O [Conselho Constitucional declarou](#) que esta possibilidade está conforme a constituição francesa se esta suspensão for exercida contra uma rádio ou serviço de televisão que deliberadamente transmita informações falsas suscetíveis de prejudicar a integridade de um ato eleitoral.

O diploma prevê ainda a necessidade de informar, durante os três meses que antecedem o ato eleitoral, os cidadãos sobre a utilização dos seus dados pessoais, bem como dos valores recebidos em troca da promoção dos conteúdos informativos quando o seu valor seja superior a um determinado limite ([artigo L163-1](#) do *code électoral*). A violação desta previsão é punida com pena de prisão de 1 ano e multa de 75 mil euros ([artigo 1](#) da lei da luta contra a manipulação da informação).

Adicionalmente, e já fora do âmbito da rádio e televisão, a lei confere poderes ao juiz, sob requerimento do Ministério Público, de ordenar a remoção imediata de artigos e conteúdos *online* se este entender que constituem

¹³ Em regime de tradução livre.

¹⁴ Com a redação que lhe foi dado pela [Ordonnance n.º 2000-916 de 19 de setembro de 2000](#).

¹⁵ Uma cronologia sobre as diversas etapas de discussão deste ato normativo está disponível no [sítio da Internet do Senado](#).

¹⁶ Redação atual do [artigo 33-1](#) da “Loi Léotard”.

desinformação mas apenas durante as campanhas eleitorais ([L163-2](#) do *Code Electoral*). Sobre esta possibilidade, o [Conselho Constitucional declarou](#) que a mesma é constitucional, mas com reservas.¹⁷

Itália

O [Servizio Polizia postale e delle comunicazioni](#), também conhecida pela sigla “politel” é uma unidade especial da *polizia di stato*, encarregue das áreas do cibercrime. Em janeiro de 2018, foi [lançado um projeto](#) no qual o cidadão, através do *website* da *politel*, sinaliza conteúdos que possam ser falsos, injuriosos ou difamatórios ou simplesmente que possam causar alarme social, que são posteriormente analisadas por agentes especializados, 24 horas por dia e em tempo real, através do recursos a técnicas e software específico.

Lituânia

A [Lei n.º I-1418, de 2 de julho de 1996](#), sobre o “Fornecimento de Informações ao Público”, refere expressamente no n.º 2 do artigo 19 que é proibido disseminar informações falsas e informações que sejam caluniosas e ofensivas para uma pessoa ou que atente contra a sua honra ou dignidade. A análise sobre a conformidade dos conteúdos à lei é avaliada pela “[Lietuvos radijo ir televizijos komisijos](#)” (Comissão de Rádio e Televisão da Lituânia) e esta pode suspender ou revogar uma licença de transmissão quando os meios de comunicação social em causa disseminem informações abrangidas pelo disposto no n.º 2 do artigo 19.

Sobre esta matéria existe ainda um [diploma governamental, de 5 de março de 2003](#), relativo às regras de controlo e restrição sobre informações públicas em redes públicas de computador.

Reino Unido

Durante os últimos anos, tem-se verificado uma crescente desconfiança no público relativamente às fontes tradicionais de notícias, como televisões ou jornais, preferindo-se as redes sociais e a Internet como fontes noticiosas, mesmo que estas fontes sejam duvidosas, pouco precisas ou sequer falsas. Com receio que se verifique num aumento da quantidade de propaganda e mentiras que são fornecidas ao público suportadas

¹⁷ "Compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste."

pelos rumores de tal ter se verificado nas eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2016 e o impacto significativo que tal tem no processo democrático¹⁸, o Parlamento britânico, através do *Culture, Media and Sport Committee*, colocou em discussão pública um *inquiry* sobre ‘fake news’, para obter respostas a algumas [perguntas colocadas](#) como o próprio conceito de “fake news”, as fronteiras entre o comentário legítimo com a propaganda e a mentira, como educar a população para as diversas fontes de notícias ou qual o impacto das ‘fake news’ no jornalismo tradicional. Na sequência da discussão pública do tema, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, anunciada em 15 de setembro de 2017.

Grande parte da discussão na referida Comissão orbitou em torno do papel das empresas tecnológicas¹⁹, cujas plataformas são utilizadas para difundir conteúdos. Com a entrada em vigor do [RGPD](#) e de uma nova lei de proteção de dados ([Data Protection Act 2018](#)), foi atribuída à *Information Commissioner* os poderes de auditar as plataformas onde existam suspeitas que os dados dos utilizadores são tratados²⁰, pelo que esta entidade já possui poderes de auditoria às plataformas digitais de disseminação de conteúdos.²¹

Em maio de 2017, o *Information Commissioner’s Office* (ICO) [anunciou uma investigação](#) formal pela utilização de análises de dados para fins políticos, tendo aplicado diversas sanções como coimas ou obrigações da cessação imediata de ações consideradas danosas. A entidade publicou ainda alguns documentos que se consideram relevantes para a análise do tema como o [Investigation into the use of data analytics in political campaigns report](#) e o [Democracy Disrupted? Personal information and political influence report](#).

Foi igualmente elaborado pela *Electoral Commission* um documento sobre campanhas eleitorais digitais, denominado de “[Digital Campaigning: Increasing Transparency for Voters](#)” assumindo que as redes sociais e a utilização de fontes de informação digitais passaram a deter uma importante fatia da forma como a informação, durante as campanhas eleitorais, chega ao eleitor, fornecendo algumas recomendações, das quais destacamos:

- A necessidade de alteração das regras de transparência no que ao financiamento das campanhas eleitorais diz respeito, incluindo rubricas específicas para os gastos com os meios digitais, incluindo a necessidade de fornecer informação detalhada de quem são os prestadores dos serviços de digitais;
- A necessidade de rotular a publicidade online referente às campanhas eleitorais para que não existam dúvidas da fonte da informação; ou
- O aumento do montante máximo a aplicar de coima por violação às campanhas eleitorais²².

¹⁸ [Inquiry background](#) – 30 de janeiro de 2017, em regime de tradução livre.

¹⁹ Chama-se a atenção que algumas companhias são detentoras de mais do que uma plataforma: por exemplo, o *Facebook* é igualmente “dono” do *whatsapp* e do *instagram*, a *Alphabet* é “dona” do *google* e do *youtube*.

²⁰ As redes sociais têm algoritmos, análises e tratamento de dados que funcionam no *background* da aplicação, o que significa que os dados dos utilizadores são tratados de forma a direcionar informação aos utilizadores.

²¹ O *Commissioner’s Office* recebeu luz verde do Governo britânico para recrutar especialistas da área, em especial na área informática, de forma a conseguir desenvolver as suas funções de investigação aos “gigantes” tecnológicos.

²² Que atualmente se situa nas 20 mil libras.

Sobre estas recomendações, o Governo comunicou ao Parlamento, aquando da [resposta](#) às recomendações formuladas no *Interim report* da Comissão Parlamentar de Inquérito, que estão em análise.

Por fim, publicado a 14 de fevereiro de 2019, o [Relatório final](#) da já referida Comissão Parlamentar de Inquérito, no qual foram tecidas algumas considerações sobre a informação e os dados recolhidos durante a Comissão, divididos da seguinte forma:

- Regulamentação, definição e o papel das empresas tecnológicas e a sua responsabilidade legal;
- Utilização da dados e direcionamento destes²³;
- As empresas “Aggrete IQ”, “Cambridge Analytica”²⁴ e do grupo “SCL” e a relação entre elas;
- Publicidade e campanha eleitoral;
- Influência estrangeira nas campanhas eleitorais;
- Influência do grupo “SCL”²⁵ nas campanhas eleitorais estrangeiras; e
- Literacia digital.

Resumidamente, o relatório concluiu que as leis eleitorais do país não estão atualizadas e requerem uma revisão para fazer face à influência do digital nas campanhas eleitorais. De igual modo, concluiu que a rede social *Facebook* violou quer as regras de proteção de dados quer as da competitividade do mercado. O Relatório apontou para uma necessidade de criar um “*code of ethics*”, obrigatório para as empresas tecnológicas e a ser regulado por uma entidade independente.

O Reino Unido possui uma organização governamental denominada de [UK Council for Child Safety](#) criado em 2008 para, de forma coordenada, promover estratégias de segurança das crianças na Internet. Em 2018²⁶, este organismo expandiu o âmbito da sua atividade para todos os cidadãos e passou a denominar-se de [UK Council for Internet Safety \(UKCIS\)](#).

República Checa

Em janeiro de 2017, entrou em funções o [Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám](#) (Centro contra o Terrorismo e Ameaças Híbridas)²⁷, sob a alçada do Ministério do Interior, com funções de monitorização especializada de, entre outros, potenciais ameaças de terrorismo e questões de segurança interna, nas quais

²³ “data use and data targeting”

²⁴ Sobre a empresa “Cambridge Analytica”, o canal publico britânico “channel 4” exibiu uma reportagem [disponível na plataforma youtube](#).

²⁵ Grupo que detém a empresa de análise de dados e “datamining” Cambridge Analytica.

²⁶ Conforme [nota informativa](#) do Governo britânico.

²⁷ Em regime de tradução livre.

são incluídas as campanhas de desinformação. Esta unidade não tem poderes policiais ou de serviços de informação, podendo recomendar ou propor soluções legislativas ao Governo, bem como proceder a ações de sensibilização e recomendações ao público em geral.