

# RELATÓRIO INTERNET, DESINFORMAÇÃO E DEMOCRACIA

**nic.br**

Núcleo de Informação  
e Coordenação do  
Ponto BR

**cgi.br**

Comitê Gestor da  
Internet no Brasil

O relatório Internet, Desinformação e Democracia reproduz as discussões estabelecidas no Seminário e na Oficina Internet, Desinformação e Democracia realizadas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br. As propostas apresentadas no relatório são de autoria dos participantes individuais e não necessariamente representam a visão ou entendimentos aprovados pelo colegiado do CGI.br.

## **TÍTULO**

Internet, Desinformação e Democracia

## **COORDENAÇÃO**

Grupo de Trabalho Internet e Democracia do CGI.br:  
Eduardo Parajo, Flávia Lefèvre, Franselmo Costa,  
Henrique Faulhaber, Marcos Dantas, Maximiliano  
Martinhão, Sérgio Amadeu, Thiago Tavares

## **EXECUÇÃO**

Juliano Cappi e Luiza Mesquita

## **MODERAÇÃO E RELATORIA**

José Carlos Vaz, Ricardo Matheus, Allan Souza Santos, Ana  
Luiza Mathias, Bruno Pinheiro, Marina Nascimento

## **REVISÃO**

Nathalia Foditsch

## **ESPECIALISTAS DA OFICINA INTERNET**

### **DESINFORMAÇÃO E DEMOCRACIA**

Adauto Soares, Amanda Yumi, Beatriz Barbosa, Cesar  
Bolaño, Danilo Doneda, Deborah Dalbart, Diego Machado,  
Diego Canabarro, Ellen Aquino, Ethel Rudnitzki, Fernando  
Galo, Francisco Brito Cruz, Henrique Neves, Jamila  
Venturini, João Caribé, João Pedro Favaretto, Jonas  
Valente, Jonice Oliveira, Larissa Santiago, Luiz Fernando  
Moncau, Marco Konopacki, Marco Tourinho, Patricia  
Blanco, Rafael Cardoso Sampaio, Rafael Evangelista,  
Renata Mieli, Rodrigo Moura Karolczak, Sergio Braga,  
Tarcízio Silva, Wilson Gomes

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1. O FENÔMENO DA DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL</b>	<b>11</b>
1.2. Novas perspectivas para o desafio da desinformação.	11
1.3. A indústria da desinformação.	23
<b>2. PROPOSTAS</b>	<b>27</b>
<b>SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO AMBIENTE LEGAL E REGULATÓRIO:</b>	<b>28</b>
P1 – Revisar leis e normas eleitorais para garantir que as campanhas políticas respeitem a Lei N. 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).	28
P2 – Desenvolver propostas para regular a atuação das plataformas digitais em períodos eleitorais.	30
P3 – Debater novas hipóteses jurídicas para aplicação dos modelos de responsabilização pelo comportamento de atores que beneficiam candidaturas durante campanha eleitoral em plataformas digitais.	31
<b>CONSTRUÇÃO DE REDES DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO</b>	<b>33</b>
P4 – Articular pactos suprapartidários de compromisso de não proliferação da desinformação nos âmbitos federal, estadual e local.	33
P5 – Criar uma rede multissetorial de atores, com participação de organizações nacionais e internacionais para promover iniciativas de educação midiática e tecnológica.	34
<b>MONITORAMENTO, CONTROLE E PREVENÇÃO</b>	<b>35</b>
P6 – Fortalecer a aplicação da lei penal aplicável a ilícitos em campanhas eleitorais.	35

# SUMÁRIO

P7 – Aprimorar ferramentas de acompanhamento de práticas abusivas de propaganda eleitoral para a identificação de ilícitos. _____	36
P8 – Promover a política concorrencial com o intuito de diminuir a posição de dominância das plataformas digitais, assim como incentivar a inovação e estimular o desenvolvimento de novas aplicações Internet. _____	37
<b>PESQUISA E FORMAÇÃO _____</b>	<b>38</b>
P9 – Criar um Fórum Permanente Multissetorial no âmbito do CGI.br para monitorar, produzir estudos e propor iniciativas de combate à desinformação. ____	38
P10 – Definir e especificar o conceito de desinformação para incluir na regulação eleitoral. _____	39
P11 – Elaborar um código de boas práticas que oriente empresas, partidos e candidatos sobre o uso de dados para fins de propaganda eleitoral. _____	40
P12 – Promover iniciativas de formação sobre desafios e efeitos da desinformação online. _____	41
P13 – Criar biblioteca com conceitos técnicos sobre a Internet para legisladores de todos os níveis. _____	42
P14 – Produzir estudos e pesquisas sobre Internet e eleições com objetivo de fornecer subsídios para a elaboração de políticas e ações que contribuam com o desenvolvimento da Internet no Brasil e a proteção de processos democráticos. _____	43
P15 – Promover iniciativas de educação midiática e tecnológica. _____	45
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS _____</b>	<b>47</b>
<b>4. REFERÊNCIAS _____</b>	<b>52</b>

# INTRODUÇÃO

O Relatório Internet, Desinformação e Democracia é resultado de uma iniciativa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que reuniu especialistas nacionais e internacionais, com o objetivo de debater propostas de combate à desinformação no ambiente digital e os desafios para a proteção de processos democráticos. O fenômeno da desinformação chama atenção atualmente pela disseminação massiva de notícias falsas e pelos efeitos que tem produzido na sociedade, principalmente em períodos eleitorais. Contudo são grandes os desafios para o desenvolvimento de ações que possibilitem por um lado garantir direitos fundamentais como a liberdade de expressão, a privacidade e o acesso à informação, e por outro, resgatar o respeito à diversidade cultural e de pensamento, tão importantes para a democracia.

No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem enfrentado desafios para a atualização e efetiva aplicação das normas eleitorais a cada eleição. Em 2017, o presidente do TSE <sup>1</sup> criou um conselho consultivo que tinha como objetivo tratar do “risco das fake news e do uso de robôs na disseminação de informações falsas” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE, 2017) no ambiente digital. O CGI.br foi convidado a integrar o conselho, e o debate para orientar a sua participação culminou com a criação do Grupo de Trabalho (GT) Internet e Eleições.

Com o encerramento das atividades do conselho, o GT decidiu ampliar a contribuição para o combate à desinformação. Em abril de 2018 o CGI.br realizou o Seminário “Desafios da Internet no Debate Democrático

---

<sup>1</sup> Na ocasião o ministro Gilmar Mendes

e nas Eleições” que tinha como objetivo discutir soluções democráticas e boas práticas diante da disseminação do discurso de ódio, das notícias falsas, e dos processos de manipulação e modulação do comportamento na Internet, em especial nas redes de relacionamento social. Os debates no Seminário resultaram na produção do Guia Internet, Democracia e Eleições, com diretrizes para orientar a construção de políticas públicas e ações de combate à desinformação além de dicas sobre conduta responsável na Internet.

Contudo a minirreforma eleitoral de 2017 (Lei. 13.488) e o avanço da desinformação nas eleições de 2018 renovaram os desafios de regular a propaganda eleitoral. Ao permitir o impulsionamento de conteúdo na Internet em períodos de campanha, ainda que identificados como propaganda e seguindo as normas exigidas, a minirreforma acaba regulamentando um mecanismo de envio massivo de mensagens cuja governança é complexa e a transparência limitada. A condição sobre a qual o impulsionamento foi regulamentado determina que ele seja contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet conforme disposto no artigo 24 parágrafo 3°. Além disso, no Caput, o Artigo 24 veda "a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na Internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos (RESOLUÇÃO Nº 23.551, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017). Ocorre que muitas das práticas utilizadas pelos provedores de aplicação para gestão dos fluxos de conteúdo não são de conhecimento público. Isso dificulta o escrutínio de ações de impulsionamento, possibilitando o uso desse mecanismo para a disseminação massiva de conteúdo falso.



Além disso, a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que dispõe sobre o tratamento desse insumo basilar das estratégias de comunicação política, criou novos mecanismos para orientar a atuação de candidatos, partidos, empresas de marketing digital, plataformas tecnológicas e eleitores. Nesse contexto, o GT Internet e Democracia decidiu dar continuidade ao debate iniciado em 2018 realizando o Seminário Internet, Desinformação e Democracia em julho de 2019. O Seminário teve como objetivo contribuir com as discussões em torno da regulação de conteúdos na rede, e as perspectivas de fortalecimento de instituições capazes de preservar uma sociedade democrática.

Um dos resultados da iniciativa foi a construção de propostas para o combate à desinformação, buscando fortalecer processos eleitorais. Para tanto, foi organizada uma oficina multissetorial na qual especialistas de diversas áreas do conhecimento e âmbitos de atuação foram convidados a compartilhar experiências e se debruçar sobre ações para o enfrentamento à desinformação. As propostas aqui apresentadas, ainda que não representem o posicionamento do Comitê Gestor da Internet no Brasil, foram amplamente discutidas durante a oficina e sintetizam as contribuições feitas pelos especialistas.

O relatório está dividido em três sessões. A primeira parte apresenta o debate sobre desinformação realizado no âmbito da Comissão Europeia, e propõe uma crítica a esse debate com base no que foi discutido no Seminário. A segunda parte apresenta as propostas que foram levantadas na oficina multissetorial. Por fim, na terceira parte, são feitas breves considerações sobre o processo ora descrito.

1

■ **O FENÔMENO DA  
DESINFORMAÇÃO  
NA ERA DIGITAL:  
CONCEITO E IMPACTOS  
NA SOCIEDADE**

**A** veiculação de notícias falsas é um fenômeno tão antigo quanto a história da imprensa. O avanço da Internet, contudo, permitiu o aumento da disseminação dessas notícias a níveis sequer imaginados, e seus efeitos negativos na sociedade tornaram-se ainda mais severos. O fenômeno da desinformação vem sendo apontado <sup>2</sup>, na era digital, como um uma das principais ameaças à processos eleitorais.

O desenvolvimento da Internet e sua crescente adoção e uso impulsionam transformações sociais que ainda estão por ser compreendidas. A emergência de modelos de negócio baseados na coleta massiva de dados para tratamento e análise e no uso de sofisticados algoritmos é apontada como um dos importantes motores dessas transformações. A capacidade de entregar, com precisão, conteúdos orientados a segmentos específicos de usuários, ou até mesmo à indivíduos, ampliou as possibilidades de atuar na modulação da opinião pública de acordo com interesses privados, sejam eles econômicos ou políticos. Nesse contexto, governos e instituições tem se esforçado para combater as externalidades negativas desse novo ecossistema informacional no qual o fenômeno da desinformação encontra terreno fértil.

A preocupação crescente em torno dos impactos da desinformação sobre a sociedade, sobretudo após as eleições de 2016 nos EUA e o referendo do Brexit no Reino Unido, tem estimulado a produção de estudos e pesquisas sobre o tema. Em 2017 a Organização das Nações Unidas (ONU), assinou a Declaração sobre Liberdade de Expressão,

---

<sup>2</sup> Não são poucos os estudos e pesquisas que vem sendo realizadas sobre os efeitos nocivos da desinformação. Particularmente relatório da Unesco "Journalism, 'Fake News' and Disinformation (disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265552>), expõe o papel do jornalismo para a democracia, e o risco da desinformação. Não são poucos os estudos e pesquisas que vem sendo realizadas sobre os efeito nocivos da desinformação.

Fake News, Desinformação e Propaganda<sup>3</sup>. De acordo com a referida Declaração, devem ser apoiados os esforços de variados atores no sentido de entender e responder ao desafio da desinformação:

"Todos os atores interessados – incluindo intermediários, meios de comunicação, sociedade civil e academia – devem ser apoiados no desenvolvimento de iniciativas participativas e transparentes que busquem compreender o impacto da desinformação e propaganda na democracia, liberdade de expressão, jornalismo e no ambiente cívico, bem como que criem respostas apropriadas para estes fenômenos” (Declaração sobre Liberdade de Expressão, Fake News, Desinformação e Propaganda, Artigo 6.a).

Ainda em 2017, o Conselho da Europa encomendou o seu primeiro estudo buscando examinar mais profundamente os desafios do atual ambiente comunicacional na Internet. A preocupação com o uso massivo das tecnologias digitais e com os impactos sociais ainda pouco conhecidos motivaram a produção de um relatório com abordagem interdisciplinar e de cunho teórico sobre o tema. O relatório produziu um modelo conceitual para apoiar formuladores de políticas, legisladores, empresas de tecnologia, profissionais da educação e organizações de mídia no enfrentamento de desafios relacionados à chamada “desordem informacional”.

---

<sup>3</sup> Além do Relator Especial para liberdade de opinião e expressão da ONU, o documento foi assinado (i) pelo Representante sobre Liberdade na Mídia da Organização para Segurança e Cooperação na Europa; (ii) pelo Relator Especial sobre Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos; (iii) pelo Relator Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana para os Direitos Humanos e das Pessoas. O documento pode ser acessado no link: <https://www.osce.org/fom/302796>.

O relatório analisa a emergência de uma rede de motivações para a criação, disseminação e consumo de mensagens falsas e enganosas que amplificam o fenômeno da desordem informacional (CoE, 2017). O modelo conceitual proposto por CoE (2017) busca examinar este fenômeno a partir de três dimensões, a saber: informação enganosa (mis-information), que são informações falsas distribuídas sem a intenção de causar dano; desinformação (disinformation), que ocorre quando informação sabidamente falsa é compartilhada com objetivo intencional de causar dano; e má informação (mal-information) que se refere a informações de cunho verdadeiro geradas em âmbito privado que são compartilhadas publicamente com a única intenção de causar dano. Há nessa proposta duas perspectivas que delimitam os conceitos, como se pode observar. A primeira refere-se à qualidade da informação, e separa informações falsas de informações verdadeiras, enquanto a segunda perspectiva analisa a intenção de causar dano. A proposta de separação é importante para a abordagem do fenômeno, uma vez que já se reconhece a existência de uma cadeia de produção de notícias falsas que demanda ações específicas para o desestímulo e extinção dessa prática em escala industrial.

Em janeiro de 2018, na esteira destas iniciativas, a Comissão Europeia criou o Grupo de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação Online (High Level Group on Fake News and Online Disinformation) para debater estratégias de combate ao avanço das notícias falsas e enganosas que pudessem ser adotadas pelos países membros. O grupo, composto por representantes de diferentes setores e áreas de conhecimento, produziu um relatório que propõe definições, princípios e práticas para responder aos desafios do fenômeno da desinformação no ambiente digital (EC, 2018).

Uma das importantes contribuições do grupo foi criar uma definição de desinformação que baliza a busca por respostas concretas. O relatório define desinformação como "todas as formas de informação falsa, imprecisa ou enganosa, desenhadas, apresentadas e promovidas intencionalmente para causar dano público ou gerar lucro" (pág. 10). Desinformação é tratada no relatório como um fenômeno que abrange a produção e distribuição, além das formas de engajamento público, ou seja, as formas pelas quais o público se apropria das aplicações na Internet e reage a esses conteúdos. Danos ou ameaças ao funcionamento do processo político democrático são especificamente citados devido ao tipo de impacto que essas informações podem produzir dentro e fora de períodos eleitorais. A linha adotada pelo Grupo de Alto Nível oferece uma abordagem sobre desinformação que vai além do reconhecimento de notícias falsas e aponta para a importância de entendê-las como um processo capaz de ser instrumentalizado para a manipulação da opinião pública, contra uma pessoa, grupo social, organização ou país.

Uma importante distinção feita pelo relatório é a diferença entre fake news, as conhecidas notícias falsas, e desinformação. Para o Grupo de Alto Nível, o termo fake news engloba um espectro de conteúdos muito amplo, podendo designar desde informações incorretas ou imprecisas (como comentários, erros da atividade jornalística, discurso político e ideológico, entre outros), até informações intencionalmente forjadas para desestabilizar processos eleitorais, distribuídas massivamente por influenciadores digitais, perfis falsos ou mesmo robôs (bots). Além disso o termo tem sido ampla e irresponsavelmente utilizado para desqualificar discursos políticos legítimos em disputas eleitorais, o que torna essa distinção ainda mais importante para se chegar a resultados efetivos no combate aos seus efeitos nocivos.

Outra distinção se refere às formas de discurso já reconhecidas como ilegais, como o discurso de ódio, difamação, racismos ou incitação à violência, por exemplo, para os quais já existem soluções jurídicas. Durante o seminário Internet, Desinformação e Democracia, foram apresentados questionamentos a essa distinção dada a intersecção que há entre discursos flagrantemente ilegais e notícias falsas. Muitas vezes, essas formas de discurso podem ser utilizadas como elementos das notícias falsas.

O Grupo de Alto Nível destacou, ainda, a ameaça da desinformação às democracias modernas. Na atual sociedade interconectada, conteúdos enganosos podem facilmente viralizar, ganhando escala muito rapidamente, e aumentar exponencialmente a possibilidade de produzir danos. O relatório menciona também a relevância das plataformas digitais, por meio das quais se dá parte importante da comunicação hoje em dia. O grupo destaca por fim o papel negativo desempenhado pela personalização e a filtragem de conteúdos conduzida pelos algoritmos das grandes plataformas, o chamado efeito "filtro bolha"<sup>4</sup>. O conceito "filtro bolha" propõe que os usuários de Internet são expostos a conteúdos que estimulam uma progressiva confirmação de suas convicções e crenças. Um dos efeitos associados ao filtro bolha é o aumento da polarização política. (Schiffer, 2019).

O relatório promove franca defesa do direito à liberdade de expressão, como um dos principais pilares de países democráticos. O trabalho da Comissão Europeia pressupõe que a simples proibição e/ou remoção de conteúdos da Internet não apenas pode ferir direitos humanos fundamentais, como também não é a solução para os problemas da desinformação. A liberdade de expressão é o princípio chave

---

<sup>4</sup> Termo cunhado pelo americano Eli Pariser em torno de 2010 (Schiffer, 2019)

da estrutura conceitual desenvolvida pela abordagem do Grupo de Alto Nível. A jurisprudência europeia reconhece a necessidade de ação positiva de Estados para assegurar a liberdade de expressão. O artigo 11 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia <sup>5</sup> afirma a essencialidade desse direito para a construção de decisões sólidas em sociedades livres e democráticas.

O relatório destaca também o descrédito nas instituições tradicionais. A mudança dos ecossistemas de informação na era digital, com novos atores e a necessidade de criar funções e papéis para equilibrar o sistema, somado ao enfraquecimento das mídias tradicionais que perdem audiência para as mídias digitais contribuem para uma perda generalizada de confiança nas instituições. A ausência de fontes de informação confiáveis oferece condições favoráveis para a disseminação de informações falsas e enganosas, gerando um círculo vicioso danoso à sociedade.

A solução encontrada pelo Relatório produzido pelo Grupo de Alto Nível está baseada em cinco pilares que compõem a abordagem multidisciplinar para o combate ao fenômeno da desinformação, a saber:

- I- proteger a diversidade e sustentabilidade do ecossistema midiático;
- II- promover iniciativas de educação midiática;
- III- garantir a transparência do ecossistema de notícias;
- IV- promover pesquisa contínua sobre os impactos da desinformação para acompanhar a efetividade de medidas tomadas; e
- V- fortalecer usuários e jornalistas para se apropriarem de um ambiente tecnológico em rápido desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)



Vale destacar a clara preocupação do Grupo de Alto Nível com o possível excesso de respostas regulatórias. A abordagem europeia pressupõe que a maioria das respostas para o enfrentamento dos desafios da desinformação dependem do comprometimento de diversos atores sociais. Nesta perspectiva, abordagens baseadas exclusivamente na ação do estado podem colocar em risco direitos fundamentais. Respostas desenvolvidas a partir de colaboração multissetorial, minimizam o intervencionismo regulatório de governos, e ao mesmo tempo evitam a privatização da regulação de conteúdos. De acordo com a Comissão Europeia (2018), estas respostas “devem ser baseadas em princípios claros e definidos por meio de um processo transparente com engajamento multissetorial” (p. 20).

Os atuais problemas gerados pela desinformação no ambiente digital são crescentes e multifacetados, com características e impactos diferentes em cada país e região. Os efeitos nocivos deste fenômeno trazem um senso de urgência para a construção de propostas que preservem um ambiente seguro e democrático na Internet. No Brasil, uma pesquisa realizada pela Reuters Institute em 2019 revela que 48% das pessoas acreditam na mídia na maioria das vezes, uma queda de 11 pontos percentuais com relação ao ano anterior (Reuters, 2019). A mesma pesquisa mostra que 85% dos brasileiros se preocupam com notícias que lêem na Internet, por não saberem se são verdadeiras ou falsas, colocando o Brasil como o país em que as pessoas menos confiam na mídia numa lista de 38 países (Reuters, 2019). Estes resultados expõem a crescente desintegração da confiança no sistema midiático e a necessidade de tratar com responsabilidade os problemas da desinformação no país. Trazer experiências internacionais como ponto de partida para discutir a realidade Brasileira é valioso. Essa foi uma das preocupações que motivou o CGI.br a organizar o Seminário Internet, Desinformação e Democracia, o qual promoveu também a aproximação de atores que necessariamente deverão estar envolvidos na construção de propostas eficazes.

## 1.2 NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DESAFIO DA DESINFORMAÇÃO

A abordagem da Comissão Europeia (2018) foi amplamente difundida entre pesquisadores no Brasil e passou a balizar o debate em torno da construção de políticas para o combate às notícias falsas. O termo desinformação aparentemente tornou-se referência para designar o fenômeno em torno do crescimento das notícias falsas, sendo abordado em relatórios de organizações como o InternetLab (2018); ITS-Rio (2018); IRIS (2018); CEPI-FGV (2018). As definições do relatório também pautaram iniciativas nacionais junto ao TSE, promovidas por instituições como Safernet, Instituto Palavra Aberta, e o próprio CGI.br<sup>6</sup>.

O Relatório do Grupo de Alto Nível adota a lógica desenvolvida por CoE (2017), que descreve a desordem informacional como uma das causas do avanço da desinformação. No entanto, durante o Seminário Internet, Desinformação e Democracia foram levantadas questões importantes ao se analisar o problema considerando-se o contexto Brasileiro<sup>7</sup>. O termo desordem pressupõe um tipo de ordenamento possível para o ambiente digital que permitiria aos cidadãos proteção contra notícias falsas ou mesmo a garantia do acesso à informação. Há nesse pressuposto a expectativa de que uma esfera pública funcional e organizada se manifeste no ciberespaço. Supostamente seria este um espaço no qual diversos atores

---

<sup>6</sup> Além das iniciativas coordenadas pelo CGI.br e aqui descritas, outras organizações da sociedade civil sem fins lucrativos lideraram iniciativas importantes junto ao TSE. A Safernet atuou como membros do Conselho Consultivo do TSE, tendo inclusive suas recomendações acatadas nas normas eleitorais.

<sup>7</sup> O Seminário pode ser assistido integralmente no canal do youtube do CGI.br, disponível pelo link <https://www.youtube.com/user/NICbrvideos/videos>

sociais, representantes de grupos de interesse, intelectuais, e representantes da sociedade civil debatem sobre os assuntos de interesse público. Muitos dos países do sul global viveram histórias coloniais e de instabilidades políticas relativamente recentes. Isso contribuiu decisivamente para uma implementação mais tênue das regras democráticas nestas sociedades. A “jovem” democracia brasileira propõe que a nossa institucionalidade ainda está em pleno desenvolvimento (EVANGELISTA, 2019).

O tipo de desigualdade social e assimetria de poder característico do Brasil são obstáculos para a instituição de um ideal de esfera pública, hoje transformada em aspiração global. A educação midiática, por exemplo é um dos pilares para a implementação de uma desejada ordem comunicacional. O Brasil, no entanto, tem desafios para a educação de base. O Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (Inaf) aponta que somente 12% dos brasileiros tem nível de alfabetismos considerado proficiente. Além disso, cerca de 30% dos brasileiros entre 15 e 64 anos são analfabetos funcionais (Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro, 2018). O jornalismo independente e plural é também condição indispensável apontada pelo Relatório do Grupo de Alto Nível. Contudo, a organização internacional Repórteres sem Fronteiras (2017) identificou que o sistema midiático brasileiro apresenta alta concentração de audiência e de propriedade, alta concentração geográfica, falta de transparência, além de interferências econômicas, políticas e religiosas. Nos últimos 10 anos a pontuação do Brasil tem colocado o país na linha limite entre o que a metodologia considera situação sensível e situação difícil.

Outro indicador que demonstra a desigualdade social e seus impactos na disseminação e consumo de

desinformação são aqueles ligados às características de acesso à Internet. No Brasil, 76% da população é usuária da rede, sendo que quase a totalidade (97%) tem acesso via telefone celular. O telefone celular é o único meio de acesso à Internet sobretudo nas classes C (61%), e DE (85%) (CGI.br, 2018). Ocorre que nessas classes, o uso da Internet se dá basicamente através da contratação de planos de acesso limitados nos quais o provedor disponibiliza uma franquia de dados ao fim da qual somente aplicativos específicos ficam disponíveis para uso. Essa prática, conhecida como zero-rating, é estabelecida a partir da parceria entre empresas - como Facebook, Whatsapp e Twitter - e provedores de serviços Internet. Os aplicativos dessas empresas acabam se tornando o principal meio de informação e comunicação para essa parcela da população. Dentro deste cenário, a disseminação massiva de conteúdo enganoso pode ser favorecida pela ampla utilização deste tipo de aplicativo, como ocorreu em 2018 com o Whatsapp<sup>8</sup>, que tinha seu acesso permitido mesmo após o consumo integral do plano de acesso à Internet.

A velocidade no avanço da organização das cadeias de produção e distribuição de conteúdos falsos e enganosos supera a capacidade de implementação de políticas de educação midiática e pluralidade da mídia que dependem inevitavelmente de tempo para apresentar resultados. Os efeitos nocivos da desinformação na sociedade têm gerado pressão para a criação de sistemas regulatórios e até a tomada de medidas drásticas como bloqueio de aplicações, remoção massiva de conteúdos e implementação de sistemas de controle e vigilância que se baseiam na atuação de plataformas digitais, buscando alternativas que possam gerar resultados imediatos.

---

<sup>8</sup> Disponível em <https://apublica.org/2018/10/grupos-pro-bolsonaro-no-whatsapp-orquestram-fake-news-e-ataques-pessoais-na-internet-diz-pesquisa/>

A compreensão de que as plataformas digitais devem ser reguladas tem crescido entre pesquisadores e gestores públicos. O pesquisador Marcos Dantas sugere que apesar de em sua origem a Internet parecer distante de instituições estatais, evoluindo apenas conforme regras técnicas e supostamente neutras, a relevância econômica, política e cultural das plataformas digitais alterou profundamente essa concepção. Hoje em dia a Internet é pervasiva, está em todos os lugares. De acordo com Dantas (2018), “Nós não entramos e saímos da Internet. Nós estamos na Internet o tempo todo”. Como na cidade, é preciso estabelecer regras de conduta que sejam emanadas pela instituição que tem a prerrogativa de fazê-las: o Estado.

O pesquisador retoma o modelo de camadas da Internet para propor uma abordagem regulatória. Considerando que há pelo menos três camadas que compõem a Internet: a camada de infraestrutura, que opera atrelada ao sistema de telecomunicações, para o qual já existe regulação específica; a camada lógica, que compõe-se pelos protocolos que estruturam a infraestrutura global de redes denominada Internet, por onde trafegam os dados; e a camada de “aplicações” que é a processadora de dados na qual se situam as plataformas digitais, hoje em dia largamente concentradas em poucas empresas. As pessoas não estão mais na Internet. Em sua imensa maioria, elas estão nessa camada de aplicações utilizando plataformas como Google, Facebook, Spotify e Netflix. Ao reconhecer que a Internet produz amplos “efeitos econômicos, políticos e culturais cujas dimensões avançam na vida das empresas, das pessoas e também nas dos Estados nacionais, percebe-se que já não se pode mais permanecer à margem de processos regulatórios eficazes, democraticamente discutidos, formulados e instituídos”.

A desinformação é só um desses efeitos que demandam a construção de medidas e regulação que atuem para além da infraestrutura da rede. Dantas propõe, neste sentido, que a abordagem regulatória considere a natureza da atividade das plataformas digitais. Uma possibilidade é separar as plataformas neutras em relação aos conteúdos das plataformas produtoras de audiência, e regulá-las principalmente por fatores econômicos. Enquanto para as primeiras poderia se considerar “desde a limitação de monopólios aos quais as economias de rede naturalmente tendem, até aspectos tributários, proteção do consumidor e outros”, a regulação para as segundas teria que ser dada considerando, principalmente, seus conteúdos. Dantas ressalta que já existem experiências de regulação da mídia tradicional que podem ser consideradas para enfrentar o desafio de regular as plataformas digitais.

Alternativamente, a proposta de regulação apresentada pelo pesquisador do Observacom, João Brant, considera a necessidade de desenvolver soluções regulatórias múltiplas e compartilhadas. Na proposta, a imposição de limites à atuação das grandes plataformas digitais deve seguir um modelo de co-regulação, “onde as estruturas de auto-regulação e regulação pública são complementadas para formular soluções legais, contratuais e técnicas que garantam a liberdade de expressão online, em equilíbrio com outros direitos fundamentais” (Intervozes et al., 2019, p.7). A proposta também prevê que os “instrumentos regulatórios devem ser o resultado de um processo de governança multissetorial que leve em consideração os contextos locais e regionais” (p.7). A preocupação com a liberdade de expressão está, portanto, no centro da proposta formulada pelo Observacom (Intervozes et al. 2019), alinhada à importância de garantir, no país, o acesso à informação.

## 1.3 A INDÚSTRIA DA DESINFORMAÇÃO

Um dos elementos centrais do fenômeno da desinformação é o tipo de organização dos atores e processos que se consolidou em torno da produção e distribuição de notícias falsas e enganosas. O uso do termo indústria da desinformação faz referência ao aumento contínuo da complexidade e tamanho das cadeias produtivas e redes de atores que surgiram estimuladas por altos investimentos financeiros destinados a essas atividades. O termo indústria refere-se a um ramo de atividade econômica sobre o qual já existe documentação que sustenta afirmarmos a sua existência <sup>9</sup>.

O estudo realizado por Rebeca Lewis em 2018 nos EUA<sup>10</sup>, por exemplo, propõe a emergência de um “sistema alternativo de mídia” composto por um grupo diversificado de pessoas que tem elevada audiência em redes sociais e na mídia tradicional, para promover ideologias políticas. Essa rede tem espectro ampliado e é, nas palavras da autora, “um sistema midiático altamente funcional”. Sua capacidade de influenciar opiniões políticas é geralmente subestimada. A atuação desses grupos é organizada, seus participantes seguem manuais de instruções com estratégias para aumentar a exposição e amplificar o seu público (LEWIS, 2018).

---

<sup>9</sup> Reportagens recentes de veículos como The Intercept, A Folha de S. Paulo, The Reporter, destacam o surgimento de sistema uma prática de recompensa sobre a disseminação de notícias falsas, atraindo novos atores e a estruturação de uma cadeia sofisticada de produção e distribuição de notícias enganosas. Algumas das reportagens estão disponíveis em [←https://theintercept.com/2019/11/19/fake-news-google-blogueiros-antipetistas/](https://theintercept.com/2019/11/19/fake-news-google-blogueiros-antipetistas/) → [←https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/desinformacao-como-instrumento-antidemocratico/](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/desinformacao-como-instrumento-antidemocratico/) →

<sup>10</sup> “Alternative infuence: broadcasting the reactionary right on YouTube”

No Brasil, a pesquisa realizada pelo professor Fabrício Benevenuto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), analisou as estruturas de rede que surgiram das interações via WhatsApp durante a greve dos caminhoneiros em 2018. O objetivo foi investigar a disseminação de conteúdos com informações comprovadamente falsas ou equivocadas independentemente de serem ou não produzidas intencionalmente. Os pesquisadores descobriram que grupos aparentemente desconexos, na verdade estão ligados. De acordo com o estudo, foram identificados perfis que participam de diversos grupos, em alguns casos formando aglomerados de grupos atuando de forma organizada. Esses perfis formam entre si uma estrutura paralela, articulada, que é imperceptível para os membros dos grupos isoladamente. Outra revelação importante é que os conteúdos com informações comprovadamente falsas circularam oito vezes mais do que os demais conteúdos.

O estudo do Oxford Internet Institute <sup>11</sup> discute o papel da propaganda computacional no avanço da desinformação e nas ameaças a regimes democráticos. O conceito *Computational Propaganda* “descreve o uso de algoritmos, automação e curadoria humana para propositalmente gerenciar e distribuir informações enganosas através das redes de mídias sociais.” Os autores analisam o que chamam de uma série de ataques recentes à sociedade civil, nos quais “atores políticos poderosos, e muitas vezes anônimos, perpetram ataques políticos para disseminar desinformação, censurar e atacar jornalistas e criar tendências falsas” (HOWARD, 2019). Para tanto, são apresentados estudos de caso realizados em 9 países: Ucrânia, Rússia, Brasil, Canadá, Polônia, Tailândia, Estados Unidos e China.

---

<sup>11</sup> Computational Propaganda: Political Parties, Politicians and Political Manipulation on Social Media



Dois aspectos merecem destaque: o primeiro é o papel desempenhado pelas plataformas digitais que são o principal veículo para a disseminação massiva desse tipo de conteúdo. O segundo refere-se à natureza internacional das cadeias de produção e distribuição de conteúdos falsos e enganosos que estruturaram a indústria da desinformação. De acordo com os autores não é exagero dizer que há esforços coordenados para produzir caos em diversos sistemas políticos e minar processos democráticos mundo afora. A indústria da desinformação se aproveita da natureza transfronteiriça da própria Internet e das aplicações que se consolidaram como modelos de negócio altamente eficientes na economia de dados.

Não por acaso o tema é tratado também no campo da doutrina militar nos Estados Unidos. A RAND Corporation, instituição sem fins lucrativos criada para conectar o planejamento militar com decisões de pesquisa e desenvolvimento (P&D), desenvolveu extenso trabalho sobre manipulação social hostil (hostile social manipulation). O conceito <sup>12</sup> descreve o emprego de campanhas direcionadas em mídias sociais com o uso de sofisticadas técnicas de tratamento e análise de dados, emprego de cyberbullying, perseguição, assédio, ações calcadas em psicometria (psychological operations), disseminação de rumores, teorias da conspiração, além de outras ferramentas e abordagens para causar dano a um determinado Estado. O objetivo da manipulação social é atacar a percepção de um grupo social sobre seu governo, sobre a realidade que os cerca e a capacidade desse grupo social de distinguir entre fatos e ficção. Como resultado o ambiente informacional de uma

---

<sup>12</sup> O texto apresenta a seguinte definição para manipulação social hostil: Hostile social manipulation is the purposeful, systematic generation and dissemination of information to produce harmful social, political, and economic outcomes in a target area by affecting beliefs, attitudes, and behavior.

determinada região é corrompido (corrupted infosphere). Um dos desdobramentos tratados pela organização é a ideia de decadência da verdade<sup>13</sup>. As campanhas de manipulação social hostil atacam a essência de sociedades livres: a relação entre fatos, conhecimento, crenças e comportamento político. De acordo com a organização, o avanço da discórdia sobre fatos e interpretação analítica dos fatos, a linha tênue que separa opinião e fatos e a queda da confiança em instituições tradicionais são terreno fértil para o sucesso das estratégias de manipulação social que produzem a deterioração do ambiente informacional.

Destacamos que o debate sobre desinformação é tratado como ameaça à segurança nacional nas pesquisas realizadas pela Rand. O Reino Unido, por exemplo, lançou em 2019 o manual Resist por meio do seu Serviço de Comunicação Governamental (Government Communication Service) que apresenta um modelo para o combate à desinformação. O Manual traz ainda definições de conceitos como o de desinformação, dicas para identificar o fenômeno, ferramental para pesquisa e análise e sugestões de ações a serem empregadas.

---

<sup>13</sup> A Rand Corporation desenvolve o projeto Countering Truth Decay



2



PROPOSTAS

**A** Oficina Internet, Desinformação, e Democracia contou com a participação de trinta e seis (36) especialistas dos quatro (4) setores que compõem o CGI.br (governo; terceiro setor, setor empresarial, comunidade científica e tecnológica), que foram convidados a produzir propostas para o combate à desinformação com foco em processos eleitorais democráticos. A oficina foi organizada em três diferentes momentos: plenária aberta, produção de propostas em grupos, e debate aberto das propostas. Toda a discussão foi transcrita e organizada de tal forma que o conteúdo de cada intervenção feita durante o debate foi relacionado como “contribuição” ou “crítica” às propostas, e incorporado à forma final da sua apresentação. As 15 propostas abaixo, que foram posteriormente organizadas em 4 grupos temáticos, são a síntese do debate realizado na Oficina.

## **GRUPO 1 – SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO AMBIENTE LEGAL E REGULATÓRIO**

**P1 – REVISAR LEIS E NORMAS ELEITORAIS PARA GARANTIR QUE AS CAMPANHAS POLÍTICAS RESPEITEM A LEI N. 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018, A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD).**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

O período de campanhas eleitorais demanda atenção especial do poder judiciário. Uma de suas

atribuições é a criação e atualização do conjunto de normas que deverá orientar e conferir legalidade à propaganda política. Essas regras, que são revistas com regularidade precisam considerar as transformações do mundo digital para orientar a atuação dos atores frente a um cenário tecnológico cambiante. Vale destacar a importância de que sejam tratadas as ações desenvolvidas em plataformas digitais dada a enorme relevância que esses atores ganharam na mediação da comunicação contemporânea. Nesse sentido, a LGPD é importante referência por tratar-se do marco legal sobre o uso de dados pessoais, insu- mo mais importante para o desenvolvimento de estratégias de comunicação. É fundamental que a LGPD seja respeitada por partidos políticos e outros atores que participem de alguma forma de campanhas eleitorais.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

- Dar transparência sobre os anúncios na Internet no período da propaganda eleitoral e definir critérios sobre informações a serem divulgadas, tais como a identificação de anunciante/ autor da mensagem, e da audiência contratada.
- Proibir a utilização sem consentimento de dados sensíveis para o direcionamento de propaganda partidária na Internet durante as eleições;
- Garantir transparência sobre gestão algorítmica das plataformas e uso de dados em propagandas eleitorais.

## P2 – DESENVOLVER PROPOSTAS PARA REGULAR A ATUAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS EM PERÍODOS ELEITORAIS

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

As plataformas digitais ganharam enorme relevância na comunicação social. O avanço da coleta massiva e tratamento de dados aliado ao emprego de algoritmos para distribuição de conteúdos impactaram profundamente a propaganda eleitoral. Algumas das novas campanhas de comunicação política feitas através das plataformas digitais operam no limite da legalidade, o que tem produzido externalidades negativas em processos eleitorais. Nesse contexto, o desafio de garantir direitos fundamentais como a liberdade de expressão, a privacidade e preservar a democracia, ganha novos contornos. Destacou-se que as propostas devem ser desenvolvidas por meio de um debate público, aberto, com participação multissetorial para subsidiar sua implementação. É importante definir ações que identifiquem claramente direitos dos usuários e deveres das plataformas na gestão do conteúdo online.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

Dois temas gerais foram destacados durante o debate:

**A)** a definição de limites razoáveis de moderação de conteúdo em plataformas digitais, e

**B)** a definição de critérios para uso de dados pessoais para fins de propaganda política. As ações abaixo não são exaustivas dos temas:

- Propor a criação de lista de conteúdos que ferem padrões internacionais de direitos humanos para remoção das plataformas sem necessidade de pedido judicial;
- Promover transparência da operação de algoritmos e ações automatizadas;
- Estabelecer critérios para moderar a distribuição massiva e paga de conteúdos para campanhas eleitorais (critério de volume de envio por exemplo);
- Proibir o envio massivo de conteúdos durante períodos eleitorais);
- Disponibilizar ferramentas de moderação de conteúdo para permitir aos usuários das plataformas digitais controle dos critérios utilizados.

### **P3 – DEBATER NOVAS HIPÓTESES JURÍDICAS PARA APLICAÇÃO DOS MODELOS DE RESPONSABILIZAÇÃO PELO COMPORTAMENTO DE ATORES QUE BENEFICIAM CANDIDATURAS DURANTE CAMPANHA ELEITORAL EM PLATAFORMAS DIGITAIS**

#### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

A nova redação dada ao art. 57-C da Lei nº 9.504/1997, permitiu a propaganda eleitoral na Internet durante o período eleitoral quando for utilizada com o objetivo de impulsionar o alcance de publicações. Com isso a disseminação massiva de conteúdo político foi amplamente empregada nas campanhas políticas de 2018, sobre a alcunha de impulsionamento, permitindo que grupos organi-

zados e empresas de marketing digital passassem a contratar esse tipo de serviço diretamente das plataformas digitais. Avalia-se que há, atualmente, desequilíbrio de poder entre candidatos devido capacidade econômica de contratar impulsionamento e desequilíbrio na ponderação de direitos considerando a relevância atribuída à liberdade de expressão durante períodos eleitorais. É fundamental desenvolver novos mecanismos para coibir ilícitos eleitorais no impulsionamento de conteúdos a partir das práticas já documentadas, utilizadas nas eleições de 2018.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

— O debate deve servir como base para a elaboração de um código de conduta do candidato que oriente também a atuação de seus apoiadores, afim de explorar medidas de retratação ou de responsabilização das candidaturas, tais como direito de resposta, monitoramento de compliance de candidatos entre outras.

---



## **GRUPO 2 – CONSTRUÇÃO DE REDES DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO**

### **P4 – ARTICULAR PACTOS SUPRAPARTIDÁRIOS DE COMPROMISSO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO NOS ÂMBITOS FEDERAL, ESTADUAL E LOCAL**

#### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

A democracia pressupõe o diálogo como elemento central da construção política da sociedade. Pactos suprapartidários tornam público o compromisso de partidos e candidatos em contribuir com o combate a desinformação além de serem um exemplo de como o diálogo permite a realização de iniciativas conjuntas em prol do bem comum, mesmo considerando o ambiente de franca disputa entre projetos políticos conflitantes. Destacou-se que os partidos devem se comprometer a informar à sua base de filiados e militantes sobre os prejuízos da desinformação, e vir a público desmentir rumores flagrantemente falsos. Os pactos devem prever a participação das instituições públicas e autoridades eleitorais para discutir boas práticas em campanhas eleitorais.

## **P5 – CRIAR UMA REDE MULTISSETORIAL DE ATORES, COM PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA PROMOVER INICIATIVAS DE EDUCAÇÃO MIDIÁTICA E TECNOLÓGICA.**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

A construção de um ambiente seguro na Internet depende da forma como usuários se apropriam da rede. Para que se possa superar desafios como o da desinformação e do discurso de ódio online é importante que sejamos capazes de compreender os riscos e externalidades negativas, direitos e deveres inerentes ao uso da Internet. Conhecer conceitos técnico, entender o papel que a rede desempenha na transformação social e a forma como afeta nossas relações é essencial para que cidadãos e empresas desenvolvam capacidade de leitura crítica da mídia e possam atuar no ambiente online de forma responsável, se beneficiar de suas potencialidades e gerar benefícios para a sociedade. A rede de atores deve ser ampla para que se possa escalar iniciativas educacionais e ganhar força para enfrentar um desafio dessa magnitude que é compartilhado pela sociedade.

---

## GRUPO 3 – MONITORAMENTO, CONTROLE E PREVENÇÃO

### P6 – FORTALECER A APLICAÇÃO DA LEI PENAL A ILÍCITOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

#### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

O envio massivo de mensagens com conteúdo ilegal foi reconhecido como um dos problemas centrais do ambiente online em períodos de campanha eleitoral, sobretudo por se tratar da principal estratégia para a ampla disseminação de notícias falsas, imprecisas e enganosas. É fundamental que se possa fortalecer o papel do Estado para atuar frente a ilegalidade de atores que integram a indústria da desinformação. Apesar de ainda não haver jurisprudência consolidada sobre o tratamento de ilícitos relacionados ao fenômeno da desinformação, cabe destacar que existem crimes tipificados no código penal como injúria, calúnia e difamação que podem ser utilizados para o sancionamento de ilícitos eleitorais, sem a necessidade de que se desenvolva legislação específica adicional.

#### **AÇÕES SUGERIDAS:**

— Realizar investigação e punição efetiva, irrestrita e tempestiva de ilícitos eleitorais cometidos em eleições.

## P7 – APRIMORAR FERRAMENTAS DE ACOMPANHAMENTO DE PRÁTICAS ABUSIVAS DE PROPAGANDA ELEITORAL PARA A IDENTIFICAÇÃO DE ILÍCITOS.

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

Se por um lado o ambiente digital democratizou o acesso à informação, por outro gerou uma série de desafios relacionados a moderação do fluxo informacional, sobretudo quando se tratam de processos eleitorais. A propaganda eleitoral na Internet utiliza-se de modalidades ainda novas para a legislação eleitoral: compra de impulsionamento em plataformas digitais para divulgação de conteúdo, compra e venda de bancos de dados pessoais de eleitores, contratação de influenciadores digitais para atuar politicamente entre outras modalidades que se tornaram possíveis no novo ambiente de comunicação digital. Neste sentido, surge a necessidade de desenvolver mecanismos para garantir que órgãos responsáveis consigam punir e/ou evitar comportamentos abusivos.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

- Desenvolver critérios para identificação de padrões de produção e distribuição de conteúdos falsos ou enganosos em escala industrial e de práticas abusivas;
- Garantir a rastreabilidade do envio de conteúdos para posterior identificação de autores;

- Desenvolver mecanismos de auditoria independente para algoritmos, para analisar fenômenos como filtro bolha, câmaras de eco, polarização política;
- Promover accountability das plataformas através do acompanhamento sistemático da atuação dessas organizações durante períodos eleitorais;
- Produzir relatórios sobre o resultado da aplicação das ferramentas de acompanhamento para combate à desinformação.

## **P8 – PROMOVER POLÍTICA CONCORRENCIAL COM O INTUITO DE DIMINUIR A POSIÇÃO DE DOMINÂNCIA DE PLATAFORMAS DIGITAIS, INCENTIVAR A INOVAÇÃO E ESTIMULAR O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS APLICAÇÕES INTERNET.**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

As plataformas digitais acumulam um poder econômico e político sem precedentes. Algumas das maiores empresas do mundo hoje – Apple, Google, Microsoft, Amazon e Facebook – são grupos privados que controlam parte importante das atividades realizadas na Internet. Sua relevância na rede aumenta a concentração no sistema midiático e impõe restrições à inovação. É primordial buscar medidas que melhorem este cenário, promovendo maior diversidade de atores na economia de dados de modo a equilibrar o poder político dessas empresas e reduzir a influência que podem desempenhar no processo democrático de países.

## GRUPO 4 – PESQUISA E FORMAÇÃO

### P9 – CRIAR UM FÓRUM PERMANENTE MULTISSETORIAL DE DEBATE NO ÂMBITO DO CGI.BR PARA MONITORAR, PRODUZIR ESTUDOS E PROPOR INCIAATIVAS DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO

#### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

Na última década campanhas políticas chamaram atenção pela capacidade de influenciar resultados eleitorais. Práticas como o uso das mídias sociais para construção de perfis psicológicos, uso de softwares automatizados ou “bots” para distribuição de mensagens, técnicas avançadas de marketing comportamental baseadas em inteligência artificial e aprendizado de máquina tem sido empregadas com êxito por grupos políticos. Monitorar o ambiente do ciberespaço emerge como recomendação internacional para a contenção de fenômenos como a desinformação e o discurso de ódio que ameaçam processos democráticos. No entanto, os desafios são enormes dada a natureza distribuída e transfronteiriça da Internet. É fundamental a criação de um grupo de alto nível para agregar as iniciativas de acompanhamento, estudos e proposição efetiva de ações. O Fórum deve prever a participação em igual proporção de homens e mulheres, bem como de grupos minoritários, e contar com autoridades do judiciário, TSE, representantes do MP, partidos políticos e plataformas.

## **AÇÕES SUGERIDAS:**

Esse espaço de debate deveria cumprir com:

- A formulação de documento com sugestões para atualizar normas eleitorais a cada eleição;
- O monitoramento e eventual proposição de iniciativas para moderação de conteúdos online;
- A realização de eventos e ações com vista ao combate à desinformação e seus impactos, tendo como foco central a região do Sul Global para a construção de parcerias.

## **P10 – DEFINIR E ESPECIFICAR O CONCEITO DE DESINFORMAÇÃO PARA INCLUIR NA REGULAÇÃO ELEITORAL.**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

O fenômeno da desinformação online é recente e necessita de uma definição clara e específica para que seja possível construir medidas efetivas de enfrentamento e combate aos efeitos negativos que produz na sociedade. Uma definição clara e objetiva sobre o conceito de desinformação é importante também para separar disputas legítimas sobre a interpretação dos fatos, de conteúdos produzidos e distribuídos intencionalmente em escala industrial para causar dano. A exemplo do que já foi feito em outros países, o esforço de conceitualizar o fenômeno permitiu a criação de modelos teóricos que embasam a construção de políticas mais bem orientadas para combate da desinformação. Tais medidas são essenciais para se iniciar qualquer campanha de enfrentamento à desinformação no âmbito público ou privado.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

— Definir o conceito de desinformação distinguindo-o claramente de discurso de ódio e outros tipos de discursos ilegais. A definição deve ter como foco orientar discussões, iniciativas e o desenvolvimento de políticas de enfrentamento à desinformação, permitindo seu monitoramento, análise e sanção, quando necessário.

## **P11 – ELABORAR UM CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS QUE ORIENTE EMPRESAS, PARTIDOS E CANDIDATOS SOBRE O USO DE DADOS PARA FINS DE PROPAGANDA ELEITORAL**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

Entre as práticas que contribuem com o avanço da desinformação no ambiente digital estão a coleta abusiva e o tratamento de dados, associados ao uso de técnicas estatísticas e algoritmos para organizar o fluxo de conteúdos na rede. As plataformas digitais e empresas de marketing digital são atores que se destacam por sua relevância no emprego dessas práticas. No entanto, mais recentemente, partidos políticos, candidatos, agentes públicos, sites jornalísticos, entre outros, tem se utilizado da contratação de coleta e tratamento de dados para desenvolver suas estratégias de comunicação. Neste contexto, faz-se necessário um código de boas práticas que oriente o setor público e privado sobre o uso e de dados de usuários para fins de campanha



eleitoral. O código deve contemplar temas como transparência, limites no uso de técnicas estatísticas e de psicométrica para segmentação de usuários e distribuição de conteúdos personalizados; usos maliciosos e abusivos de robôs, transparência algorítmica e uso de machine learning. É importante que a construção do código de boas práticas para o combate à desinformação respeite o multissetorialismo e que o Estado seja representado pelas autoridades eleitorais. Além disso, que se garanta representatividade das plataformas na construção do código e que sua adoção seja voluntária.

## P12 – PROMOVER INICIATIVAS DE FORMAÇÃO SOBRE DESAFIOS E EFEITOS DA DESINFORMAÇÃO ONLINE

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

Os desafios trazidos pela desinformação na sociedade interconectada ainda são pouco compreendidos. A complexidade do tema dificulta a construção de estratégias e políticas para o combate ao fenômeno, gerando impactos nocivos para a sociedade. Entretanto, operadores do direito, legisladores, atores políticos e gestores públicos já são demandados a dar respostas efetivas. Iniciativas de formação e conscientização contribuem com o embasamento para que estes atores sociais possam atuar frente ao número crescentes de casos e de campanhas de desinformação. Os cursos devem contar com a participação de pesquisadores e especialistas ligados

a instituições acadêmicas, centros de pesquisa e organizações do terceiro setor, plataformas tecnológicas e agentes públicos tanto na sua concepção, como para ministrar as atividades, ou como discente.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

- Promover programa de conscientização sobre desinformação e a aplicação de medidas já existentes na legislação penal, a fim de evitar propostas de alterações na legislação penal com o intuito de combate à desinformação;
- Elaborar um programa de formação que contemple: (1) Curso sobre propaganda eleitoral, desinformação e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para Partidos Políticos e; (2) Curso sobre Internet e Desinformação para Operadores do Direito;
- Desenvolver cursos para, operadores do direito, partidos políticos e empresas de mídia.

## **P13 – CRIAR BIBLIOTECA COM CONCEITOS TÉCNICOS SOBRE A INTERNET PARA LEGISLADORES DE TODOS OS NÍVEIS**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

O combate à desinformação depende de iniciativas de regulação do ambiente digital, bem como da atuação do judiciário sobre conflitos em torno da disseminação de notícias falsas. A criação de uma biblioteca que explicasse e traduzisse conceitos

da Internet para o legislativo e judiciário apoiaria deputados, senadores, juízes e desembargadores a tomada de decisões mais embasadas, como também a sociedade, que se beneficiaria com medidas mais equilibradas e justas. É importante que a iniciativa seja conduzida por um grupo multissetorial, prevendo participação de representantes do judiciário e legislativo.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

— Construir documento de termos e conceitos técnicos sobre a Internet e tecnologias digitais para apoiar legisladores em casos que versem sobre Internet, sobretudo desinformação online.

## **P14 – PRODUZIR ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE INTERNET E ELEIÇÕES COM OBJETIVO DE FORNECER SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS E AÇÕES QUE CONTRIBUAM COM O DESENVOLVIMENTO DA REDE NO BRASIL E A PROTEÇÃO DE PROCESSOS DEMOCRÁTICOS.**

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

O fenômeno da Desinformação é complexo. A produção e disseminação de notícias falsas se utiliza de uma infraestrutura global de redes que oferece recursos para aplicações distribuídas e conecta centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo através de dispositivos computacionais como celulares, tablets, notebooks entre outros.

A forma como a desinformação se manifesta é cambiante a depender dos contextos locais e evolui conforme a sociedade busca se organizar para combatê-la. É fundamental promover estudos que investiguem as distintas dimensões do fenômeno (tais como a dimensão técnica; econômica; política; ou cultural) e que façam monitoramento sistemático das transformações em curso. O combate à desinformação demanda que distintos setores da sociedade contribuam com a investigação, debate e construção de políticas.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

Durante a discussão, foram feitas diversas sugestões de temas a serem pesquisados:

- Produzir estudo aprofundado sobre uso de bots nas plataformas, para apontar benefícios, riscos e melhores práticas. O estudo deve contribuir também com a identificação de contas automatizadas e explorar formas de articulação em rede de contas e perfis automatizados;
- Estudar impactos negativos do zero rating sobre notícias falsas e propor medidas de solução;
- Identificar condutas nocivas ao processo eleitoral e discutir limites e possibilidades técnicas de combate a ameaças e fraudes, junto a provedores de serviços Internet;
- Identificar novas técnicas de propaganda computacional utilizadas para dar suporte à disseminação de notícias falsas;
- Promover pesquisas sobre os fluxos, tipologias, impactos e atores da cadeia de distribuição e produção de notícias falsas.

## P15 – PROMOVER INICIATIVAS DE EDUCAÇÃO MIDIÁTICA E TECNOLÓGICA

### **ELEMENTOS DO DEBATE:**

A educação midiática e tecnológica é um desafio de toda a sociedade. A construção de uma agenda de ações educacionais sobre as tecnologias de comunicação é fundamental para democratizar a Internet. Se a compreensão do papel da Internet nas dinâmicas sociais não for disseminada, dificilmente conseguiremos lograr avanços no combate à desinformação. É importante que a construção de uma agenda de educação midiática seja conduzida por um grupo de trabalho multissetorial, que conte inclusive com participação de organizações internacionais.

### **AÇÕES SUGERIDAS:**

- Determinar como uma das atribuições do CGI.br a promoção da educação midiática;
- Implantar iniciativas educacionais para promover engajamento cívico a partir da disseminação de noções de cidadania, dos direitos e deveres da sociedade no ambiente digital;
- Desenvolver programas de formação de professores em educação midiática;
- Produzir e distribuir material e ferramentas de apoio para auxiliar educação midiática;
- Incluir na Base Nacional Comum Curricular e nos currículos de cursos superiores, de maneira transversal e transdisciplinar a educação mediática e tecnológica;

- Articular campanhas de comunicação para educação midiática em parceria com atores da área de comunicação e agências de checagem de fatos;
  - Incluir no horário eleitoral campanhas educativas sobre desinformação;
  - Promover diversidade regional e de atores envolvidos no debate e produção de materiais sobre desinformação;
  - Promover iniciativas gratuitas e acessíveis para usuários de Internet sobre desinformação e combate às notícias falsas.
-

# 3

## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Comitê Gestor da Internet tem entre suas atribuições estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil”, bem como “articular as ações relativas à proposição de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades inerentes à Internet”. O Seminário e a Oficina Internet, Desinformação e Democracia é um exemplo de iniciativa para ampliar a realização da missão do CGI.br.

O debate e proposição de ações sobre os desafios da desinformação na Internet, que aconteceu durante o Seminário e Oficina Internet, Desinformação e Democracia foram alicerçados pelos Princípios para governança e uso da Internet – também conhecidos como Decálogo do CGI.br. As propostas apresentadas nesse documento são resultado da construção colaborativa entre especialistas de diversos setores e áreas de conhecimento, respeitando-se o princípio número 2 do Decálogo, o qual estabelece que “a governança da Internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação de vários setores da sociedade preservando e estimulando seu caráter de construção colaborativa”.

A relevância das propostas apresentadas advém não somente da necessidade eminente de dar respostas aos desafios propostos pela desinformação mas também do processo de construção coordenado pelo CGI.br, que permitiu um espaço de diálogo aberto entre os participantes e de livre proposição de ideias, argumentos e manifestação de interesses.

O trabalho de consolidação do documento procurou sintetizar as discussões da forma mais inclusiva possível. Nenhuma das propostas foram descartadas. Algumas delas foram agrupadas devido a sua semelhança, e outras



foram desmembradas, por apresentarem mais de uma ideia. O conteúdo das discussões também foi sintetizado e está apresentado no item “ELEMENTOS DO DEBATE”, por guardarem nuances importantes sobre a natureza das propostas, como as motivações que levaram a sua proposição e os desafios que ela busca endereçar.

Vale destacar o trabalho do GT Internet e Eleições. Este documento é a segunda publicação consecutiva gerada a partir das iniciativas do GT que entre os anos de 2018 e 2019 trabalhou com o objetivo de contribuir para a construção de um ambiente digital mais democrático. Cada uma das publicações foi produzida em um contexto específico e, portanto, com abordagens distintas, que revelam diferenças na compreensão do fenômeno da desinformação.

Em sua origem, tanto a formação do GT Internet e Eleições como o primeiro Seminário realizado em 2018, foram propostos em resposta à iniciativa capitaneada pelo TSE para tratar do tema das notícias falsas. Naquele momento que antecedia a campanha eleitoral a crítica sobre o termo Fake News ainda não estava consolidada. O uso político do termo preocupava gestores públicos e acadêmicos que se debruçavam sobre os desafios crescentes da desinformação. O elevado número de ações de remoção de conteúdos que mencionava o termo Fake News e as iniciativas de projeto de leis apresentadas no Congresso Nacional para combater o fenômeno resultaram em uma série de manifestações, notícias e artigos denotando preocupação com o excesso de intervencionismo de autoridades públicas. Na discussão do primeiro seminário, acadêmicos e ativistas manifestaram essa preocupação através de uma franca defesa da liberdade

de expressão que, a propósito, é a primeira diretriz do Guia Internet Eleições e Democracia. A segunda diretriz do documento, Privacidade, destaca a preocupação com o emprego de instrumentos de vigilância que poderiam ser utilizadas para a perseguição de opositores políticos cerceando a liberdade de expressão. Outra vertente importante do debate em torno do primeiro documento é a compreensão de que os modelos de negócio baseados no tratamento de dados pessoais e uso de sistemas algorítmicos poderiam impactar os rumos das eleições. Já estava consolidada a visão de que as plataformas digitais e as empresas de marketing digital precisavam ter diretrizes para orientar sua conduta em relação a propaganda eleitoral, o que está expresso na terceira diretriz que é a Proteção de Dados Pessoais.


No segundo Seminário, realizado em 2019, após as eleições presidenciais de 2018 há um elemento novo. A disseminação massiva de conteúdos falsos ou enganosos principalmente por meio do Whatsapp, aumentaram significativamente a preocupação em torno da proteção de processos democráticos. O respeito a liberdade de expressão e a preocupação com monitoramento e vigilância nas redes sociais continuou como premissa fundamental. No entanto, as propostas dos grupos ***Sugestões de aperfeiçoamento do ambiente legal e regulatório e Monitoramento, controle e prevenção*** indicam que o sancionamento de agentes da cadeia das notícias falsas para desmobilizar a indústria da desinformação ganha centralidade. Um destaque deve ser feito para a proposta de regular de forma mais efetiva as plataformas em períodos eleitorais. O debate sobre o regime de responsabilidade civil estabelecido no artigo 19 do Marco Civil da Internet não

deixou dúvidas sobre a importância da preservação desse mecanismo construído com base no o princípio n. 7 do Decálogo do CGI.br; “Inimputabilidade da rede”<sup>14</sup>. Contudo, a percepção sobre o papel dos modelos de negócio da economia de dados na polarização política e na desinformação apontam para a necessidade de criação de mecanismos de governança para acompanhar o avanço desses fenômenos.

O Seminário Internet, Desinformação e Democracia revela o esforço contínuo do Comitê na busca por acompanhar a evolução dos desafios da Internet e fomentar respostas eficazes que sejam aderentes aos Princípios do Decálogo. Mais uma vez o CGI.br contribui com a abertura de caminhos para a construção de uma Internet democrática, aberta e livre.

---

<sup>14</sup> Princípio n. 7: “O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos”. Fonte: Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Disponível em: <https://cgi.br/guia-internet-democracia-e-eleicoes/principios/>



# 4 ■ REFERÊNCIAS

**Avritzer, L. (2019).** *Relatório de pesquisa A cara da democracia: Satisfação com a democracia.* Consultado em 08/01/2020. Retrieved from: [https://dd1f32c5-be96-4004-b244-19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a\\_bc5392a27a0f4150886e3ab0c4b253bc.pdf](https://dd1f32c5-be96-4004-b244-19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a_bc5392a27a0f4150886e3ab0c4b253bc.pdf)

**Bradshaw, S.; Howard P. N. (2019).** *The Global Disinformation Order 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation.* Retrieved from: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>

**Bülow, M.; Stabile, M.** “Fake News”: os brasileiros acreditam? Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/Fake-News-os-brasileiros-acreditam>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

**Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br (2017).** *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2016.* São Paulo: CGI.br. Retrieved from: <https://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2018/>

**CoE. (2017).** *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making.* Retrieved from <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>

**EC. (2017).** *Enter the Data Economy: EU Policies for a Thriving Data Ecosystem.* EPSC Strategic Notes, Issue 21. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic\\_note\\_issue\\_21.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_21.pdf)

**... (2018).** *A multi-dimensional approach to disinformation.* Retrieved from European Commission. website: <https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

**Evangelista, R. (2019).** *Mentiras lucrativas: modelos de negócio da web exploram radicalismos e ameaçam democracias.* *Revista Eletrônica de Jornalismo Científico.* Dossiê 210. Retrieved from: <http://www.comciencia.br/mentiras-lucrativas-modelos-de-negocio-da-web-exploram-radicalismos-e-ameacam-democracias/>

**Government Communication Service UK .(2019).** *Resist: Counter-disinformation toolkit.* Retrieved from: [https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/RESIST\\_Toolkit.pdf](https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/RESIST_Toolkit.pdf)

**Intervozes, Observacom, Desarrollo Digital, & IDEC. (2019).** *Contribuições para uma regulação democrática das grandes plataformas que garanta a liberdade de expressão na internet.* Consultado em 08/01/2020. Retrieved from <https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2019/08/Contribuic%CC%A7o%CC%83es-para-uma-regulac%CC%A7a%CC%83o-democra%CC%81tica-das-grandes-plataformas-que-garanta-a-liberdade-de-expressa%CC%83o-na-internet.pdf>

**Lewis, R. (2018).** *Alternative Influence.* Retrived from *New Data & Society.* website: <https://datasociety.net/output/alternative-influence/>

**Kavanagh, J. and Michael, D. R. (2018).** *Truth Decay: An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-2314-RC.* Consultado em 08/01/2020. Retrieved from: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2314.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2314.html)

**Resende, G.; Melo, P.; Sousa, H.; Messias, J.; Vasconcelos, M.; Almeida, J.; and Benevenuto, F. (2019).** "(Mis) Information dissemination in Whatsapp: Gathering, analyzing and countermeasures". In: Proc. of the web conference (WWW'19). 2019 Reuters. (2019). Reuters Institute Digital News Report 2019 (p. 156). Reuters Institute.

**Schiffer, Z. (2019, November 12).** '*Filter Bubble*' author Eli Pariser on why we need publicly owned social networks. The Verge. Retrieved from <https://www.theverge.com/interface/2019/11/12/20959479/eli-pariser-civic-signals-filter-bubble-q-a>

**Silveira, S. A. (2018).** "*Combate às fake news*": ética ou espetáculo?. Retrieved from: <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/combate-as-fake-news-etica-ou-espetaculo/>



**Tribunal Superior Eleitoral - TSE.** *TSE Portaria 949 de 07/12/2017 Institui o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições.* . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-portaria-no-949-de-07-de-dezembro-de-2017/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-portaria-no-949-de-07-de-dezembro-de-2017/at\\_download/file](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-portaria-no-949-de-07-de-dezembro-de-2017/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-portaria-no-949-de-07-de-dezembro-de-2017/at_download/file)>. Acesso em: 8 jan. 2020. , 7 dez. 2017

**Valente, J. C. L. (2019).** *Regulando desinformação e fake news: um panorama internacional das respostas ao problema, Comunicação Pública [Online], Vol.14 n° 27.* Consultado em 08/01/2020. Retrieved from: <http://journals.openedition.org/cp/5262>; DOI: 10.4000/cp.5262

**Woolley, S. C., & Howard, P. (2017).** Computational propaganda worldwide: Executive summary. The Computational Propaganda Project.







**nic.br** **cgi.br**

Núcleo de Informação  
e Coordenação do  
Ponto BR

Comitê Gestor da  
Internet no Brasil