C/2024/4052

12.7.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Proteger a democracia contra a desinformação

[parecer de iniciativa]

(C/2024/4052)

Relatores: **John COMER**

Carlos MANUEL TRINDADE

Conselheiros	Frank Allen (do relator John Comer) Paulo Pena (do relator Carlos Manuel Trindade)
Decisão da Plenária	13.12.2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	4.4.2024
Adoção em plenária	24.4.2024
Reunião plenária n.º	587
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	161/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) está preocupado com a escala e a difusão das campanhas de desinformação em toda a União Europeia antes das eleições de 2024, tema que aborda no presente parecer, dando, assim, seguimento aos seus anteriores pareceres sobre o Plano de Ação contra a Desinformação ([1]) ([2]).

O CESE:

1.2. insta as instituições europeias a encetarem uma reflexão urgente sobre os fatores que ainda permitem que a desinformação e a informação incorreta comprometam a liberdade de expressão e alimentem debates polarizados em que o ódio prevalece sobre as informações factuais;

1.3. recomenda que a Comissão Europeia, o Conselho e todos os Estados-Membros se empenhem numa estratégia multifatorial que reforce todas as medidas anteriores de combate à desinformação, reforçando a regulamentação que previne o uso das plataformas digitais por identidades falsas organizadas e permitindo que os cidadãos escolham a forma como utilizam as redes sociais e as plataformas digitais sem o atual monopólio dos métodos de «capitalismo de vigilância» ([3]), e tomem medidas conjuntas para assegurar a qualidade e o pluralismo de que o jornalismo precisa para ser a primeira defesa contra a desinformação;

1.4. considera que estão disponíveis todos os meios tecnológicos para combater a desinformação, pelo que é necessário adotar uma estratégia articulada que inclua os diferentes perigos que enfrentamos em linha, a desinformação, as ameaças híbridas e a cibersegurança. Essa estratégia articulada deve respeitar plenamente os nossos valores democráticos fundamentais, como a liberdade de expressão. Os interesses privados não podem sobrepor-se ao interesse público;

([1]) JO C 228 de 5.7.2019, p. 89.
([2]) JO C 152 de 6.4.2022, p. 72.
([3]) Shoshana Zuboff, «The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power», Profile Books Ltd., 2019 [A era do capitalismo da vigilância – A disputa por um futuro humano na nova fronteira do poder, Relógio D'Água, 2020].

1.5. solicita à Comissão Europeia que garanta o acesso à informação, independentemente da crise que afeta o modelo de negócio dos meios de comunicação social. Todos os estudos revelam que a Europa tem um problema no que toca ao pluralismo nos meios de comunicação social ([4]). Um primeiro passo para assegurar que o pluralismo não depende de regras de mercado rigorosas consiste em classificar o jornalismo como um bem público europeu, como propõe a UNESCO ([5]); A liberdade editorial dos jornalistas, bem como a sua segurança e o seu acesso às fontes de informação, são essenciais;

1.6. solicita, após um estudo aprofundado das políticas públicas relativas ao financiamento dos meios de comunicação social, uma ação legislativa que assegure um sistema de comunicação social de serviço público independente e devidamente financiado. Os direitos dos meios de comunicação social independentes também devem ser protegidos para assegurar o pluralismo;

1.7. recomenda, a este respeito, que a Comissão Europeia analise a viabilidade de um canal noticioso público europeu, disponível em diferentes plataformas e em todas as línguas nacionais, com um compromisso de independência editorial que permita aos cidadãos europeus aceder às informações de que necessitam para fazerem escolhas informadas;

1.8. solicita à Comissão Europeia que elabore um plano que assegure a qualidade da informação local e regional;

1.9. defende a adoção de instrumentos de promoção da cooperação entre os meios de comunicação nacionais, regionais e locais na Europa;

1.10. exorta a Comissão Europeia a avaliar o efeito da atual regulamentação aplicada às redes sociais e às plataformas digitais no que diz respeito à desinformação e a adotar as medidas legislativas necessárias para a tornar eficaz;

1.11. reputa essencial rever a atual regulamentação relativa à publicidade direcionada e solicita uma maior proteção no que diz respeito à recolha de dados individuais. A recolha de dados pessoais pelas redes sociais e pelas plataformas digitais, amiúde sem o consentimento informado dos seus utilizadores, deve ser abordada nas futuras revisões da legislação em matéria de proteção de dados;

1.12. solicita à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu que exortem as empresas digitais a divulgarem a sua lista de todos os tipos de dados dos utilizadores recolhidos nas redes/plataformas sociais. Caso as empresas não disponibilizem esta informação voluntariamente, a UE deve legislar no sentido de proteger os cidadãos;

1.13. propõe que a legislação da UE inclua um capítulo sobre a liberdade de escolha no que toca à conceção dos algoritmos. Os cidadãos devem poder aceitar ou rejeitar determinadas funcionalidades algorítmicas. Para encontrar o equilíbrio certo entre os direitos de propriedade intelectual das empresas e os direitos fundamentais dos cidadãos, todas as redes/plataformas sociais devem permitir diferentes opções algorítmicas aos seus utilizadores. As instituições de interesse social devem ser autorizadas a propor conceções de algoritmos alternativas a estas redes/plataformas que possam oferecer um modelo diferente de organização dos fluxos de informação, da publicidade e da recolha de dados;

1.14. propõe que a Comissão regule o problema persistente da manipulação da identidade nas plataformas digitais. Deve ser um requisito legal identificar os robôs digitais de origem estrangeira e identificar os robôs digitais disfarçados de pessoas;

([4]) https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/.

([5]) Segundo a UNESCO, os bens públicos são geralmente definidos como serviços ou produtos de base à disposição de todos os cidadãos de uma sociedade, sem exceção. Incluem os cuidados de saúde e a educação (e as respetivas instituições de apoio), as estradas, a iluminação pública e os parques. Todos os cidadãos têm acesso e/ou beneficiam de bens públicos. Na maioria dos casos, a disponibilização destes bens é dispendiosa e pouco rentável. Embora, amiúde, o fornecimento de bens públicos acessíveis não seja economicamente rentável, a sociedade no seu conjunto reconhece e valoriza os seus benefícios intrínsecos. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618.

1.15. recomenda que a Comissão proponha um conjunto de condições de acesso às redes sociais e às plataformas digitais que restrinja a utilização de identidades falsas, sem comprometer os direitos à anonimidade e à proteção dos denunciantes garantidos pela legislação europeia em vigor, no quadro de um esforço abrangente para disponibilizar instrumentos que promovam a literacia mediática, a cultura e a democracia, não só a todos os níveis de ensino, mas também orientados para todas as faixas etárias e minorias. Na Finlândia, os instrumentos para promover o pensamento crítico fazem parte integrante do sistema de ensino, do jardim de infância à universidade. Trata-se de uma abordagem que prepara os jovens para combater todas as fontes de desinformação e que deveria aplicar-se em toda a UE.

1.16. solicita a realização de um estudo que analise, através da recolha de dados pertinentes, o atual nível de monetização da desinformação nas redes sociais e nas plataformas digitais. A legislação da UE não deve permitir que se lucre com a manipulação e o discurso de ódio;

1.17. recorda à Comissão Europeia e ao Conselho que a desinformação também é uma consequência da negligência política. Há décadas que assistimos a um aumento constante das desigualdades em termos de rendimento, riqueza e territórios, que compromete a coesão social e faz surgir comunidades separadas cujas convicções são reforçadas pela utilização das suas redes, potenciadas pela utilização de redes digitais específicas. Os indivíduos vulneráveis que perdem com isto tornam-se facilmente presas de determinados tipos de desinformação. O CESE recomenda que todas as políticas da UE sejam reforçadas para fazer face a este problema;

1.18. alerta as autoridades europeias para a urgência de avaliar os riscos de dependência que as redes sociais e as plataformas digitais criam em grupos vulneráveis das nossas sociedades e de regulamentar a utilização comercial da IA e dos algoritmos, a fim de conter esse risco.

2. **Introdução**

2.1. A desinformação pode ser definida como informação falsa, inexata ou enganosa, criada e difundida deliberadamente para enganar o público e influenciar a opinião pública, A informação incorreta pode ser definida como informação falsa ou inexata, incluindo rumores e boatos espalhados sem intenção dolosa.

2.2. A desinformação em linha representa uma ameaça substancial para as democracias. Mina a confiança nas instituições e nos meios de comunicação social e prejudica as democracias. A desinformação em linha leva algumas pessoas a acreditar em conspirações bizarras.

Questões emergentes

2.3. A ascensão da inteligência artificial provocou o desenvolvimento de novas formas de desinformação e de informação incorreta através da produção, manipulação e modificação artificiais de dados e multimédia por meios automatizados, especialmente algoritmos de inteligência artificial, para induzir em erro ou alterar o significado original.

2.4. As falsificações profundas utilizam técnicas poderosas de aprendizagem automática e de inteligência artificial para manipular e gerar conteúdos visuais e de áudio capazes de enganar deliberadamente milhões de pessoas através da difusão de notícias falsas, embustes e fraudes financeiras.

2.5. As histórias de desinformação podem, por vezes, ser classificadas como notícias falsas utilizadas para fins de propaganda e intencionalmente concebidas para induzir em erro e subverter as normas democráticas.

2.6. A desinformação é frequentemente utilizada para desacreditar pontos de vista opostos através da deturpação deliberada e da promoção de teorias da conspiração falsas.

2.7. A forma mais óbvia como a desinformação distorce e compromete o debate democrático é convencendo as pessoas a acreditarem em coisas que não são verdadeiras.

2.8. A desinformação e a informação incorreta não são fenómenos novos, mas as redes sociais revolucionaram a sua propagação.

2.9. A desinformação é utilizada para comprometer a integridade e a competência das sociedades democráticas, dos governos e de figuras públicas.

Impacto político

2.10. A desinformação é um dos instrumentos essenciais para os defensores dos regimes autocráticos na atual batalha política travada entre estes e os defensores da democracia e da liberdade. Na história da guerra, a produção da chamada «contrainformação» sempre foi utilizada por um dos intervenientes para criar dissidentes, fraquezas ou dúvidas na base de apoio social do seu opositor.

2.11. O processo maciço de desinformação que os regimes democráticos estão atualmente a atravessar, no qual são utilizadas as tecnologias de comunicação mais avançadas, insere-se na mesma lógica e tem o mesmo objetivo: vencer a batalha entre os defensores da democracia e os da autocracia.

2.12. Este processo contra a democracia está a ser levado a cabo por forças de extrema-direita e por outras formas de extremismo. O perigo atual para as democracias é representado por aqueles que desrespeitam as democracias liberais, as relações internacionais regidas pela Carta das Nações Unidas, os direitos humanos, a integração europeia, o Estado-providência e as convenções da Organização Internacional do Trabalho. Desta forma, estes intervenientes, por vezes apoiados por Estados autocráticos, interferiram em processos eleitorais democráticos, com consequências negativas.

2.13. A luta contra a desinformação é, por conseguinte, uma das frentes mais importantes da batalha mais ampla que está atualmente a ser travada entre os defensores da liberdade e da democracia e as forças políticas autocráticas. Neste contexto, para que a democracia consiga vencer esta batalha fundamental, são necessárias medidas decisivas e recursos muito significativos.

Combate à desinformação

2.14. A fim de poderem combater esta ameaça de desinformação, os Estados democráticos devem apoiar firmemente estratégias de literacia mediática capazes de dotar os cidadãos, em especial os jovens e as pessoas idosas, de instrumentos que lhes permitam distinguir entre as informações produzidas com um método de ceticismo empírico e as teorias da conspiração que minam a confiança do público.

2.15. As democracias em todo o mundo estão a enfrentar uma torrente de operações de desinformação e ingerência estrangeira, que podem desestabilizar as instituições democráticas e acentuar as divisões na sociedade, comprometendo a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

2.16. Os intervenientes prejudiciais criam identidades falsas nas redes sociais para visarem grupos específicos (por exemplo, grupos raciais específicos ou pessoas de determinada orientação sexual), a fim de criar divisões e conflitos sociais.

2.17. Os troles recorrem frequentemente à agressão verbal e ao discurso de ódio, utilizando uma linguagem racista ou misógina para causar deliberadamente agitação e polarização no processo democrático.

2.18. Num inquérito Eurobarómetro (2018), 83 % dos inquiridos afirmaram que as notícias falsas representam um perigo para a democracia e mostraram-se especialmente preocupados com a desinformação intencional destinada a influenciar as eleições e as políticas de imigração.

2.19. A desinformação relativa a todas as minorias é um problema grave em muitos Estados-Membros.

2.20. Grande parte da desinformação é dirigida a pessoas e grupos com o objetivo de reforçar as suas crenças ideológicas. O rastreio generalizado do histórico de pesquisas individuais na Internet permite que os autores da desinformação identifiquem as preferências e as crenças das pessoas.

2.21. Os governos também podem ser divulgadores de campanhas de desinformação. O Governo russo lançou uma campanha de desinformação na sua guerra contra a Ucrânia. As teorias da conspiração sobre a pandemia de COVID-19 e a manipulação da informação durante o referendo do Brexit demonstraram as consequências da desinformação e das falsas narrativas que conduzem a uma erosão generalizada da confiança nas instituições democráticas.

2.22. Nos EUA, a desinformação promovida por Donald Trump nas eleições de 2020, quando alegou que as eleições lhe tinham sido roubadas, causou disfunções políticas graves.

2.23. As próprias plataformas sociais e os vários organismos reguladores não têm tido êxito no controlo da desinformação e da informação incorreta em linha. O CESE propõe que a Comissão estude soluções para resolver este problema, incluindo medidas legislativas.

3. **Observações na generalidade**

3.1. A democracia na UE enfrenta grandes desafios, desde o aumento do extremismo e da interferência eleitoral até às ameaças híbridas.

3.2. O Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Digitais (EDMO) – que deve ser reforçado – funciona como um centro para verificadores de factos, académicos e outras partes interessadas conexas e é independente dos poderes públicos, incluindo a Comissão. Tem por objetivo melhorar a deteção da desinformação em linha e capacitar os cidadãos para responderem à desinformação em linha.

3.3. Em 2020, a UE lançou o Plano de Ação para a Democracia Europeia e, em 2023, seguiu-se-lhe um pacote para a defesa da democracia.

3.4. O principal objetivo destas propostas é reforçar as capacidades dos Estados-Membros para fazer face aos riscos para as eleições, à desinformação e às ciberameaças.

3.5. O Regulamento dos Serviços Digitais (RSD) aplica-se às plataformas sociais de muito grande dimensão a partir de agosto de 2023 e será aplicável a todas as plataformas a partir de fevereiro de 2024. O RSD protege os consumidores e os seus direitos fundamentais em linha através do estabelecimento de regras claras e proporcionadas. O seu objetivo é atenuar os riscos sistémicos, como a manipulação de dados ou a desinformação.

3.6. O Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social é também uma tentativa positiva, por parte da Comissão, de regulamentar o pluralismo dos meios de comunicação social e a liberdade de informação numa altura em que a crise do modelo de negócio dos meios de comunicação social ameaça o jornalismo e o seu método de verificação dos factos. A defesa da liberdade editorial dos jornalistas, a salvaguarda do seu direito de acesso às fontes de informação, a proteção da sua integridade e a garantia da sua segurança são aspetos essenciais da defesa da liberdade de informação que a União Europeia deve assegurar em todas as circunstâncias.

3.7. O jornalismo livre e independente deve ser declarado um bem público europeu, tendo em conta a sua importância como facilitador de um debate público livre e de escolhas individuais informadas.

3.8. O CESE considera que todas estas propostas representam uma evolução positiva na tentativa de combater a desinformação. Não obstante, subsistem dúvidas sobre se são suficientes para resolver o problema.

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Meios de comunicação social de serviço público*

4.1.1. A UE continua a não ter uma «opinião pública» partilhada que enquadre o debate comum sobre as políticas que afetam todos os Estados-Membros. Sem isso, o projeto europeu é vulnerável a preconceitos nacionalistas. A construção de um debate público forte, comum e transparente que evite estereótipos deve ser um dos nossos objetivos para o futuro. Ter em conta o apoio a canais de informação pan-europeus multilingues, pode ser um primeiro passo.

4.1.2. Os meios de comunicação social de serviço público são essenciais. Devem ser financiados por fundos públicos e ser independentes dos governos, o que pode revelar-se problemático no caso dos regimes autoritários. Também importa dispor de meios de comunicação social independentes para assegurar o equilíbrio entre os comentários públicos e as questões políticas tratadas. Os meios de comunicação social tradicionais também têm um papel a desempenhar.

4.2. *Participação dos cidadãos e da sociedade civil na luta contra a desinformação*

4.2.1. A informação incorreta e a desinformação visam especialmente as pessoas que se sentem alienadas da sociedade. É preciso construir uma sociedade mais justa e equilibrada, em que as pessoas se sintam parte de uma verdadeira comunidade, e reduzir o fosso social e económico na nossa sociedade.

4.2.2. O CESE perfilha a opinião da Comissão de que uma resposta global à desinformação também exige a participação ativa das organizações da sociedade civil, incluindo o CESE.

4.2.3. Devido ao impacto extremamente negativo, e mesmo devastador, da desinformação na sociedade civil europeia, o CESE assumirá um papel permanente e ativo nas iniciativas consagradas à luta contra este fenómeno. O CESE convidará todos os conselhos económicos e sociais dos Estados-Membros a participar ativamente, no seu território respetivo, nestas iniciativas em prol da democracia e da luta contra a desinformação.

4.3. *Plataformas e algoritmos*

4.3.1. As plataformas de redes sociais não estão a tomar medidas suficientes para eliminar a desinformação. Há vários domínios regulamentares que têm de ser tidos em conta.

4.3.2. As empresas de redes sociais devem ser obrigadas a publicar informações exatas sobre os patrocinadores de anúncios publicitários. A publicidade direcionada também deve ser mais regulamentada.

4.3.3. As redes e plataformas sociais devem obter o consentimento informado dos seus utilizadores relativamente à recolha de dados. A recolha de dados pessoais pelas redes sociais e pelas plataformas digitais sem o consentimento informado dos seus utilizadores deve ser encarada como um problema jurídico pelas autoridades. As empresas digitais devem publicar uma lista de todos os tipos de dados dos utilizadores recolhidos pelas redes/plataformas sociais.

4.3.4. Os cidadãos também devem poder aceitar ou rejeitar determinadas funcionalidades algorítmicas. Para encontrar o equilíbrio certo entre os direitos de propriedade intelectual das empresas e os direitos fundamentais dos cidadãos, todas as plataformas devem permitir diferentes opções algorítmicas aos seus utilizadores. As instituições de interesse social devem ser autorizadas a propor conceções de algoritmos alternativas a estas plataformas que possam oferecer um modelo diferente de organização dos fluxos de informação e da recolha de dados.

4.3.5. Deve ser um requisito legal identificar os robôs digitais de origem estrangeira e os robôs digitais disfarçados de pessoas. A eliminação de contas não autênticas e de impostores é essencial.

4.3.6. As contas anónimas em linha não devem ser autorizadas, exceto nos casos em que garantam direitos fundamentais como a vida privada e a proteção dos dados pessoais, de acordo com a interpretação das leis europeias pelo Tribunal de Justiça Europeu.

4.3.7. Os utilizadores das plataformas digitais só devem ter o direito de utilizar perfis anónimos nos casos previstos na legislação em vigor, como a Diretiva Denúncia de Irregularidades.

4.3.8. Como medida de transparência, deve ponderar-se um sistema de registo em linha para o acesso parcial ou total à Internet. Apenas os seres humanos identificados devem ter acesso a contas nas redes sociais;

4.3.9. Todas as plataformas devem prever regras de início de sessão seguras e transparentes, para que uma pessoa, organização ou instituição possa ter apenas um perfil.

4.4. *Ameaças híbridas*

4.4.1. As ameaças híbridas estão a tornar-se mais sofisticadas e mais difíceis de detetar, uma vez que utilizam diferentes tipos de instrumentos e ações organizativas.

4.4.2. De acordo com a célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas (criada em 2016 no âmbito do SEAE), as ameaças híbridas da Rússia representam a maior ameaça, uma vez que são sistemáticas, dotadas de recursos adequados e apresentam uma escala diferente da de outros países.

4.4.3. A Bússola Estratégica, adotada pela UE em março de 2022, define um plano de ação para reforçar a política de segurança e defesa da UE até 2030. Um dos seus elementos é o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos para combater as ameaças de FIMI.

4.5. *Eficácia da luta contra a desinformação*

4.5.1. A luta contra a desinformação é essencial para as democracias, o Estado de direito e a liberdade de voto.

4.5.2. No entanto, há diferenças entre o interesse público e os interesses privados em causa. Ambos são essenciais nesta luta, mas os interesses privados não podem sobrepor-se ao interesse público geral.

4.5.3. As empresas que prestam serviços em linha, incluindo as redes sociais, já dispõem de todos os meios tecnológicos para combater a desinformação.

4.5.4. O CESE propõe que a Comissão e os Estados-Membros elaborem uma estratégia coerente que salvaguarde a liberdade de expressão e o Estado de direito, a fim de articular os recursos e a prossecução de abordagens eficazes para responder às diferentes dimensões do problema.

4.5.5. A desinformação, as ameaças híbridas e a cibersegurança têm, cada uma delas, protocolos, salvaguardas e meios específicos. No entanto, para que os resultados sejam eficazes, é necessário que a UE disponha de uma estratégia que articule estas três dimensões.

4.5.6. Na Finlândia, os instrumentos para promover o pensamento crítico fazem parte integrante do sistema de ensino, do jardim de infância à universidade. Trata-se de uma abordagem que prepara os jovens para combater a desinformação proveniente das mais variadas fontes e que deveria aplicar-se em toda a UE.

Bruxelas, 24 de abril de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE