

Desinformação, democracia e regulação

VITOR BLOTTA^I

EUGÊNIO BUCCI^{II}

Introdução

NESTE ARTIGO discutimos o fenômeno da desinformação, seus efeitos sobre as democracias ocidentais e as iniciativas de regulação jurídica que visam combatê-lo. Iniciamos com uma breve história das ideias sobre o conceito de informação e como ela dá sustento a instâncias e a instituições fundamentais da ordem democrática contemporânea, como as esferas públicas, o jornalismo e o próprio Estado democrático de direito.

É contra essa ordem que se volta o fenômeno da desinformação, que aqui será conceitualizado, num diálogo com a literatura filosófica (Habermas, 1987; 2023) e comunicacional (Wardle, 2020; Sodré, 2021), não somente enquanto campanhas e conjuntos de mensagens fraudulentas com interesses políticos, econômicos ou culturais, mas como a face mais visível de uma “ordem desinformativa”, ou seja, uma espécie de lógica sistêmica que subverte o funcionamento de sistemas de ação modernos, como a economia, como o jornalismo, a moralidade, o direito e outros, a partir da desativação dos sentidos lógicos, éticos e estéticos da informação e da comunicação, o que acaba por minar a cultura política e as instituições democráticas.

Ao final, esse conceito nos ajuda a identificar os limites das reações de nossas instituições ao fenômeno, e a propor modelos de análise das iniciativas de regulação que preenchem lacunas na literatura atual sobre o tema (Flew; Martin, 2022; Almeida; Filgueiras; Doneda, 2021), e que podem orientar novas políticas. Nosso argumento é que as iniciativas de regulação serão mais adequadas e eficazes se levarem em conta perspectivas mais estruturais e ambientais de desinformação e de regulação.

Sobre a informação¹

Para entendermos o fenômeno da desinformação, devemos antes delinear a ideia contra a qual ele se insurge. Dizendo de outro modo: para compreender a desinformação é preciso compreender, antes, o que é informação. O que significa essa palavra? Rafael Capurro e Birger Hjørland (2007) anotaram que os termos latinos *informatio* e *informo*, presentes nas obras do poeta Virgílio (70-19 a.C.), têm relação com o ato de dar forma a alguma coisa. Tertuliano (160-220 A.C.) chamou o profeta Moisés de *populi informator*, isto é, modelador de pessoas, educador.

Embora o termo informação remonte à Antiguidade, não ocorreu com destaque no Renascimento e no Iluminismo. O substantivo “verdade” o sobrepujou com larga vantagem. Nos séculos XVIII e XIX, a cultura política europeia se apoiava na crença de que a liberdade faria aflorar a verdade e essa, por sua vez, conduziria os cidadãos à felicidade. São exemplos dessa crença obras como “Sobre a Liberdade” (original de 1859 de John Stuart Mill (2011) e os libelos de Emile Zola (2010) no caso Dreyfuss entre 1897 e 1900. A verdade reluzia com uma aura sagrada, por mais que o Iluminismo acalentasse pretensões anticlericais. Foi apenas em meados do século XX, quando já se instaurara um certo desencantamento do mundo, nos termos de Max Weber (2004) (em alemão, *Entzauberung*, que aqui tem o sentido de “desmagificação” ou “desendeusamento”), que esse vocábulo, “verdade”, teve a sua imponência erodida. No vazio deixado por ela, aí sim, o substantivo “informação” alçou voo maior, o que talvez se deva ao seu sentido um pouco menos mistificado, menos dado a epifanias, e muito mais técnico, mais frio e desapaixonado.

Quando do desenvolvimento dos primeiros sistemas computacionais, a palavra incorporou o sentido da precisão matemática: a informação poderia se traduzir em números. No estudo pioneiro de Shannon e Weaver “The Mathematical Theory of Communication”, cuja formulação original data do final da década de 1940, ela designa o sinal que comunica alguma coisa de uma máquina para outra. Shannon e Weaver não estudaram a comunicação entre seres humanos; não se importavam com significados, passíveis de ser entendidos. Foram taxativos: “os aspectos semânticos da informação são irrelevantes para a engenharia, mas isso não significa que os aspectos de engenharia são necessariamente irrelevantes para os aspectos semânticos” (Shannon; Weaver, 1964, p.8. Trad. livre). Em outras palavras, pouco importa saber se um bit (o dígito binário, a menor unidade possível de informação na Teoria Matemática da Comunicação) diz uma verdade ou uma mentira. De um bit não se pode exigir retidão normativa ou veracidade subjetiva, apenas que transmita um sinal codificável.

Foi então que, nos anos 1960, retomou-se a preocupação com a conexão entre verdade, informação e política. Na edição de 1968 da obra *Entre o passado e o futuro*, de Hannah Arendt (1995), foi incluído o texto “Verdade e Política”, publicado no ano anterior na revista *The New Yorker*. O ensaio responde às polémicas em torno de sua reportagem “Eichmann em Jerusalém” (Arendt, 1999), com reflexões sobre a admissibilidade da mentira na política e sobre o tipo de verdade que se pode exigir dos agentes políticos. Nessa obra, Arendt cunha o conceito de “verdade factual”, promovendo de certo modo uma reconciliação entre a verdade iluminista e a informação do século XX.

Segundo a filósofa, a verdade factual – diferentemente da verdade religiosa, que só se manifesta a quem tenha fé, ou da verdade metafísica, que requer do sujeito alguma formação filosófica – pode ser percebida por qualquer pessoa dotada de habilidades normais. Para a autora, a verdade factual forneceria a tex-

tura do domínio político, ou seja, a política consistiria em diálogos e disputas racionais acerca da verdade factual com fins de produzir as decisões coletivas que incidirão sobre os destinos comuns (Arendt, 1995).² Sem essa verdade, a democracia seria então impossível – e a política substituída pelo simples e bruto fanatismo – termo este que, segundo Filipe Campello (2015), em leitura de Hegel, consiste numa espécie de patologia da liberdade individual, ou “radicalização da liberdade negativa”.

A partir dessa breve recapitulação histórica sobre o conceito de informação,³ podemos então partir para um olhar mais detido sobre o surgimento do fenômeno da desinformação, ou o que entendemos como “ordem desinformativa”.

A ordem desinformativa e seus efeitos sobre a democracia

Lembremos que, quanto à esfera pública, Jürgen Habermas ensina que ela é *constituída* pela comunicação; seus escritos nos ajudam entender que as práticas comunicativas não são apenas fatores que integram, mas, acima disso, *geram* a esfera pública, hoje mais precisamente pensada no plural “esferas públicas”. Em termos expressos, o filósofo advertiu que a esfera pública “não se refere nem às funções nem ao conteúdo da comunicação de todo dia, mas ao espaço social *gerado* pela comunicação” (Habermas, 1996, p.360. Tradução livre da edição em inglês. Itálico nosso). Nesse sentido, podemos dizer que uma crise da comunicação na democracia é, inescapavelmente, uma crise da democracia.

No modelo normativo de esfera pública política, atualizado por Habermas (2009) ainda na primeira década do século XXI, os meios de comunicação de massa atuam como centros de publicação, filtragem e amplificação de informações e argumentos entre os espaços mais ou menos formais da sociedade civil e as instituições estatais, isto é, lugares de disputa por “opiniões públicas arrazoadas”, que deveriam alimentar o sistema político e a própria sociedade.

Com o desenvolvimento da internet nas últimas três décadas, passando de um sistema de comunicação entre terminais fixos para redes desterritorializadas de interação entre pessoas e máquinas (Felice, 2021), assistimos à emergência e à consolidação das plataformas digitais de informação e comunicação, em especial as mídias sociais, controladas pelos conglomerados monopolistas globais, como Alphabet e Meta. Junto a outras como Apple, Microsoft, Amazon e X (antiga Twitter), essas empresas, hoje as mais valorizadas do mundo, fornecem a malha comunicativa que estrutura as sociedades contemporâneas, incluindo a política (Gomes, 2018). Se isso é bom ou ruim para as sociedades democráticas, há controvérsias. Existem leituras mais otimistas (Castells, 2018; 2002; Felice, 2018), outras mais pessimistas (Couldry; Mejias, 2018; Vaidhyanathan, 2021). No diagnóstico mais recente de Habermas (2023) sobre o fenômeno, na obra *Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa*, a “plataformização da esfera pública” leva tanto à ampliação quanto à fragmentação dos espaços de informação, argumentação e deliberação política, tornando-os ainda mais suscetíveis a interesses econômicos e a sectarismos ideológicos.

As plataformas digitais alteraram não só o que divisamos como sendo as esferas públicas, mas também as bases do capital, o que se nota em novas conformações das relações entre capital e trabalho, inaugurando o chamado capitalismo de plataforma (Srnicsek, 2017), o capitalismo de vigilância (Zuboff, 2020), ou o que temos definido como “superindústria do imaginário” (Bucci, 2022a). Há diferenças entre essas teorias que não podemos detalhar aqui, mas elas partilham a noção de que, mais ou menos como na transição entre a economia industrial e a economia que muitos chamaram “de serviços”, a partir dos anos 1970, estamos passando por um reordenamento profundo, tectônico, de modelos econômicos – e, dessa vez, com mais velocidade e de modo mais traumático. Um novo modelo ultrapassa o anterior e preside o comportamento das relações econômicas (Bolaño; Mattos, 2004). Enquanto na dita economia de serviços as mercadorias mais importantes eram informação e conhecimento, na presente economia das plataformas o capital se reorienta para o extrativismo de dados pessoais e rastros digitais dos usuários (Joler; Petrovski, 2016; Gillespie, 2018), além da exploração do olhar (Bucci, 2022a). As ferramentas de manipulação de desejos e comportamentos nunca estiveram tão potencializadas.

Agora, a informação e o conhecimento, engolidas ainda mais pela lógica do entretenimento, servem de atratores de olhar, o que abre os caminhos para o extrativismo de dados. Informação e conhecimento não são mais a mercadoria, mas os meios para a captura da mercadoria principal: dados e olhar. Sendo assim, já era de se esperar uma desvalorização da indústria jornalística, ao lado de outras instituições produtoras de informações e conhecimentos de interesse público, como as universidades. O que não era esperado era o tamanho do impacto. Com princípios e fazeres próprios desenvolvidos ao longo de séculos, essas instituições, que haviam se consolidado e se constitucionalizado como pilares das democracias liberais e sociais, agora se veem obrigadas a se curvar à economia de dados e aos seus apelos por “engajamento emocional” (Vaidhyanathan, 2021). Como resultado, passam a perder recursos e poder no estabelecimento das agendas públicas. Pior ainda, sofrem ataques que procuram corroer ou mesmo destruir a validade de seus métodos e propósitos, além da sua credibilidade.

Podemos então sugerir que a forma dominante do conjunto dos ataques às instituições produtoras de informação de interesse público é o fenômeno da *desinformação*. Contudo, como veremos em mais detalhe no tópico seguinte, ela não se resume a um sem-número de mensagens descontextualizadas ou fabricadas com intuito gerar dano ao enganar quanto aos conteúdos, formatos e fontes. Motivada por lógicas econômicas e políticas, a desinformação emerge num contexto de inundação global de espaços mais ou menos públicos com mensagens que rivalizam com informações fidedignas ao tentar se passar por peças jornalísticas ou científicas. Há também os episódios de agressões pessoais, físicas ou morais, contra jornalistas, professores, cientistas, artistas e grupos diretamente implicados nas mensagens. Por isso, mais do que um conteúdo, *a*

desinformação deve ser compreendida como um ambiente de sabotagem do poder comunicativo de veículos de imprensa e de instituições científicas e de informação pública consolidadas. E muito embora pesquisadoras como Claire Wardle utilizem o termo “desordem informacional” (Wardle; Derakhshan, 2017), por se tratar de um novo regime que se volta contra a informação, talvez devêssemos chamá-lo de “ordem desinformativa”.

No caso das plataformas digitais, o engajamento emocional e o comportamento de rebanho prevalecem em detrimento da discussão racional. A desinformação circula em maior quantidade, mais abrangência e mais rapidamente que a informação, mais custosa e complexa de se produzir (Vosoughi et al., 2018). Assim, apesar de promoverem uma ampliação e diversificação das formas de participação e interação política, dado que o modelo de negócio das plataformas se baseia no engajamento emocional dos usuários, podemos compreender que faz parte da ordem desinformativa a demora para derrubar posts fraudulentos ou para desmonetizar canais que os produzem ou propagam. Por isso que indiretamente os algoritmos das plataformas incentivam a desinformação.

A resultante lógica desse processo é que a desinformação favorece as autocracias de plantão e é fomentada por elas. As relações de propriedade que amarram as tecnologias digitais em conglomerados opacos e resistentes ao controle público são a cara metade das preações antidemocráticas que assolam a sociedade.

Por certo, regimes autoritários dos séculos XIX e XX, como o bonapartismo, o fascismo e o nazismo, souberam tirar proveito da dificuldade da civilização moderna em exercitar o pensamento crítico livre de doutrinas religiosas ou tradicionalistas. O grande problema para as democracias do presente é que a ordem desinformativa se encontra com – e de algum modo se retroalimenta de – outro processo, esse mais longo, de deterioração das culturas políticas, isto é, das atitudes, sentimentos e comportamentos que dão condições para o funcionamento de regimes democráticos (Almond; Verba, 1963; Moisés, 2005).

No Brasil essa deterioração atual decorre, dentre outros fatores, das tensões entre as lutas e conquistas de grupos historicamente marginalizados, como trabalhadores braçais, mulheres, populações negras e indígenas e comunidade LGBTQIA+, que pressionam por mais direitos de igualdade e diversidade, e as reações conservadoras de elites políticas a essas lutas, como militares, oligarcas do campo, setores do empresariado e grupos religiosos, que veem o reconhecimento de direitos de diversidade e maior igualdade como ameaças aos seus privilégios. E quando uma cultura política excludente e desigual se encontra com uma ordem desinformativa avessa à reflexão e à temperança, ainda mais numa sociedade classista, machista e racista, temos uma simbiose violenta e explosiva, com potencial de arrasar os esforços reformistas e de contenção democrática, tanto do jornalismo e das instituições de interesse público, quanto dos próprios poderes da República.

O jornalismo, por sua vez, apesar de limites e vieses que precisam ser questionados, tem na sua gênese e na sua trajetória o compromisso material de pôr em prática – prática social – alguns dos princípios do Estado democrático de direito, como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, o direito à informação, a fiscalização e a crítica do poder (que contribuem para a transparência desse mesmo poder), a proteção dos direitos individuais e demais direitos humanos, e, fundamentalmente, o princípio da publicidade (que abastece a soberania popular). A imprensa viabiliza o controle social dos poderes, e não por acaso, ela se torna alvo direto da desinformação e de processos de “autocratização”.

Agindo hoje contra a corrente, não é por outro motivo que o jornalismo, em suas mais diversas manifestações, têm liderado, junto a organizações não-governamentais nacionais e internacionais, projetos e ações diretas e indiretas de combate à desinformação, como agências de checagem, programas de proteção e defesa de jornalistas ameaçados(as), consórcios internacionais de jornalistas, programas de educação midiática, experimentação com tecnologias de encriptação, além de novos veículos e espaços mais diversos de comunicação de interesse público.

Enquanto isso, apesar de deterem grande poder de mídia, ou de “espalhamento” (Jenkins; Ford; Green, 2013), as empresas de tecnologia ainda não assumiram devidamente algumas das responsabilidades de empresas de comunicação que lhes caberiam, como a prestação de contas, a transparência, o fomento da informação de interesse público e o respeito aos direitos fundamentais e às instituições do Estado Democrático de Direito. Ao passo que seus projetos de apoio ao jornalismo se assemelham em importância aos projetos sociais e de compensação ambiental de grandes bancos, usinas e construtoras, essas empresas têm atuado em vácuos econômicos e jurídicos contra os quais as instituições do Estado ainda não encontraram soluções adequadas.

Desinformação e erosão da cultura política democrática

É comum ouvirmos pessoas dizendo que havia *fake news* na Grécia Antiga. Há mesmo quem afirme a existência de *fake news* nas paredes das pirâmides do Egito. No linguajar cotidiano, a expressão acabou se tornando sinônimo de mentira.

Nada mais equivocado. Antes de tudo, as *fake news* empreendem uma falsificação de forma – a forma fraudulenta da notícia. Ora, essa forma fraudulenta só pode existir, necessariamente, tendo sido precedida pela forma notícia – que são as “*news*”. As *fake news* são a forma falsificada das *news*. Portanto, a imprensa pode produzir e fabricar mentiras, erros, distorções e calúnias, mas, por definição, uma redação jornalística não pode produzir *fake news*. Se o emprego dessa expressão observasse sempre esse tipo de cautela semântica, o conceito teria se preservado do desgaste.

Ocorre que o desgaste veio e se instalou de forma irreversível. Assim, dadas suas ambiguidades semânticas e usos por políticos para descredibilizar o

trabalho crítico da imprensa, a expressão *fake news* perdeu consistência conceitual (Wardle; Derakhshan, 2017; Tandoc Jr. et al., 2018; Bounegru et al., 2017; Prado, 2022).

Uma das iniciativas mais conhecidas de superação do termo *fake news* foi apresentado no relatório para o Conselho da Europa “Information Disorder – Toward an interdisciplinary framework for research and policy making” escrito por Claire Wardle e Hossein Darakshan (2017). Wardle e Darakshan formularam o conceito de desinformação, que tem por trás uma engenharia complexa, mas que carrega duas componentes essenciais: intencionalidade e escala. De um lado, trata-se de conteúdos mal apurados que não têm o propósito de prejudicar ninguém (*misinformation*) mas causam mal-entendidos. De outro, há conteúdos verídicos que, manipulados propositadamente, buscam ocasionar danos (*malinformation*). E no entrecruzamento dessas duas categorias, encontramos a desinformação (*disinformation*) propriamente dita: aquela escancaradamente mal-intencionada, que combina conteúdos falsos e a intenção de causar danos ou obter vantagens (econômicas, políticas ou pessoais) (Wardle, 2020).

Em termos de escala, a cadeia da desinformação abre um ambiente de destruição de sentido, ou “poluição cognitiva”, muitas vezes com disseminação viral e alcance planetário, pois se faz a partir das mídias sociais. Os projetos de checagem de dados respondem em boa medida a alguns dos efeitos da desinformação, mas não superam – nem sequer arranham – o volume massivo da audiência que a desinformação, propagada em alta velocidade, alcança e seduz (Vosoughi; Roy; Aral, 2018).

Pensemos por meio de contrastes. Se a informação conforma a esfera pública, a desinformação esgarça, desfia e desagrega a esfera pública, sendo o perfeito oposto de tudo aquilo que entendemos como informação. Mas só os contrastes não nos bastam. Se queremos empreender uma análise menos técnica e mais abrangente do que vem desabando sobre as instituições democráticas, precisamos ir além do conceito de Claire Wardle.

Se ultrapassarmos esses marcos, poderemos constatar que, na verdade, o fenômeno da desinformação é mais do que o oposto da informação: ela não se reduz à corrosão da lógica e à necrose dos significados; vai além dos conteúdos danificados que apagam as fronteiras entre retórica factual e opinativa. A dimensão pragmática da desinformação faz com que a política mesma se desnature em fanatismo. A vida comum, a vida partilhada se perde. As democracias passam a trabalhar para a destruição de si próprias.

É por isso que podemos entender a ordem desinformativa como um aprofundamento, ou uma conjunção daquilo que Habermas havia identificado nos anos 1980 como comunicação sistematicamente distorcida: uma violência estrutural que ocorre pela invasão e subversão, muitas vezes velada, dos ambientes de comunicação voltada para o entendimento mútuo possível, pelos médiuns do dinheiro e do poder. No caso, a desinformação contribui para que o dinheiro e

o poder se distanciem cada vez mais das problematizações práticas que fundamentam sistemas como a economia e a política (Habermas, 1987).

Se, na Teoria Matemática da Comunicação, a informação era definida como conteúdo transmitido de um emissor para um receptor, a desinformação deve ser entendida, para além de um conteúdo, como um *ambiente que desativa os sentidos informativos, éticos e estéticos da comunicação*, desorganizando os circuitos por onde os sinais informativos deveriam passar. A analogia aqui esboçada entre *desinformação* e *ambiente* reaparecerá mais adiante, quando tratarmos do “modelo ambiental”, uma das correntes de propostas regulatórias para os efeitos desse fenómeno sobre a democracia.

A desinformação embaralha as infovias e as desagrega, compondo o que Muniz Sodré denomina “simulacro participativo” ou “bios virtual”, essa sociabilidade maquínica que, por sua vez, dá aso a uma sociedade incivil (Sodré, 2021, p.14-23). A desinformação barra a comunicação entre seres humanos, minando os fundamentos sob os quais se assenta a democracia.

A partir disso, podemos começar a entender por que, para os autoritários, mais importante do que fazer as pessoas acreditarem neles é fazer que elas não acreditem em mais nada. Em matéria de incivilidade, trata-se de um mandamento. Destruir estruturalmente a malha semântica da verdade factual é da essência das autocracias. Vem daí a forte identidade entre o discurso dos autocratas e o ambiente das mídias sociais.

Mas o que terá levado as plataformas digitais a dar preferência ao que desinforma e deforma, potencializando o que podemos denominar, precariamente ainda, como neofascismo? Se entendermos a natureza das mídias sociais, avessas ao pensamento e propensas às emoções sensacionalistas, teremos uma chave explicativa dos motivos pelos quais esse ambiente comunicacional favorece o autoritarismo.

Os padrões dessa indústria incitam as paixões, do sentimentalismo à celebração plástica da violência. Dominada pela estética publicitária e pela incessante interpelação do desejo, a dinâmica da comunicação dos nossos dias busca se abastecer não da razão, mas de sentimentos e ressentimentos. Assim se revela que a identidade entre os autocratas e as redes sociais não está diretamente nos conteúdos, mas no ambiente tecnológico, econômico e político voltado para explorar as paixões mais atávicas.

Desse modo, apesar de se dizerem contrárias à desinformação e de combatê-la em inúmeras iniciativas de autorregulação, os conglomerados das *big techs* e as principais instituições midiáticas, dependentes de audiências massivas e acríticas, favorecem um ambiente comunicacional em que os fatos e a razão têm cada vez menos peso e o fanatismo ruidoso consegue posar de portador da verdade libertadora. O que se dá é uma inversão catastrófica, por meio da qual os mecanismos decisórios da democracia consagram lideranças que, uma vez investidas de algum poder, passam a atuar como destruidoras da democracia e dos mesmos mecanismos decisórios pelos quais se elegeram.

Reações legislativas contra a desinformação

As reações iniciais de órgãos do Executivo e do Judiciário brasileiro à desinformação têm se valido de normas de períodos autoritários, como a Lei de Segurança Nacional, de 1983 (LSN), revogada em 2021, que teve parte de seus institutos incluídos num capítulo do Código Penal sobre “Crimes contra o Estado Democrático de Direito”. Do Executivo podemos destacar o caso do dossiê contra policiais e acadêmicos antifascistas, desenvolvido no âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em julho de 2020, e a intimação que a Polícia Civil do Rio de Janeiro usou, em março de 2021, contra o youtuber Felipe Neto, por chamar o presidente da República de “genocida”.

A mesma LSN e os artigos acrescidos ao Código Penal depois de sua revogação também fundamentaram dois inquéritos no Supremo Tribunal Federal relatados pelo ministro Alexandre de Moraes. O primeiro, denominado Inquérito das *Fake News* (Inq. n.4781), foi instaurado com a portaria 69/2019 da presidência do STF, então ocupada pelo ministro Dias Toffoli, inicialmente sem acompanhamento da Procuradoria Geral da República. O inquérito tramita em sigilo até hoje, tendo levado a atos como censura de uma matéria da revista *Crusoe* que trazia possíveis investigações relacionadas a Toffoli. A censura foi revogada por Moraes três dias depois. No bojo desse primeiro inquérito, ocorreram também buscas e apreensões de equipamentos de indivíduos em diversas cidades, além da prisão em flagrante do deputado Daniel Silveira, que, após condenado por incitação à violência contra ministros e à ruptura da ordem democrática, recebeu graça constitucional do então presidente da República em nome da liberdade de expressão. O segundo procedimento que fez uso da LSN foi o Inquérito dos Atos Antidemocráticos (Inq. n.4828/20), instaurado em 21 de abril de 2020 a pedido do então procurador-geral da República, com o objetivo de apurar fatos em torno de manifestações ocorridas dois dias antes contra o STF.

Em tese, as condutas configurariam os delitos de associação para a tentativa de mudança da ordem, do regime ou do Estado de direito por meio de violência ou grave ameaça, além de tentativa de ruptura institucional e incitação à subversão da ordem e à animosidade entre as Forças Armadas e outros Poderes (art. 16, 17 e 23 da então ainda em vigor LSN). Durante as investigações, o ministro Alexandre de Moraes determinou a quebra de sigilos bancários e telefônicos de diversos civis, servidores técnicos e políticos envolvidos em redes de desinformação e seu financiamento, como o influenciador de direita Allan dos Santos, o servidor da Secretaria de Comunicação da Presidência de República Tércio Arnaud Tomaz e as deputadas federais Bia Kicis (PL-DF) e Carla Zambelli (PL-SP). Ressalte-se que, em decisão de 2 de julho de 2021, o ministro acatou o pedido de arquivamento pela Procuradoria Geral, ao mesmo tempo em que levantou o sigilo dos documentos e determinou a criação de novo inquérito para futuras investigações relacionadas ao Inquérito das *Fake News*.⁴

Entender e analisar as diferentes decisões nessas ações do Executivo e do Judiciário é tarefa que ultrapassa o escopo do que pretendemos realizar aqui. O que podemos dizer é que esse uso de normas ligadas à doutrina de segurança nacional e procedimentos excepcionais revela que alguns dos Poderes da República, talvez inadvertidamente, reproduzem roteiros próprios da ordem desinformativa, em expedientes no mínimo pouco dialógicos.

Quando falamos de iniciativas legislativas contra a desinformação, identificamos que os diferentes projetos de lei, campanhas e recomendações de combate à desinformação pelo mundo têm respondido a diferentes compreensões do fenômeno. No entanto, as pesquisas sobre essas iniciativas até o momento se concentraram em explicar como o fracasso da autorregulação das plataformas têm levado a regulações estatais cada vez mais incisivas (Flew; Martin, 2022; Bossio et al., 2022). O que propomos aqui é uma análise de leis e projetos com base em diferentes modelos históricos de regulação da comunicação (Blotta, 2022) e suas correspondentes concepções de desinformação: o modelo liberal, o modelo conteudista, o modelo da transparência e o mais recente modelo ambiental. Desse modo, torna-se possível avistar nuances e combinações nas propostas de regulação, o que permite a formulação de propostas mais adequadas e eficazes ao fenômeno. Embora a maioria das iniciativas esteja ainda em discussão ou em início de vigência, nossa suspeita é que terão mais legitimidade e sucesso aquelas capazes de abordar a desinformação em suas dimensões mais profundas.

O *modelo liberal* é marcado pela isenção de responsabilidade das plataformas sobre conteúdos de terceiros. Esse princípio está presente nas primeiras regulações civis da internet, como na seção 230 do Communications Decency Act nos Estados Unidos (CDA), e no artigo 19 do Marco Civil da Internet no Brasil (MCI), e tem por base as liberdades de expressão e informação e a livre iniciativa na rede. Nesse modelo, em princípio, a desinformação seria um problema de terceiros, e diante de seu contrário, a informação sairia derrotada no “livre mercado de ideias”.

Mas será que isso funciona realmente assim? Bem sabemos que as plataformas não são um jornal diário ou um canal de televisão e, portanto, não podem ser responsabilizadas por tudo o que nelas aparece. Mesmo assim, já se reconhece que elas são passíveis de alguma responsabilização. Tanto isso é verdade que, atualmente, em diversas legislações, de vários países, elas devem, quando solicitadas por decisão judicial, remover conteúdos. De toda forma, isso talvez seja pouco. O modelo liberal, segundo seus críticos (Abboud; Campos, 2021; Gaetani; Almeida, 2022), supõe um grau de neutralidade das plataformas que não condiz com a prática. Apostar apenas em soluções baseadas na autorregulação pode não resolver as graves distorções da ordem desinformativa, além de deixar espaço para que as plataformas sigam lucrando com a desinformação.

O *modelo conteudista* de regulação responde às insuficiências do modelo liberal, como nos casos das campanhas mentirosas que atuaram em prol do Brexit,

no Reino Unido, e nas eleições de Trump, em 2016, e Bolsonaro, em 2018. Surgem iniciativas com foco em conteúdos desinformativos e de ódio, muitas delas na área penal, como a emenda de 2019 ao Código Criminal da Austrália sobre “condutas ou materiais violentos abomináveis” (seções 474.31 e 474.32), prevendo penas e multas para indivíduos envolvidos e serviços de conteúdo e hospedagem.

No Brasil, o Relatório da CPI da Covid de 2021 chegou a propor um novo tipo penal: “criar ou divulgar notícia que sabe ser falsa para distorcer, alterar ou corromper gravemente a verdade sobre tema relacionado à saúde, à segurança, à economia ou a outro interesse público relevante”, sendo “[...] considerada notícia falsa o texto, áudio, vídeo ou imagem não ficcional que, de modo intencional e deliberado, consideradas a forma e as características da sua veiculação, tenha o potencial de ludibriar o receptor quanto à veracidade do fato”. Mesmo com a ressalva de que “não é considerada notícia falsa a manifestação de opinião, de expressão artística ou literária, ou de conteúdo humorístico”, o risco de uma penalização tão abrangente pode ser mais danoso que virtuoso. A proposta é inspirada na Lei n.14.192/21, cujo artigo 323 tornou crime divulgar, durante campanha eleitoral, “fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado”, com agravantes para disseminação em mídias, internet e transmissões ao vivo, e se contiver elementos de discriminação de gênero, cor, raça e etnia. Temos nesses casos tendências preocupantes, que merecem mais reflexão.

Na área cível, podemos destacar o exemplo australiano do “News Media and Digital Plataforms Mandatory Bargaining Code”, de 2020. O Código obriga as empresas de tecnologia e de mídia a negociar o pagamento pela circulação de conteúdos jornalísticos. Na mesma linha, o artigo 38 da emenda de Relator n.3 do Projeto de Lei n.2630/20, no Brasil, não mais em tramitação, propõe que conteúdos jornalísticos utilizados por provedores de aplicações ensejem remuneração aos detentores de direitos de autor, ressalvado o simples compartilhamento de *links* de notícias.

Em que pese sejam louváveis, essas iniciativas talvez firam a liberdade de expressão e o direito à informação, sobretudo quando pretendem determinar fatos sabidamente inverídicos, em detrimento de danos individuais ou coletivos. Não podemos esquecer que a revogada Lei de Imprensa (Lei n.5.250/67), em seu artigo 16, trazia um tipo penal muito semelhante aos vistos acima. É preciso cautela.

Quando falamos do *modelo da transparência*, seus princípios são o equilíbrio entre os direitos individuais da comunicação privada e os direitos transindividuais da comunicação pública nas redes. Nesse âmbito, surge a ideia da autorregulação regulada, pela qual o Estado fornece as regras básicas de atuação das plataformas digitais, dando a elas as condições para que construam mecanismos mais sofisticados e públicos de transparência e combate à desinformação. A produção regular de relatórios das plataformas para órgãos públicos especializados e de interesse social se faz presente nesse modelo, com o propósito de apoiar a

fiscalização de desinformação. Outro componente são procedimentos de moderação de conteúdo que respeitem o “devido processo informacional” entre usuários e plataformas. Segundo Georges Abboud e Ricardo Campos, juristas envolvidos em iniciativas como a Lei de Aplicação das Leis na Internet, aprovada em 2017 na Alemanha, e no Projeto de Lei n.2630/20 no Brasil, esse modelo faz parte de uma compreensão “procedural” do direito, que lhe dá flexibilidade e abertura para a tomada de decisões jurídicas e a geração de conhecimentos junto às rápidas transformações dos setores de tecnologia (Abboud; Campos, 2021).

Finalmente chegamos ao *modelo ambiental*, que mencionamos há poucas páginas. Além de manter elementos do modelo da transparência, ele se vale de analogias com a área do meio ambiente, o que implica reconhecer a rede e os fluxos de conteúdos como ecossistemas nos quais tanto se realizam direitos como se reproduzem violências e desigualdades estruturais. Esse modelo ainda se encontra em desenvolvimento, sobretudo para incorporar discussões como a governança digital como ecossistema (Almeida; Filgueiras; Doneda, 2021), viés e discriminação algorítmica (Simões-Gomes; Roberto; Mendonça, 2020), colonialismo de dados (Coudry; Mejias, 2019) e uma perspectiva mais decolonial de comunicação (Blotta, 2022). De todo modo, as iniciativas mais recentes que reproduzem esse modelo, como o Digital Markets Act, e o Digital Services Act, aprovados em março e abril de 2022 pela Comissão Europeia, trazem como objetivo a promoção de um ambiente online seguro e responsável. Nessa perspectiva, em contraste frontal com o modelo liberal, assume-se que as plataformas têm um dever de cuidado e prestam, sim, um serviço de informação à sociedade, pelo qual devem ser responsáveis.

Considerações finais

A desinformação é sintoma de uma alteração profunda das lógicas dos sistemas econômico, político e comunicacional. Ao se associar aos processos de degradação das culturas políticas e de autocratização nas democracias ocidentais, ela se revela como a ponta do *iceberg* de uma nova ordem desinformativa. Embebidas nessa nova ordem, as iniciativas sociais e estatais que buscam soluções somente a partir de questões de conteúdo e responsabilização individual, atingem somente a superfície do fenômeno, e acabam por reproduzir alguns dos traços autoritários da própria desinformação. É por isso que o enfrentamento do problema precisa levar em conta seu enraizamento nas atuais mudanças estruturais da comunicação, da economia e da política, o que implica formular políticas públicas intersetoriais e transnacionais no sentido de ecossistemas de governança digital (Almeida; Filgueiras; Doneda, 2021), envolvendo empresas de tecnologia e de mídia, órgãos estatais, entidades não-governamentais, universidades e demais atores sociais. O desafio não é pequeno e está longe de ter sido vencido, mas como sabiamente nos alertou o professor Ciro Marcondes Filho (2019), enfrentá-lo faz parte de nossa condição de cidadãos e estudiosos do jornalismo e da comunicação.

Notas

- 1 Este e o tópico seguinte têm por base a Conferência de Abertura proferida em 7 de setembro de 2022 por Eugênio Bucci no 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares em Comunicação (Intercom). O título da Conferência foi “As Ciências da Comunicação contra a Desinformação”, e foi publicada pela *Revista Comunicação & Educação*, n.2 de 2022.
- 2 Para uma discussão aprofundada sobre o conceito de verdade factual em Hannah Arendt, ver Bucci (2019).
- 3 Essa história social do conceito de informação é trabalhada de modo aprofundado no texto “Ciências da Informação contra a Desinformação”, de Eugênio Bucci (2022b).
- 4 Vitor Blotta e Daniela Osvald Ramos realizaram um estudo aprofundado sobre esses inquéritos, além das CPIs das *fake news* e da pandemia, com o título “Regressive Publics and Militia Rationality in the Brazilian Public Sphere”. A pesquisa foi apresentada na conferência The Media and Publics, organizada pela Universidade de Roskilde, na Dinamarca, em abril de 2022. O resumo da pesquisa pode ser encontrado em: <<https://events.ruc.dk/publicsconference2022/book-of-abstracts>>. Acesso em: 2 set. 2022.

Referências

- ABBOUD, G.; CAMPOS, R. A autorregulação regulada como modelo do direito proceduralizado. Regulação das redes sociais e proceduralização. In. ABBUOD, G.; NERY JUNIOR, N.; CAMPOS, R. (Org.) *Fake News e regulação*. 3.ed. rev. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil; Revista dos Tribunais, 2021. p.135-62.
- ALMEIDA, V.; FILGUEIRAS, F.; DONEDA, D. The Ecosystem of Digital Governance. *IEEE Internet Computing*, v.25, n.3, p.13-171, May-June, 2021.
- ALMOND, G. VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University, 1963.
- ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Manuel Alberto. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1995.
- _____. *Eichmann em Jerusalém – um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.
- BLOTTA, V. Como as lutas pelo jornalismo profissional e pelos direitos digitais explicam os novos autoritarismos. *Observatório da Imprensa*. 1167. 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.observatoriodaimprensa.com.br/conjuntura-nacional/como-as-lutas-pelo-jornalismo-profissional-e-pelos-direitos-digitais-explicam-os-novos-autoritarismos/>>. Acesso em: 20 set. 2022.
- _____. Regulação da Comunicação: um outro olhar para o jardim. Jota. 24 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-da-comunicacao-um-outro-olhar-para-o-jardim-24052022>>. Acesso em: 27 set. 2022.
- BOLAÑO, C.; MATTOS, F. Conhecimento e informação na atual Reestruturação Produtiva: para uma crítica das teorias da Gestão do Conhecimento. Datagramazero. *Revista de Ciência da Informação*, v.5, n.3, junho, 2004.
- BOSSIO, D. et. al. Australia's News Media Bargaining Code and the global turn towards platform regulation. *Policy and Internet*, v.14, Issue1, March, 2022.

BOUNEGRU, L. et al. A Field Guide to Fake News and Other Information Disorders. *Public Data Lab*, 2017. Disponível em: <https://fakenewstoolkit.sdsu.edu/fake-news-toolkit/a-field-guide-to-fake-news-and-other-information-disorders/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BUCCI, E. *Existe democracia sem verdade factual?* São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2019.

_____. *A Superindústria do Imaginário*. Como o capitalismo transformou o olhar em trabalho e se apropriou de tudo o que é visível. São Paulo: Autêntica, 2022a.

_____. Ciências da Informação contra a Desinformação. *Comunicação & Educação*, v.27, n.2, p.5-19, 2022b.

CAMPELLO, F. Radicalização da Liberdade Negativa: Hegel, pós-secularismo e fanatismo. *Ethic@. International Journal for Moral Philosophy*, v.14, n.2, p.320-37, 2015.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O Conceito de Informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.12, n.1, p.148-207, 2007.

CASTELLS, M. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. 6.ed. rev. amp. Trad. Roneide Venancio Majer, Klaus Brandini Gerhardt, Jussara Simões. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1 A Sociedade em Rede.

_____. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. 3.ed. Trad. Klaus Brandini Gerhardt, Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v.3 O Fim do Milênio.

_____. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. 9.ed. Trad. Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2018. v.2 O Poder da Identidade.

COULDRY N.; MEJIAS U. A. Data Colonialism: Rethinking Big Data's Relation to the Contemporary Subject. *Television & New Media*, v.20, n.4, p.336-49, 2019.

FELICE, M. *A cidadania digital: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais*. São Paulo: Paulus, 2021.

FELICE, M. et al. Manifesto pela Cidadania Digital. *Lumina*, v.12, n.3, p.3-7, set./dez. 2018.

FLEW, T; MARTIN, F. R. (Org.). *Digital Platform Regulation. Global Perspectives on Internet Governance*. Cham: Palgrave MacMillan, 2022.

GAETANI, F.; ALMEIDA, V. Regulação das Redes Sociais. *Valor Econômico*. 6 de abril de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-regulacao-das-redes-sociais.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2022.

GILLESPIE, T. *Custodians of the Internet. Platforms, Content Moderation and Hidden Decision that Shape Social Media*. New Haven: Yale University Press, 2018.

GOMES, W. *A democracia no mundo digital. História, problemas e temas*. São Paulo: Sesc, 2018.

HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Trad. Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1987. v.II.

_____. *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Trad. William Rehg. Boston: MIT, 1996.

_____. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos*. Trad. P. Madrigal e F. J. Gil. Madrid: Trotta, 2009.

- _____. *Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa*. Trad. Denílson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2023.
- JENKINS, H.; FORD, S.; GREEN, J. *Spreadable Media*. Creating Value and Meaning in a Networked Culture. New York: NYU, 2013.
- JOLER, V.; PETROVSKI, A. Immaterial Labour and Data Harvesting. Facebook Algorithmic Factory (1). Sharelab. August, 21, 2016. Disponível em: <<https://labs.rs/en/facebook-algorithmic-factory-immaterial-labour-and-data-harvesting/>>. Acesso: 14 ago. 2022.
- MARCONDES FILHO, C. Hora de reescrever as teorias da comunicação. *Questões Transversais – Revista de Epistemologias da Comunicação*, v.7, n.14, p.4-12, julho-dezembro 2019.
- MILL, J. S. *Sobre a liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, v.65, p.71-94, Ago. 2005.
- PRADO, M. *Fake News e Inteligência Artificial*. O poder dos algoritmos na guerra da desinformação. São Paulo: Almedina, 2022.
- SHANNON, C. E.; WEAVER, W. *The mathematical Theory of Communication*. Urbana: The University of Illinois Press, 1964.
- SIMÕES-GOMES, L.; ROBERTO, E.; MENDONÇA, E. Viés Algorítmico. Um balanço provisório. *Estudos sociológicos*, v.25, n.48, p.139-66, jan.-jun. 2020.
- SODRÉ, M. *A Sociedade incivil: mídia, iliberalismo e finanças*. Petrópolis: Vozes, 2021.
- SRNICEK, N. *Platform capitalism*. Cambridge/Malden: Polity Press, 2017.
- TANDOC JUNIOR, E.; ZHENG, W. L.; LING, R. Defining “Fake News”. *Digital Journalism*, v.6, n.2, p.137-53, 2018.
- VAIDHYANATHAN, S. *Anti-social media*. How Facebook Disconnects us and undermines democracy. Oxford: Oxford University, 2021.
- VOSOUGHI, S.; ROY, D.; ARAL, S. The spread of true and false news online. *Science*, v.359, p.1146-51, 2018.
- WARDLE, C. Understanding Information Disorder. *First Draft*. September 22, 2020. Disponível em: <<https://firstdraftnews.org/long-form-article/understanding-information-disorder/>>. Acesso em: 25 set. 2022.
- WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. Information Disorder – Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Council of Europe report. DGI 09, 2017.
- WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.
- ZOLA, E. *J'accuse: a verdade em marcha*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2010.
- ZUBOFF, S. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

RESUMO – Neste artigo propomos uma discussão do conceito desinformação a partir de um diálogo com a literatura atual sobre seus impactos nas democracias ocidentais. Argumentamos que a desinformação precisa ser pensada como um ambiente gerado pela “ordem desinformativa”, um fenômeno mais profundo e estrutural que resulta da associação das crises das culturas políticas democráticas com as lógicas de funcionamento das plataformas digitais. Em seguida, explicamos como a compreensão superficial do fenômeno tem resultado em respostas insuficientes e às vezes contraditórias das instituições públicas, o que nos leva a propor, como aprofundamento da discussão normativa, modelos mais sistemáticos de análise das iniciativas de regulação jurídica contra à desinformação. Somente com uma compreensão mais aprofundada do fenômeno, com suas características sistêmicas e estruturais, será possível propor políticas públicas adequadas e eficientes para combatê-lo.

PALAVRAS-CHAVE: Desinformação, Informação, Esferas públicas, Democracia, Regulação.

ABSTRACT – In this article we discuss the concept of disinformation through a dialogue with the current literature on its impacts over western democracies. We argue that disinformation needs to be thought of as an environment generated by the “disinformative order”, a deeper and more structural phenomena resulting from the association of crises in the democratic political cultures with the functioning of digital platforms. After that, we explain how the superficial understanding of the phenomena is resulting in insufficient, and sometimes contradictory responses from public institutions. This leads us to propose, as a further step in current normative discussion, more systematic models for analyzing legal frameworks against disinformation. Only with a deeper understanding of the phenomena, in its systemic and structural traits, will it be possible to formulate adequate and efficient public policies against it.

KEYWORDS: Disinformation, Information, Public spheres, Democracy, Regulation.

Vitor Blotta é advogado formado pela PUC-Campinas. Mestre e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da USP. É professor na Escola de Comunicações e Artes da USP. @ – vitor.blotta@usp.br / <https://orcid.org/0000-0001-5996-6297>.

Eugênio Bucci é jornalista, graduado em Comunicação Social e em Direito pela Universidade de São Paulo, é doutor pela Escola de Comunicações e Artes da USP, onde atualmente é professor titular. @ – eugeniobucci@uol.com.br / <https://orcid.org/0000-0002-5745-0171>.

Recebido em 1º.11.2022 e aceito em 12.12.2023.

^{1,11} Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, São Paulo, Brasil.