

Quadro regulatório de enfrentamento às *fake news* no Brasil: uma análise das propostas legislativas

Janara Sousa

janara.sousa@gmail.com

Ana Novelli

anacarol.novelli@gmail.com

Giulia Castro

Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Brasília, DF, Brasil

giuliascastro22@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.26512/rici.v15.n3.45659>

Recebido/Recibido/Received: 2022-10-30

Aceitado/Aceptado/Accepted: 2022-11-19

ARTIGOS

Resumo

O objetivo dessa pesquisa é analisar os projetos-lei que estão tramitando no Congresso Nacional que dizem respeito ao enfrentamento das *fake news* no Brasil. Especialmente, desde as eleições de 2018, e mais ainda com as eleições de 2022, vem adensando-se o debate sobre o tema bem como o estabelecimento de mecanismos de produção e reprodução em massa desse conteúdo falso com a intenção de confundir os brasileiros com respeito a temas de suma importância para o país, tal como o tratamento para a Covid-19. Para fazer esta análise, usamos como procedimento metodológico a Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin (1977), para analisar os 50 projetos-lei, que estavam em tramitação na Câmara e no Senado Federal, até o ano de 2021, destacando nesses projetos os seguintes aspectos: temática; conceito; vocação para a prevenção ou criminalização. Como resultados principais, descobriu-se que a maior parte dos projetos-lei foram construídos a partir do ano de 2020. Também se identificou que há um consenso com relação ao conceito de *fake news*, em tais projetos, que diz respeito a notícias falsas com a intenção de causar dano. A maior parte dos projetos analisados estavam ligados ao tema da Covid-19 ou ao tema das eleições, evidenciando como essas questões são sensíveis e devem ser protegidas dos prejuízos que falsas notícias podem causar. Finalmente, a maioria desses projetos-lei não encontra solução para a questão da *fake news* que não seja a criminalização, outros aspectos que poderiam ser considerados, como educação para prevenção e enfrentamento desse fenômeno, quase nunca são mencionados.

Palavras-chave: Internet. *Fake News*. Políticas de Comunicação e Informação. Brasil.

Regulatory Framework to Combat Fake News in Brazil: an analysis of legislative proposals

Abstract

The objective of this research is to analyze the bills that are being processed in the National Congress that concern the fight against fake news in Brazil. Especially since the 2018 elections, and even more so with the 2022 elections, the debate on the subject has been intensifying, as well as the establishment of mechanisms for the mass production and reproduction of this false content with the intention of confusing Brazilians with respect to topics of paramount importance to the country, such as the treatment for Covid-19. To carry out this analysis, we used as a methodological procedure the Content Analysis, by Laurence Bardin (1977), to analyze the 50 bills, which were being processed in the Chamber and the

Federal Senate, until 2021, highlighting in these projects the following aspects: thematic; concept; vocation for prevention or criminalization. As main results, it was found that most of the bills were built from the year 2020. It was also identified that there is a consensus regarding the concept of fake news, in such projects, which concerns fake news with the intention of causing harm. Most of the projects analyzed were linked to the topic of Covid-19 or the topic of elections, showing how these issues are sensitive and must be protected from the damage that false news can cause. Finally, most of these bills do not find a solution to the issue of fake news other than criminalization, other aspects that could be considered, such as education for the prevention and confrontation of this phenomenon, are almost never mentioned.

Keywords: Internet. Fake News. Communication and Information Policies. Brazil.

Marco Normativo para Combatir las Fake News en Brasil: un análisis de las propuestas legislativas

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar los proyectos de ley que se están procesando en el Congreso Nacional que se refieren a la lucha contra las noticias falsas en Brasil. Especialmente desde las elecciones de 2018, y más aún con las elecciones de 2022, el debate sobre el tema se ha ido intensificando, así como el establecimiento de mecanismos para la producción y reproducción masiva de contenido falso con la intención de confundir a los brasileños con respecto a temas de suma importancia para el país, como el tratamiento del Covid-19. Para realizar esta investigación, utilizamos como procedimiento metodológico el Análisis de Contenido, de Laurence Bardin (1977), para analizar los 50 proyectos de ley, que estaban en trámite en la Cámara y el Senado Federal, hasta 2021, destacando en estos proyectos los siguientes aspectos: temática; concepto; vocación por la prevención o la criminalización. Como principales resultados se encontró que la mayoría de los proyectos de ley fueron construidos a partir del año 2020. También se identificó que existe un consenso en cuanto al concepto de fakenews, en dichos proyectos, que se refiere a noticias falsas con la intención de causar daño. La mayoría de los proyectos analizados estuvieron vinculados al tema del Covid-19 o al tema de las elecciones, mostrando cómo estos temas son sensibles y deben ser protegidos del daño que pueden causar las noticias falsas. Finalmente, la mayoría de estos proyectos de ley no encuentran una solución al tema de las noticias falsas más allá de la criminalización, casi nunca se mencionan otros aspectos que podrían considerarse, como la educación para la prevención y el enfrentamiento de este fenómeno.

Palabras clave: Internet. Fake News. Políticas de comunicación y información. Brasil.

1. Introdução

O debate sobre verdade e mentira ganhou rapidamente centralidade no cenário mundial. Não mais de uma década atrás seria impensável que a humanidade revisitasse conceitos que são tão caros à Filosofia e que auxiliaram a alicerçar a formação e consolidação da organização social que temos hoje. Verdade e mentira evocam consigo ética, moral, cultura, política e história, entre outros aspectos, e quando estão em cheque abalam as convicções fundadoras da nossa sociedade.

Evidentemente, sempre houve grupos que acreditaram em realidades alternativas às propostas pela Ciência e, muitas vezes, até pelo senso comum. Mas, tais grupos viviam na marginalidade sem o poder de propagar em massa suas ideias e desafiar evidências científicas tão caras, como o fato de o planeta Terra ser plano.

No epicentro desse tensionamento temos o que ficou mais popularmente conhecido como *fake news*. Talvez, a primeira reação seja pensar que essas tais “notícias falsas” sempre existiram, com a diferença que agora encontram na Internet um espaço fértil para se disseminar. Essa explicação, sem dúvida, omite outros fatores que, de forma menos espontânea que a

Internet, fizeram emergir o mundo da pós-verdade (SANTAELLA, 2020). As notícias falsas não são pontuais e muito menos surgem pela livre vontade das massas, como muitos querem fazer pensar.

Giuliano da Empoli (2019) em seu inquietante livro, intitulado “Engenheiros do Caos”, nos dá pistas que explicam o cenário de embate no qual vivemos hoje. Ele coloca a política, mais precisamente os políticos, no centro desse furacão. O autor, que traz como exemplo a ascensão do populismo na Itália desde a operação *Mani Pulite*¹, na década de 1990, aponta que o ponto nevrálgico desse mundo pós-verdade e desinformação é precisamente o alastramento do populismo pelo mundo, que fez com grupos políticos conservadores levassem ao extremo uma leitura do mundo baseada menos na ciência ou nos fatos históricos e mais nas suas convicções de mundo. Empoli (2019) afirma ainda que esses líderes populistas cada vez mais são fabricados pelos ditos “engenheiros do caos”, técnicos e especialistas preparados para disseminar em massa as *fake news* e mudar a ordem mundial.

Do outro lado, os Estados passaram a entrar em confronto direto com esse movimento e, dentre outras ações, estão construindo um quadro jurídico normativo para enfrentamento das *fake news*. Como evidência, dados do Instituto Poynter (2019), apontavam que havia, em 2019, quase 20 países com leis que versavam sobre desinformação e *fake news*. Tais leis enfrentam os problemas típicos de regular o cenário da Internet, tais como dificuldade de apontar e punir culpados e, de acordo com Meneses (2019), até mesmo oferecer uma explicação clara do termo *fake news*.

O Brasil foi um dos países que partiu na frente na resposta jurídico-normativa para enfrentamento das *fake news*. Em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou o novo Código Eleitoral (Lei 13.834/2019), no qual há um artigo destinado a prever punições para quem propalar conteúdo falso sobre alguém com finalidade eleitoral. Essa ação foi tomada na esteira do debate sobre as eleições presidenciais de 2018, no qual houve propagação em massa de conteúdos falsos, especialmente contra os oponentes do então candidato Jair Bolsonaro (MELLO, 2020). Embora esse artigo no Código Eleitoral seja importante, obviamente, ele está longe de responder ao cenário complexo que as *fake news* e a desinformação, de modo mais geral, nos impõem.

¹ A operação “Mãos Limpas” se tratou de uma investigação judicial na década de 1990, que, de acordo com Empoli (2019), foi responsável por colocar atrás das grades praticamente metade da classe política italiana.

Ainda no ano de 2018, de acordo com a agência de notícia Pública², havia mais 20 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional brasileiro com a intenção de enfrentar as *fake news*. Hoje, menos de três anos depois, segundo levantamento feito por essa pesquisa, são 50 projetos-lei em tramitação cujo principal objetivo é coibir o crescimento desse movimento de *fake news* e desinformação no Brasil. Certamente, esse aumento se deve ao cenário da pandemia de Covid-19, que, especialmente no Brasil, alavancou o fenômeno das *fake news*, estimulado pelo negacionismo do atual governo (LOPES e LEAL, 2020).

A essas tentativas de regulação da desinformação houve e há muita resistência do atual governo, liderado por Jair Bolsonaro, que por inúmeras vezes disse que *fake news* não é crime e que tentar regulá-las é censura³. Precisamente, esse mesmo argumento tem sido usado na campanha eleitoral de 2022, em que decisões do Tribunal Superior Eleitoral, com respeito à propagação de *fake news*, são interpretadas e divulgadas pela base do atual governo como censura.

Diante desse cenário de tensão que foi exposto até agora, o objetivo deste projeto é compreender como o Estado brasileiro vem respondendo à questão das *fake news* por meio da análise dos projetos-lei que estavam em tramitação no Congresso Nacional até o ano de 2021⁴. Acredita-se que o conteúdo desses projetos resumem uma compreensão, ou ainda uma incompreensão, nacional sobre o fenômeno das *fake news* e as alternativas de se interpor a esse movimento de desinformação que cada vez mais se impõe no nosso país com ares de hegemônico.

2. **Fake News: desenhando um conceito - Código Eleitoral**

A força das redes sociais é algo inegável na atualidade, porém, a ascensão das redes como formadoras da opinião pública deve ser estudada sempre de forma conjunta com o fenômeno das *fake news*. Apesar de atingir diversos campos, a influência das *fake news* na política é algo perceptível principalmente a partir de 2016, quando a expressão passou a ser

² PÚBLICA. “20 projetos de lei no Congresso pretendem criminalizar fake news”. Disponível em: <https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news/>

³ Revista Fórum. <https://revistaforum.com.br/politica/2022/10/19/bolsonaro-diz-que-quem-espalha-fake-news-no-deve-ser-punido-porque-no-crime-125138.html>

⁴ É importante observar que muitos desses projetos-lei, especialmente os que estavam tramitando na Câmara dos Deputados, foram apensados a outros no ano de 2022, numa tentativa de economia legislativa para lidar com a pauta. Porém, como o lapso temporal de investigação dessa pesquisa foi até o ano de 2021, consideramos irrestritamente todos os projetos-lei que, até aquele momento estavam em tramitação.

comum ao falar sobre as eleições dos Estados Unidos e a saída da Inglaterra do Reino Unido (SANTAELLA, 2020).

O uso indiscriminado das chamadas “notícias falsas”, tradução literal, toma proporções gigantes no campo da política e é diante desse cenário que apresentaremos aqui as principais conceituações para discutir as legislações sobre o tema.

Para que um fato se torne uma notícia é preciso primeiramente que este tenha relevância e traga à tona uma informação, conhecida ou não, com intuito de despertar o interesse da sociedade. Uma notícia não somente informa, mas também é capaz de influenciar quem lê, criando percepções e formando diferentes opiniões (WOLF, 1985). Nesse ponto entra a discussão sobre o que torna uma notícia falsa? “O termo “fake” é muito usado para obras de arte que copiam o original de modo a se fazer passar por ele. Também para pessoas que fingem ser o que não são. Acentua-se, portanto, em “fake”, o sentido de ludibrio, feito para enganar” (SANTAELLA, 2020, p. 13).

Portanto, uma *fake news* é muito mais que uma notícia falsa, é uma notícia em que há a intenção de produzir algo fingido e que têm como objetivo enganar quem lê. A intencionalidade do ato, apesar de não ser perceptível quando utilizamos a tradução literal de “fake”, não pode ser esquecida e é o que torna esse fenômeno tão importante.

Vale a pena aqui voltar alguns passos atrás para entendermos o fenômeno da desinformação e das *fake news*. De acordo com Meneses (2018), as *fake news* fazem parte desse universo da desinformação, que representa desordens informacionais, como *misinformation* quando uma informação falsa é disseminada sem a intenção de causar nenhum dano; *dis-information*, quando a informação é falsa e tem a intenção de causar dano; e *mal-information* quando uma informação verdadeira é compartilhada com o intuito de causar dano. É precisamente no *dis-information* que estão as *fake news* que são notícias falsas com a intenção de impor conteúdo, manipulá-lo e fabricá-lo com a intenção de causar danos (MENESES, 2018).

Quando trazemos esses conceitos para o campo político, conseguimos traçar paralelos importantes para entender a força que esse fenômeno têm como instrumento para as lideranças. Giuliano da Empoli (2019) nos ajuda a compreender o que as *fake news*, ou desinformação, representam para grupos e governos populistas e afirma que “as verdades alternativas não são um simples instrumento de propaganda. Contrariamente às informações verdadeiras, elas constituem um formidável vetor de coesão” (p. 113). O fenômeno das *fake news* é algo que une determinado grupo em torno de uma ideia e objetivo em comum e o seu uso político nos fez perceber o quão importante é entender e adotar regras para que a sociedade não se torne refém dessa prática.

As *fake news*, nesse sentido, demonstram-se ser prejudiciais à sociedade por provocarem desinformação e promoverem pânico acerca de alguns assuntos, como as notícias falsas que surgiram para invalidar a eficácia da vacina contra o coronavírus. Quando aparecem esses comportamentos que perturbam ou que já não se adequam mais ao modelo social almejado, “novas leis são propostas para atender às novas necessidades da sociedade, que surgem conforme ela se transforma em termos de tecnologias, hábitos e valores” (BRASIL. CÂMARA, 2020).

Essas novas proposições são chamadas de Projetos de Lei (PLs) e podem ser elaborados e apresentados por qualquer deputado ou senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, pelo presidente da República, pelo procurador-geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal, por tribunais superiores e cidadãos (BRASIL. CÂMARA, 2019).

Cada processo começa a tramitar em uma Casa iniciadora e depois passa pela Casa revisora, ou seja, quando um projeto é iniciado pela Câmara dos Deputados, o Senado funciona como a Casa revisora e vice-versa. Aquela que deu início ao processo dá a última palavra, podendo aceitar ou não as sugestões de alteração da Casa revisora (BRASIL. CÂMARA, 2019). Depois de finalizado, os projetos são distribuídos às comissões de acordo com o assunto.

A maior parte dos projetos possuem caráter conclusivo, ou seja, caso o projeto seja aprovado nas comissões, eles seguem para o Senado, mas se 52 deputados recorrem, o projeto precisa passar pelo Plenário. A aprovação do projeto precisa da maioria simples dos votos do Plenário, desde que a maioria absoluta esteja presente na votação (257) (BRASIL. CÂMARA, 2019).

Os Projetos de Lei aprovados nas duas Casas são encaminhados ao presidente da República para a sanção, que possui 15 dias úteis para aprová-lo ou vetá-lo totalmente ou parcialmente. Os vetos precisam passar por votação no Congresso e, para rejeitá-lo é necessário o voto da maioria absoluta de deputados (257) e senadores (41) (BRASIL. CÂMARA, 2019).

O aumento das *fake news* e sua agilidade de propagação, em especial no ambiente online, gerou, portanto, significativo impacto na sociedade, chamando a atenção para a necessidade de regras e legislações, ou mais precisamente de uma Política clara de Comunicação e Informação sobre o tema, com objetivo de coibir atos que possam ser considerados até mesmo como criminosos. Podemos destacar três momentos recentes que chamam a atenção quando falamos nos impactos que têm as *fake news* no Brasil: as eleições gerais brasileiras de 2018, a pandemia da Covid-19 e novamente as eleições gerais de 2022 que, de alguma forma, reencenam o cenário que vivemos em 2018. Esses fatores foram importantes para que fossem elaborados projetos leis que regulamentem, conscientizem e punam aqueles que produzem e propaguem *fake news*.

Sem dúvida, o ponto inicial para as discussões acerca de uma legislação para combate à *fake news* foi a campanha eleitoral no Brasil em 2018. Após intensas discussões e muitas controvérsias a respeito do direito à liberdade de expressão e até que ponto o controle em divulgações e propagandas que pudessem apenas retratar uma opinião seria válido, foi adicionado em 2019 o Artigo 326-A ao *Código Eleitoral Brasileiro*.

Art. 326-A. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto.

§ 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

§ 3º Incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído (BRASIL, 2019).

Estabelecer sanções e multas para quem divulga *fake news* no âmbito eleitoral foi algo decisivo para um país que viveu nas eleições de 2018 uma luta incessante pela verdade. O artigo incluído no Código Eleitoral nos faz resgatar os conceitos já apresentados para o termo *fake news* e reforça a ideia de que uma notícia falsa para ser encaixada como tal precisa atribuir a alguém inocente um ato ou fato falso mesmo sabendo da inocência. A inclusão do artigo para a temática eleitoral motivou outros debates e fez com que crescesse o número de Projetos-Lei que envolvam o fenômeno em áreas além das campanhas eleitorais, e são esses projetos que também pretendemos analisar neste artigo.

3. Metodologia

Para compreender os projetos-lei brasileiros que tratam sobre o tema das *fake news* fizemos uma pesquisa empírica de caráter exploratório. Esta abordagem exploratória se deve ao pouco conhecimento que se tem sobre o tema e a necessidade de aumentar familiaridade com ele (MARCONI e LAKATOS, 2003), visto que ainda é objeto de pouca investigação na Academia. Embora as *fake news* não sejam exatamente um fenômeno novo, os contornos que ela tem no presente, conformados por um lastro político e tecnológico, representam uma novidade tão impactante que, em pouco tempo, foi capaz de dar vazão à criação de 50 projetos-lei dedicados a esta temática, até o ano de 2021.

Como estratégia de coleta de dados nos amparamos na pesquisa documental para selecionar documentos, disponíveis nos *sites* da Câmara e do Senado Federal, que tratassem

sobre o tema das *fake news*. A busca pelos projetos-lei foi feita de modo exaustivo utilizando as palavras-chave “fake news”, “notícias falsas” e “desinformação”. Todos os projetos-leis encontrados a partir dessa busca foram considerados nesta pesquisa, não impondo-se nenhuma exceção.

A partir de uma leitura flutuante do material, conforme preconiza Bardin (1977), selecionamos somente os projetos-lei, em detrimento de outros documentos, como notícias, medidas provisórias e resoluções ou outros materiais que não tinham foco na questão das *fake news*.

Uma vez cumprida esta tarefa inicial, compomos nosso corpus de pesquisa com 50 projetos-lei que foram analisados à luz da Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (1977), este recurso metodológico, que consiste em conjunto de técnicas para análise das mensagens das comunicações, pode ter abordagem tanto qualitativa, quanto quantitativa. Esta pesquisa lançou mão, portanto, dessas duas abordagens em uma tentativa de identificar as frequências, mas, também, as presenças e as ausências nos documentos analisados.

A constituição do corpus respeitou as regras da Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977; FONSECA JÚNIOR, 2009), quais sejam: exaustividade, considerou-se todos projetos-lei em tramitação, independentemente de qualquer lapso temporal; representatividade, amostra composta rigorosamente de modo a representar o pensamento legislativo brasileiro sobre as *fake news*; homogeneidade, foi contemplada que todos os documentos coletados são da mesma natureza; e pertinência, considerando que os projetos-lei são pertinentes para o estudo do quadro regulatório sobre as *fake news* no Brasil.

O *corpus* da pesquisa foi analisado segundo as seguintes categorias: temática; conceito; vocação para prevenção e/ou criminalização. A primeira categoria diz respeito à temática do projeto-lei. Destacou-se este ponto visto que o primeiro marco legislativo que temos no Brasil que contempla as *fake news* foi uma mudança feita no Código Eleitoral para evitar a disseminação de notícias falsas durante o período eleitoral. Logo, a proposta desta categoria é informar se o projeto-lei liga a *fake news* a uma temática específica, tal como eleições ou até a pandemia de Covid-19, ou se se trata mais propriamente de uma lei geral.

Já a segunda categoria se dedicou a uma questão crucial quando falamos de fake news: seu conceito. Conforme discutido no quadro teórico, definir fake news não é tarefa fácil e não há um acordo, nem dentro da Academia e nem fora dela, sobre esse conceito (MENESES, 2019). Logo, a tarefa legislativa ainda é mais delicada visto que para punir, prevenir e educar é preciso ter clareza sobre o que estamos falando.

Finalmente, a terceira categoria também dialoga com o cenário contextual político e social brasileiro e com os autores discutidos até aqui. Os projetos-lei se destinam às ações que

visam prevenir as *fake news* ou ações que buscam punir os que a produzem ou reproduzem? Ou seja, analisou-se se tais projetos buscam enfrentar o fenômeno das *fake news* desde uma perspectiva mais punitiva, que talvez tenha efeitos mais imediatos, ou de um modo mais educativo, cujos efeitos talvez sejam vistos mais a médio e longo prazos.

Qualificação da amostra

Como já foi explicitado, selecionamos todos os projetos-lei em tramitação, na Câmara e no Senado Federal, a despeito do lapso temporal. Analisando o material, identificamos que os projetos foram desenvolvidos entre os anos de 2017 e 2021. O mais antigo é o PL 6812, de fevereiro de 2017, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly, cujo partido é o PSDB, tido como centro, que tem como objetivo criar uma nova tipificação criminal para divulgação ou compartilhamento de informação falsa ou incompleta.

Já o projeto-lei mais novo trata-se do PL 517, de fevereiro de 2021, proposto pelo deputado Wilson Santiago, do PTB, partido de direita, cujo objetivo é evitar fraudes na imunização contra a Covid-19. Dentre as medidas, destacamos que o texto do PL prevê multa para quem produzir notícias falsas durante a Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19. Diferentemente do projeto anterior, que tem como foco principal as *fake news*, este projeto preocupa-se com as questões da vacinação durante a pandemia e trata a *fake news* como um dos aspectos que pode comprometer esse processo.

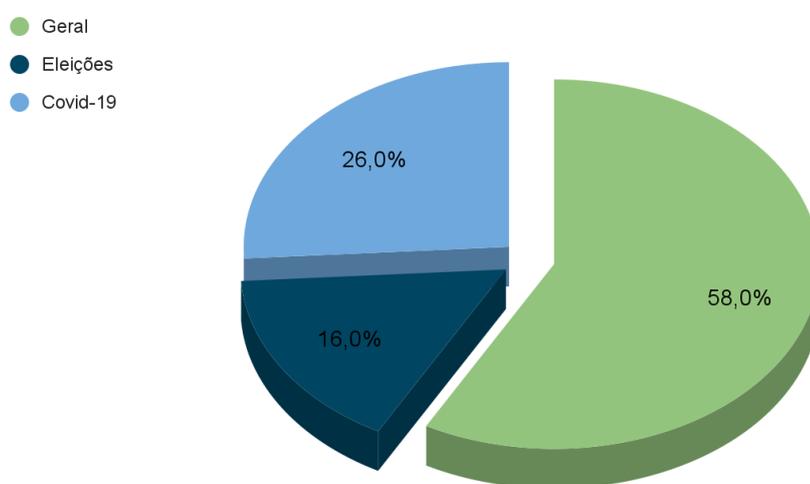
A maioria dos projetos foi construído, quase 50%, durante o ano de 2020, ou seja, durante a maior crise sanitária que o país já viveu. O segundo lugar em número de projetos (20%) foi o ano de 2018, que foi de eleições majoritárias quando aconteceram inúmeras denúncias sobre a produção e envio em massa de notícias falsas relacionadas com as eleições.

Também identificamos que quase 80% dos projetos provêm da Câmara dos Deputados, o qual pode ser explicado porque esta casa tem muitos mais membros, atualmente 513, do que o Senado Federal, com 81, logo a produção legislativa tende a ser mais intensa. Quanto ao espectro ideológico, a maior parte dos projetos-lei, quase 55%, partiu de políticos do centro e 20% de partidos da direita e 20% da esquerda. Entretanto, é interessante cruzar esses dados com os de desempenho dos partidos políticos. Por exemplo, o partido que mais construiu projetos que mencionam o tema das *fake news* foi o Partido dos Trabalhadores (PT), que pertence ao espectro ideológico da esquerda. Quase 10 dos 50 projetos-lei, que tramitam em ambas as casas, foram feitos por este partido.

4. Análise das Propostas Regulatórias

Conforme discutimos anteriormente, a maioria dos projetos-lei surgem a partir de 2018, motivados pelo complicado contexto político constituído durante e a partir das eleições majoritárias e de crise sanitária provocada pela emergência da Covid-19. É fundamental o esclarecimento deste contexto porque ele nos dá condição de compreender os resultados encontrados a partir da análise da nossa primeira categoria: a temática. A maioria dos projetos analisados pretende focar no enfrentamento das *fake news* de modo geral, porém há projetos voltados para duas temáticas específicas: eleições e pandemia de Covid-19:

Gráfico 1: Temáticas dos Projetos-Lei Relacionados à Fake News, Brasil 2021



Fonte: elaboração própria.

Os projetos que têm as *fake news* como temática principal, quase 60%, tendem a esclarecer o conceito e propor medidas para o enfrentamento dessa prática. Podemos citar como exemplo o PL n. 9884/2018⁵ que sobre as *fake news* esclarece: “As notícias falsas são escritas e publicadas com a intenção de enganar, a fim de obter ganhos financeiros ou políticos, muitas vezes com manchetes sensacionalistas, exageradas ou evidentemente falsas”. Assim como destaca Santaella (2020), percebe-se que tal conceito destaca a intencionalidade em enganar como uma característica importante das notícias falsas. É importante observar que os documentos também destacam o papel da Internet e, em especial, das redes sociais na

⁵ Câmara dos Deputados. Projeto-lei n. 9884/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170450>

propagação das notícias. Como evidência, podemos citar o PL 1974/2019⁶ que destaca como as características próprias da rede agravam o problema das *fake news*:

Não há como desconsiderar que, com a rapidez e o alcance da disseminação das informações pela rede, a criação e a divulgação de uma notícia falsa- popularmente conhecida como “Fake News”- ganhou contornos ainda mais relevantes, tendo em vista os efeitos gerados, praticamente instantâneos, e por vezes, em escala exponencial.

Já os projetos que relacionam *fake news* às eleições caminham no sentido de reforçar e ampliar o que o já mencionado Código Eleitoral apontou sobre a geração de notícias falsas contra instituições, partidos políticos e candidatos e candidatas com a intenção de influenciar o eleitorado. Finalmente, os PLs que abordam a temática da Covid-19 têm como intenção combater a produção e divulgação de notícias falsas sobre a pandemia. Uma característica comum desses projetos é que eles preveem punições, como é o caso do PL 1941/2020⁷ que afirma que: “Esta Lei pune com multa quem editar ou divulgar dolosamente informações ou notícias falsas (*fake news*) sobre epidemias, pandemias, ou eventos sociais que caracterizem tragédias ou estado de calamidade pública (...)”.

Com relação à segunda categoria, que se refere ao conceito de *fake news*, buscou-se compreender o entendimento do legislativo brasileiro sobre o tema. Os PLs analisados convergem na utilização do termo *fake news* como sinônimo para notícias falsas. Em alguns projetos o termo desinformação também aparece como sinônimo de *fake news*. Como exemplo, podemos citar o PL 127/2021⁸ cujo texto contém: “(...) a propagação massiva de desinformação pela internet emergiu como uma ferramenta útil para grupos os mais diversos atuarem de forma dissimulada e à margem da lei com o viés de alcançarem objetivos escusos”.

De acordo com Meneses (2018), o fenômeno da desinformação está dentro do contexto das desordens informacionais, que também são compostas pela informação errada e pela má informação. Diferentemente das outras, a desinformação diz respeito à produção de conteúdo falso com objetivo de manipular. Este é precisamente o entendimento dos projetos-lei brasileiros, que tramitam tanto na Câmara quanto no Senado Federal. Destaca-se com frequência nos documentos esta característica das *fake news*, como, por exemplo, podemos

⁶ Câmara dos Deputados. Projeto-lei n. 1974/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196504>

⁷ Câmara dos Deputados. Projeto-lei n. 1941/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2249314>

⁸ Câmara dos Deputados. Projeto-lei n. 127/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2268795>

observar no PL 4027/2020⁹ que observa que as notícias falsas colocam em risco a própria democracia brasileira na medida em confunde e engana a população.

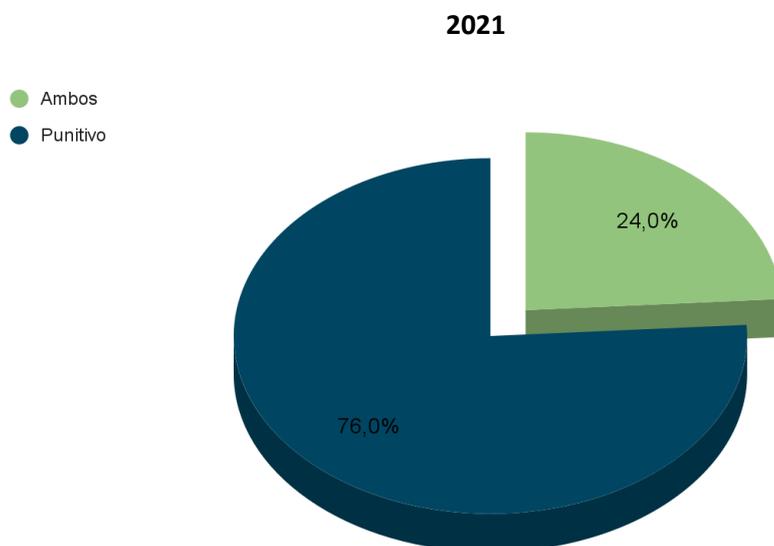
Além de destacar essa característica manipulatória, observou-se em alguns documentos uma tentativa de detalhar as principais as consequências das fake news, como é o caso do PL 2922/2020¹⁰:

§ 2º A desinformação fica caracterizada como a informação comprovadamente falsa ou enganadora que, cumulativamente:
I - é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens econômicas ou para enganar deliberadamente o público; e
II - é suscetível de causar um prejuízo público, entendido como ameaças aos processos políticos democráticos e aos processos de elaboração de políticas, bem como a bens públicos, tais como a proteção da saúde dos cidadãos, o ambiente ou a segurança.

O documento pontua o prejuízo público e considera a elaboração política, bem como as questões de saúde, dois temas caros que, como já se destacou, aparecem recorrentemente relacionados à *fake news*.

Finalmente, com relação ao caráter mais punitivo ou preventivo dos documentos, observou-se que a maioria dos projetos têm caráter punitivo:

Gráfico 2: Caráter Punitivo e Preventivo dos Projetos-Lei Relacionados à Fake News, Brasil



Fonte: elaboração própria

⁹ Câmara dos Deputados. Projeto-Lei n. 4027/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259158>

¹⁰ Senado Federal. Projeto-Lei n. 2922/2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142129>

Como é possível observar pelo gráfico 2 acima, a imensa maioria dos documentos trazem propostas mais punitivas do que necessariamente para educar, sensibilizar e mobilizar a população para o enfrentamento das *fake news*. Portanto, o debate legislativo da desinformação, em especial das *fake news*, é majoritariamente discutido em termos de criminalização. Como exemplo, podemos citar os PLs, da Câmara Federal e do Senado Federal, 4096/2020¹¹, 1015/2021¹² e 9884/2018¹³, dentre outros, que propõem alterar o Código Penal para tipificar como crime a criação e reprodução de notícias falsas, responsabilizando os produtores e disseminadores de tais conteúdos, bem como os provedores de Internet.

Com relação aos projetos que de alguma forma pensam articuladamente na prevenção e punição, apontam caminhos como: criação de etapas de mediação do conteúdo, como a formação de verificadores de fatos, que podem apontar material falso; e a proibição de publicidade oficial em veículos que pratiquem desinformação.

Nestes projetos o Estado não é pensado como um ente que pode promover ou estimular mecanismos de informação, comunicação e educação que auxilie as e os cidadãos no reconhecimento de notícias falsas. Escolas, locais privilegiados para esse debate, também não são sequer mencionadas neste debate, assim como o papel dos provedores de Internet e da sociedade civil na construção desta literacia digital brasileira.

5. Considerações Finais

Ao longo desta pesquisa observou-se que o interesse de regular *fake news* é grande no Brasil, independente do espectro político-ideológico ao qual estejamos nos referindo. Os projetos-leis são múltiplos e, em sua grande maioria, são fruto do tumultuado processo eleitoral de 2018, que deu vazão ao chamado gabinete do ódio, uma espécie de máquina produtora de *fake news* que perdurou por todo os quatro ano do governo Bolsonaro (MELLO, 2018).

Somado a esse contexto, tivemos a pandemia de Covid-19 que igualmente deu vazão a uma produção em massa de produção de notícias falsas privando a população brasileira de ter acesso à informação de qualidade que auxiliasse no tratamento e enfrentamento da enfermidade. Quase 700 mil pessoas morreram e acredita-se que esse número poderia ter sido,

¹¹ Câmara dos Deputados. Projeto-Lei n. 4096/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259482>

¹² Senado Federal. Projeto-Lei n. 1015/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147723>

¹³ Câmara dos Deputados. Projeto-Lei n. 9884/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170450>

pelo menos a metade, se houvesse informação de qualidade circulando com a mesma velocidade que as *fake news*.

Esses dois eventos deram vazão a inúmeros projetos-leis com o intuito de coibir e até criminalizar a produção e disseminação de *fake news*, amparados no Direito à Informação, que está garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como por nossa Constituição Federal.

Mas, a grande maioria dos projetos-leis brasileiros vê a produção e disseminação de notícias falsas como um fenômeno que está para além das eleições e da pandemia. Ou seja, há uma tentativa de enfrentar um fenômeno de base que circula, às vezes silenciosamente, por nossa sociedade e, por atacar o Direito à Informação, ataca também a possibilidade de viver uma cidadania plena.

Em comum, todos esses projetos têm o fato de partirem do princípio que as *fakes news*, ou desinformação, são notícias mentirosas com o fenômeno de manipular e causar dano a certos grupos da população. A maioria desses projetos vê a criminalização como caminho de enfrentamento, deixando pouco espaço para pensar em processos de prevenção, que envolvam educação e mobilização de uma sociedade extremamente afeita em acreditar em notícias falsas.

Certamente, a criminalização é importante, mas se um trabalho de base, mais longo, mas também mais efetivo, não for feito, essa página jamais será virada. As *fake news* não são um fenômeno tipicamente brasileiro. Essa situação alcança, sem dúvida, todo o planeta e diversos países, como colocamos antes, estão na luta para enfrentar esse problema. E essa luta, sem dúvida, passa pela regulação, mas também pela prevenção e pela educação.

Finalmente, é importante destacar o papel do Estado como fomentador de propostas de prevenção e enfrentamento das *fake news* que mobilizem outros atores sociais, tais como as grandes telecoms, as plataformas de conteúdo, a mídia, a escola e a sociedade civil, de modo geral. O esforço precisa ser multi stakeholder, mas é preciso que um ator, e nesse caso o Estado, seja o impulsionador dessa tarefa, visto que é a cidadania e até mesmo a democracia brasileira que está em risco.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise do Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Código Eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do Caos** – como as Fake News, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. São Paulo: Vestígio, 2019.

FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise de Conteúdo. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 280-303.

LOPES, Ivonete da Silva; LEAL, Daniela de Ulysséa. Entre a pandemia e o negacionismo: a comunicação de riscos da covid-19 pelo governo brasileiro. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, [S.L.], v. 1, n. 145, p. 261-280, 21 dez. 2020. CIESPAL. Disponível em: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4350>

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M.. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo : Atlas 2003.

MELLO, Patrícia C. **A máquina do ódio**: Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MENESES, João Paulo. Sobre a necessidade de conceptualizar o fenómeno das fakes news. **Observatorio (OBS)**. n. 1, pa. 37-53, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6648894>

MENESES, João Paulo. Como as leis estão a definir (e a criminalizar) as fake news. **Comunicação Pública**. v. 14, n. 27, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cp/5423?lang=es>

POYNTER. A guide to anti-misinformation actions around the world. Disponível em: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>

SANTAELLA, Lucia. A semiótica das fake news. **Verbum - Cadernos de Pós-Graduação**, v. 9, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/verbum/article/view/50522>

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.