COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.12.2018
COM(2018) 794 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a aplicação da Comunicação

«Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia»

1. INTRODUÇÃO

Em 26 de abril de 2018, a Comissão adotou a comunicação intitulada «*Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia*» (a seguir designada «a Comunicação»)[1]. A Comunicação define os desafios que a desinformação em linha coloca às nossas democracias, definindo cinco grupos de ações que as partes interessadas, tanto do sector privado como do sector público, poderão desenvolver para dar resposta a estes desafios.

O presente relatório acompanha a Comunicação Conjunta «Plano de Ação contra a desinformação»[2] e apresenta a avaliação da Comissão dos progressos realizados na implementação das ações previstas na Comunicação de abril.

2. PONTO DA SITUAÇÃO RELATIVAMENTE ÀS DIFERENTES AÇÕES

2.1 Um ecossistema digital mais transparente, fiável e responsável

2.1.1 As plataformas digitais deverão atuar de forma rápida e eficaz para protegerem os utilizadores da desinformação

O primeiro conjunto de ações visa criar um ecossistema digital mais transparente, fiável e responsável. As ações previstas incluem: o desenvolvimento de um código de conduta voluntário em matéria de desinformação aplicável às plataformas em linha e à indústria publicitária, a fim de aumentar a transparência e proteger melhor os utilizadores; a criação de uma rede europeia de verificadores independentes, por forma a definir métodos de trabalho comuns, proceder ao intercâmbio de boas práticas e assegurar a mais ampla cobertura possível em toda a UE; a promoção de sistemas voluntários de identificação em linha, por forma a melhorar a rastreabilidade e identificação dos fornecedores de informação; e a utilização do programa de investigação e inovação da UE (Horizonte 2020) para mobilizar novas tecnologias como a inteligência artificial ou os algoritmos de cadeia de blocos e os algoritmos cognitivos.

Em maio de 2018, a Comissão convocou o Fórum Multilateral sobre a Desinformação (a seguir designado «o Fórum»), tendo em vista a elaboração de um código de conduta voluntário em matéria de desinformação (a seguir designado «o código»)[3]. O Fórum era composto por um «Grupo de Trabalho», que reuniu as principais plataformas em linha e por representantes do setor publicitário e dos principais anunciantes, e por um «Painel de Consulta», composto por representantes dos meios de comunicação social, do mundo académico e da sociedade civil. O Grupo de Trabalho foi incumbido de redigir o código, enquanto o Painel de Consulta foi encarregado de dar aconselhamento e de emitir um parecer sobre o mesmo. O código foi publicado em 26 de setembro, juntamente com as conclusões do Painel de Consulta[4].

O código inclui um preâmbulo, uma declaração de objetivos e um conjunto de 15 compromissos, prefaciados por comentários explicativos que fazem referência aos objetivos definidos na Comunicação, pormenorizam o âmbito de aplicação e os objetivos dos compromissos assumidos e contextualizam a questão. Os compromissos estão organizados em cinco domínios:

1. Escrutínio dos anúncios publicados
2. Propaganda política e publicidade temática

---

1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia, COM(2018) 236 final de 26.4.2018, disponível em: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=51804.

2 JOIN(2018) 36.

3 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/meeting-multistakeholder-forum-disinformation.

4 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation.

3. Integridade dos serviços
4. Capacitação dos consumidores
5. Capacitação da comunidade de investigação

Os signatários do código devem indicar a quais dos compromissos irão aderir, tendo em conta a respetiva relevância para os produtos ou serviços que fornecem. O código integra anexos que identificam as políticas e ações específicas que os signatários deverão adotar com vista à aplicação do código.

O código estabelece ainda compromissos adicionais que exigem que os signatários comuniquem informações e procedam a avaliações da respetiva execução, funcionamento e eficácia, com base em relatórios anuais de autoavaliação que serão analisados por uma organização terceira independente escolhida pelos próprios signatários. Os signatários comprometem-se igualmente a cooperar com a Comissão na avaliação do código, nomeadamente prestando informações quando tal lhes seja pedido e respondendo a eventuais questões que lhes sejam colocadas.

Em 16 de outubro, os signatários iniciais do código apresentaram a sua adesão formal ao mesmo, identificando os compromissos assumidos por cada um e apresentando um quadro com as melhores práticas empresariais, para além de identificar também os passos mais importantes para a aplicação global do código na UE[5]. Os signatários iniciais foram: Facebook, Google, Twitter e Mozilla, bem como a associação comercial que representa as plataformas em linha (EDIMA) e as associações comerciais que representam a indústria publicitária e os anunciantes (EACA, IAB Europe, WFA e UBA)[6].

Além disso, o Facebook, o Google, o Twitter e o Mozilla delinearam uma série de atividades específicas que levarão a cabo, antecipadamente, com vista a assegurar a segurança e a integridade das eleições europeias da primavera de 2019.

A Comissão considera que o código constitui um enquadramento adequado para atingir os objetivos pretendidos, estabelecidos na Comunicação. Considera igualmente que o código é coerente com os princípios da Comissão para a melhoria da autorregulação e da corregulação. Os signatários iniciais representam parte substancial do sector da distribuição de notícias em linha.

A Comissão salienta que a conclusão do código deve ser encarada como um primeiro passo. Os signatários devem agora esforçar-se por aplicá-lo rigorosamente, expandindo e executando as políticas e ações que identificaram. A Comissão considera que o código deve ser aplicado de forma integral, eficaz e oportuna.

A Comissão solicitará aos signatários informações atualizadas sobre as medidas tomadas com vista à aplicação do código até ao final de 2018. A Comissão tenciona publicar essa informação em janeiro de 2019.

Além disso, entre janeiro e maio de 2019, a Comissão efetuará uma monitorização centrada no cumprimento do código, por forma a verificar se são efetivamente adotadas, antes das eleições europeias, políticas eficazes particularmente pertinentes para a integridade do processo eleitoral e, mais especificamente, para assegurar o cumprimento dos principais parâmetros do código [escrutínio dos anúncios publicados, transparência da propaganda política, encerramento das contas falsas e sistemas que permitam assinalar os robôs digitais (*bots*)]. As plataformas devem prestar mensalmente informações completas sobre o modo

[5] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/online-platforms-advertisers-and-advertising-industry-present-commissioner-mariya-gabriel.

[6] Nos termos do código, os signatários de uma associação comercial, embora não assumam obrigações em nome dos seus membros, comprometem-se a informá-los plenamente sobre o código e a incentivá-los a aderir ao mesmo ou a respeitar os seus princípios, sempre que oportuno.

como estão a dar cumprimento aos compromissos assumidos, nomeadamente respondendo a pedidos específicos da Comissão. Essa informação será igualmente publicada.

No final de 2019, a Comissão procederá a uma avaliação exaustiva dos primeiros doze meses de aplicação do código. Se os resultados não forem satisfatórios, a Comissão poderá propor medidas suplementares, nomeadamente de caráter normativo.

A Comissão procurará obter o apoio da ERGA, a rede independente dos reguladores do setor audiovisual ao abrigo da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva SCSA), para efeitos de acompanhamento da aplicação do código nos diferentes Estados-Membros. A ERGA tem condições únicas para desempenhar essas funções, dada a experiência e competência dos seus membros. A Comissão poderá beneficiar igualmente do apoio do Observatório Europeu do Audiovisual.

No quadro do acompanhamento da aplicação do código, a Comissão tenciona recolher as seguintes informações junto dos signatários:

A. Escrutínio dos anúncios publicados	
1. Aplicação de políticas e procedimentos para prevenir incentivos monetários e publicitários aos comportamentos em causa	• Número de contas eliminadas por violação das políticas de publicidade das plataformas (p. ex.: políticas de combate à deturpação da informação) • Políticas postas em prática para reduzir o número de sítios ou contas que distribuem desinformação ou informações que não são autênticas [p. ex.: os chamados caça-cliques (*click-bait*)] • Percentagem dos contratos entre anunciantes e operadores da rede que estipulam disposições de segurança contra a colocação de anúncios em sítios web de desinformação • Número de sítios web bloqueados por replicarem ou «aproveitarem» conteúdos produzidos por outros sítios web
B. Propaganda política e publicidade temática	
2. Todos os anúncios publicitários devem ser claramente distinguíveis dos conteúdos editoriais	• Anúncios claramente identificados como propaganda política, em percentagem da totalidade dos anúncios de teor político • Medidas tomadas para assegurar a correta identificação de todos os anúncios de teor político • Número de anúncios de teor político ou temático eliminados por incumprimento das orientações da plataforma quanto à transparência da propaganda política
3. Permitir a divulgação pública da propaganda política	• Número de registos adicionados aos repositórios de divulgação pública • Informação sobre os montantes recebidos de partidos políticos, candidatos, campanhas e fundações

	relacionados com anúncios de base política ou temática • Políticas para verificar a identidade dos autores da propaganda política
4. Conceber abordagens para a divulgação pública dos «anúncios de base temática»	• Informação sobre os progressos realizados no que respeita a este compromisso
C. Integridade dos serviços	
5. Aplicar políticas claras em matéria de identificação e de utilização abusiva de robôs digitais automatizados nos serviços das diferentes plataformas	• Número de contas falsas em atividade identificadas • Número de contas falsas em atividade encerradas por violação das políticas da plataforma • Informação sobre as medidas tomadas para assegurar que todos os robôs digitais sejam claramente rotulados como tal • Número de publicações (*posts*), imagens, vídeos ou comentários contra os quais foram tomadas medidas por violação das políticas da plataforma sobre a utilização abusiva de robôs digitais automatizados
6. Definir políticas sobre o que constitui uma utilização ilícita de sistemas automatizados	• Informações sobre as políticas em matéria de utilização abusiva de robôs digitais, incluindo informações sobre as interações com esse tipo de sistemas • Número de robôs digitais desativados no seguimento de atividades maliciosas em violação das políticas da plataforma
D. Capacitar os consumidores	
7. Investir em produtos, tecnologias e programas [...] para ajudar as pessoas a tomarem decisões informadas quando se deparam com notícias que podem ser falsas	• Informação sobre os investimentos efetuados nesses instrumentos ou sobre outros progressos no sentido do cumprimento deste compromisso • Informação sobre a efetiva utilização desses instrumentos pelos consumidores • Informação sobre a colaboração com as organizações da comunicação social e com os verificadores de factos com vista ao cumprimento deste compromisso, incluindo o desenvolvimento de indicadores de fiabilidade • Informação sobre as medidas tomadas para assegurar uma divulgação mais alargada e com maior visibilidade dos conteúdos que tenham sido objeto de verificação

8. Investir em meios tecnológicos que permitam dar prioridade à informação relevante, autêntica e credível nas buscas, fontes web (*feeds*) ou outros canais de distribuição automaticamente classificados.	• Informação sobre os progressos realizados no que respeita a este compromisso • Informação sobre a colaboração com as organizações da comunicação social e com os verificadores de factos com vista à realização deste compromisso, incluindo o desenvolvimento de indicadores de fiabilidade
9. Investir em características e ferramentas que permitam às pessoas aceder mais facilmente a diferentes perspetivas sobre os temas de interesse público	• Informação sobre os investimentos efetuados nesses instrumentos ou sobre outros progressos no sentido do cumprimento deste compromisso • Informação sobre a disponibilidade e a efetiva utilização desses instrumentos pelos consumidores
10. Colaborar com a sociedade civil, as administrações públicas, as instituições de ensino e outras partes interessadas no sentido de apoiar os esforços destinados a potenciar o pensamento crítico e a literacia mediática digital	• Informação sobre as iniciativas realizadas ou previstas pelos signatários, nomeadamente no que respeita ao grau de cobertura nos diferentes Estados-Membros
11. Incentivar a adoção pelo mercado de ferramentas que ajudem os consumidores a compreender por que razão estão a ver um determinado anúncio	• Informação sobre a adoção e efetiva utilização desses instrumentos pelos consumidores
E. Capacitar a comunidade de investigação	
12. Apoiar os esforços independentes e de boa-fé para acompanhar e compreender o impacto da desinformação	• Informação sobre as colaborações com verificadores de factos e investigadores, incluindo os registos partilhados
13. Não proibir nem desincentivar a investigação de boa-fé sobre a desinformação e a propaganda política nas respetivas plataformas	• Informação sobre as políticas aplicadas com vista ao cumprimento deste compromisso
14. Incentivar a investigação sobre a desinformação e a propaganda política	• Informação sobre as políticas aplicadas com vista ao cumprimento deste compromisso
15. Organizar um evento anual para promover o debate entre o mundo académico, a comunidade dos verificadores de factos e outros membros da cadeia de valor	• Relatório sobre o evento anual

Esta informação deve ser disponibilizada em relação a cada um dos Estados-Membros, a fim de permitir uma avaliação das lacunas e divergências na aplicação do código, bem como do seu impacto em toda a União.

A Comissão reconhece, tal como consagrado no código, que: «(...) *uma vez que os vários signatários operam de forma diferente, com diferentes finalidades, tecnologias e audiências, o código permite que sejam adotadas diferentes abordagens para dar cumprimento ao espírito das disposições que contém*». A informação que os signatários fornecerem deverá, por conseguinte, refletir as especificidades dos respetivos serviços.

Será igualmente importante encontrar um equilíbrio entre o direito à liberdade de expressão e a necessidade de os cidadãos serem corretamente informados. Neste contexto, importa recordar que a desinformação não configura muitas vezes uma situação em que os conteúdos são ilegais; sempre que esse elemento de ilegalidade esteja presente (p. ex.: em caso de difamação ou de incitamento ao ódio), serão aplicáveis outras vias de recurso específicas no quadro do direito nacional ou da União (p. ex.: supressão de conteúdos), cuja eficácia poderá ser quantificável. O código estipula uma série de objetivos relacionados com a desinformação que por vezes são quantificáveis, como acontece com a transparência da propaganda eleitoral ou com as medidas tomadas para reduzir o número de contas falsas, mas que noutros casos poderão não ser quantificáveis, como sucede com a capacitação dos consumidores. Assim sendo, a avaliação global do código terá necessariamente de incluir a análise de dados que serão tanto qualitativos como quantitativos, conforme apropriado.

2.1.2 Reforço da verificação de factos, do conhecimento coletivo e das capacidades de controlo da desinformação

A Comissão comprometeu-se, numa primeira fase, a apoiar a criação de uma rede europeia independente de verificadores de factos. Numa segunda fase, a Comissão comprometeu-se a lançar uma plataforma digital segura europeia sobre a desinformação, oferecendo ferramentas analíticas e recolha de dados transnacional que deverá abranger os dados abertos à escala da União e os dados respeitantes à utilização das plataformas em linha, por forma a apoiar a deteção e análise das fontes de desinformação e dos seus padrões de difusão.

A Comissão organizou uma série de seminários técnicos com representantes da comunidade dos verificadores de factos em 2018, tendo selecionado projetos pertinentes no âmbito do programa de investigação e inovação Horizonte 2020. Além disso, em colaboração com o Parlamento Europeu, organizou uma conferência sobre a verificação de factos na perspetiva das eleições europeias[7].

Estas ações contribuíram para:

- a identificação e a interligação em rede das organizações independentes de verificação de factos dos diferentes Estados-Membros;
- a verificação dos instrumentos e serviços que são essenciais e podem contribuir para melhorar as atividades de verificação de factos e aumentar o seu impacto (p. ex.: acesso aos dados do EUROSTAT, ferramentas de tradução, fluxos automatizados de verificações de factos elaboradas pelas organizações relevantes);
- a identificação de padrões profissionais e de normas éticas no quadro da verificação independente dos factos; e
- a disponibilização de ferramentas e apoios em termos de infraestruturas às organizações de verificação de factos.

Uma ação concreta de apoio, o Observatório Social para a análise da desinformação e dos meios de comunicação social (**SOMA**)[8], foi selecionada no âmbito do programa Horizonte 2020 para criar uma comunidade multidisciplinar, incluindo verificadores de factos e investigadores do meio académico, com vista a reforçar as capacidades analíticas e de deteção e a compreender melhor os vários tipos de ameaças ligadas à desinformação. Essa ação, lançada em 1 de novembro de 2018, proporcionará uma infraestrutura informática piloto orientada para a consecução desses objetivos.

---

7 http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180920IPR14065/fact-checking-in-the-eu.

8 www.disinfobservatory.org.

Para preparar a segunda fase, a Comissão propôs, no âmbito do programa de trabalho para o Mecanismo Interligar a Europa em 2019, a criação de uma nova infraestrutura de serviços digitais para o estabelecimento de uma plataforma europeia sobre a desinformação. A infraestrutura de serviços digitais deverá permitir intensificar a colaboração entre os verificadores de factos e os investigadores do meio académico, a fim de assegurar a cobertura integral do território da União e facilitar o estabelecimento e a interligação das organizações nacionais pertinentes.

As ações adotadas pela Comissão aumentaram o interesse nas atividades de verificação de factos na Europa. As plataformas em linha, as empresas de comunicação social e os verificadores de factos estão a delinear projetos com vista às eleições europeias.

A Rede Internacional de Verificação de Factos (IFCN), por exemplo, está a criar aquilo que designa por uma aliança dos verificadores de factos europeus, que deverá contribuir para um projeto centrado nas eleições para o Parlamento Europeu. Um projeto semelhante está a ser contemplado pela União Europeia da Radiodifusão (EBU), que representa as organizações dos meios de comunicação social públicos. As plataformas em linha, como o Google e o Facebook, manifestaram o seu interesse em colaborar nesses projetos. A ação de apoio SOMA deverá promover a cooperação entre estas iniciativas, aumentando a sua eficácia e impacto.

O projeto deverá funcionar de acordo com as normas profissionais estabelecidas e reconhecidas (p. ex.: princípios da IFCN, investigação ética e padrões jornalísticos). Além disso, os participantes deverão atuar com total independência, sem interferência das autoridades públicas e com base em regras de governação estabelecidas pelas organizações participantes.

Contudo, os atuais esforços no domínio da verificação de factos não oferecem um nível suficiente de cobertura geográfica nem permitem acompanhar o aumento do volume de conteúdos noticiosos em linha. A rede IFCN, por exemplo, ainda só abrange 12 Estados-Membros. A rede de verificação de factos da EBU, embora tenha uma cobertura à escala europeia, só presta serviços aos seus membros. Além disso, as atividades de verificação de factos estão muitas vezes limitadas à verificação dos conteúdos em linha, não analisando as respetivas fontes nem os padrões da desinformação.

Embora seja de esperar que as infraestruturas de serviços digitais financiadas no âmbito do programa do Mecanismo Interligar a Europa venham a facilitar as ligações em rede e o intercâmbio de informações transfronteiras entre os verificadores de factos e os investigadores do meio académico, uma resposta eficiente e eficaz às ameaças da desinformação exige o reforço das capacidades de deteção e análise com base num conhecimento específico do panorama da informação a nível local. Por conseguinte, é necessário desenvolver comunidades multidisciplinares que reúnam os verificadores de factos e investigadores do meio académico a nível nacional, o que pressupõe uma cooperação ativa dos Estados-Membros.

2.1.3. Promover a responsabilização em linha

Com vista a reforçar a confiança e a responsabilização em linha, a Comissão comprometeu-se a promover a utilização voluntária de sistemas em linha que permitem identificar os fornecedores de informações com base em meios eletrónicos fiáveis de identificação e autenticação.

Para esse efeito, a Comissão mobilizou a Rede de Cooperação criada no âmbito do Regulamento Serviços de Identificação e Autenticação Eletrónica (eIDAS) e lançou uma reflexão sobre a forma como se poderão alcançar progressos neste domínio na 10.ª reunião dessa mesma rede, em 11 de julho de 2018.

A Comissão manteve também contactos com o projeto **Co-inform**, que se insere no quadro do programa Horizonte 2020 e visa a criação de um instrumento tecnológico de fácil utilização, utilizando uma metodologia de criação conjunta, a fim de garantir que os responsáveis políticos, os verificadores de factos e os cidadãos se envolvam na melhoria da eficiência das tecnologias de deteção da desinformação. O projeto envolve investigadores do meio académico, empresas do ramo tecnológico e verificadores de factos provenientes de diferentes Estados-Membros. Explorará a utilização de meios de identificação e autenticação fiáveis, em consonância com o Regulamento eIDAS, para a identificação dos fornecedores de informações, com o objetivo de integrar esta abordagem nos respetivos instrumentos.

O projeto deverá apoiar a Rede de Cooperação nos seus esforços para promover a adoção voluntária dos instrumentos e serviços eIDAS para a identificação e autenticação segura dos fornecedores de informação (sítios web, pessoas singulares e pessoas coletivas).

O diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros em 2018 serviu para pôr na ordem do dia a forma como os instrumentos e serviços eIDAS poderão ser utilizados para combater a desinformação, aumentar a responsabilização e incentivar um comportamento mais responsável em linha. A Comissão continuará a trabalhar com a Rede de Cooperação e com os operadores das plataformas com vista a incentivar a criação e utilização voluntária de sistemas para uma identificação segura dos fornecedores de informação com base nas mais rigorosas normas de segurança e privacidade, incluindo a possível utilização de pseudónimos verificados.

2.1.4. Tirar partido das novas tecnologias

A Comissão comprometeu-se a aproveitar plenamente o programa Horizonte 2020 para mobilizar as novas tecnologias e a explorar a possibilidade de disponibilizar novos apoios para instrumentos que combatam a desinformação, reduzindo os prazos necessários para o início da comercialização de atividades inovadoras de grande impacto e promovendo as parcerias entre investigadores e empresas.

Em 2013, a Comissão começou a financiar as primeiras ações de investigação e inovação centradas no desenvolvimento de novas tecnologias para ajudar a avaliar a veracidade dos conteúdos colocados em linha. Projetos como o **SocialSensor** e o **Reveal** foram pioneiros neste domínio e desenvolveram ferramentas que são atualmente utilizadas pelas grandes organizações de comunicação social e organizações não-governamentais.

No âmbito do Conselho Europeu de Investigação (ERC) e do programa Horizonte 2020 estão a ser levadas a cabo várias ações destinadas a melhorar a compreensão da desinformação em linha e a desenvolver novas ferramentas para a verificação de conteúdos. Os projetos **Comprop** e **Botfind**, da esfera do ERC, estão a estudar a forma como os sistemas automatizados de difusão e orientação da propaganda influenciam o discurso público na Europa. O projeto **Debunker**, por seu lado, estuda do ponto de vista teórico o problema de certos mal-entendidos quanto às questões societais na perspetiva da população europeia, bem como as possíveis estratégias para reduzir o seu impacto.

O projeto **Invid**, do programa Horizonte 2020, centra-se no desenvolvimento de ferramentas para verificação de conteúdos audiovisuais. Esses instrumentos serão cada vez mais essenciais à medida que se vai tornando mais fácil obter e utilizar tecnologias de manipulação de

imagens vídeo que permitem criar as chamadas «falsificações profundas» (*deepfakes*). Ainda na esfera do Horizonte 2020, o projeto **Fandango** analisa soluções para ajudar os meios de comunicação tradicionais a melhor detetar as falsas narrativas em linha.

Uma vez que as tecnologias da informação e o fenómeno da desinformação em linha estão a evoluir rapidamente, a Comissão decidiu intensificar os seus esforços neste contexto. Selecionou quatro novas ações de investigação e inovação, para as quais previu uma contribuição da União no valor de cerca de 10 milhões de EUR. As ações selecionadas foram: *Eunomia* (solução de fonte aberta para identificar as fontes de informação), *SocialTruth* (um ecossistema distribuído que permite aceder facilmente a diferentes serviços de verificação), *Provenance* (uma solução sem intermediários para verificação de conteúdos digitais) e *WeVerify* (enfrentar os desafios da verificação de conteúdos através de uma abordagem de verificação participativa). Estes novos projetos visam desenvolver serviços que possam beneficiar as comunidades ativas no combate à desinformação em linha.

Além disso, a Comissão propôs, no quadro da proposta relativa ao programa Horizonte Europa[9], que se congregassem esforços no sentido de:

- salvaguardar a estabilidade democrática e económica através do desenvolvimento de novos instrumentos de combate à desinformação em linha;
- melhorar a compreensão do papel dos padrões jornalísticos e dos conteúdos gerados pelos utilizadores numa sociedade hiperconectada; e
- apoiar as aplicações e serviços da Internet da próxima geração, nomeadamente em relação com os meios de comunicação imersivos e fiáveis, os meios de comunicação social e as redes sociais.

2.2 Processos eleitorais seguros e resilientes

O segundo conjunto de ações cobre as táticas de manipulação e desinformação utilizadas no âmbito dos processos eleitorais. A fim de assegurar a segurança e resiliência desses processos, a Comunicação propunha que fosse lançado um diálogo permanente para apoiar os Estados-Membros na gestão dos riscos colocados pelos ciberataques e pela desinformação no contexto dos processos eleitorais democráticos, em especial tendo em vista as eleições europeias em 2019.

Para este efeito, a Comissão iniciou em 2018 um diálogo construtivo com os Estados-Membros, através de uma primeira troca de impressões durante a conferência sobre as melhores práticas eleitorais realizada em 25 e 26 de abril de 2018 e que contou também com a participação de representantes do Grupo de Cooperação para a Segurança das Redes e da Informação (SRI) e de diferentes comissões eleitorais.

Com base nas contribuições das autoridades responsáveis pela aplicação da Diretiva SRI[10] e no apoio prestado pela Comissão e pela Agência Europeia de Segurança das Redes e da Informação (ENISA), o Grupo de Cooperação SRI produziu um compêndio sobre a cibersegurança da tecnologia eleitoral[11], em julho de 2018. O compêndio é um documento de natureza prática que analisa as ameaças específicas e oferece às comissões eleitorais exemplos úteis sobre a forma como devem ser geridos os riscos que se coloquem em matéria de cibersegurança das eleições.

---

9 COM(2018) 435.

10 Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

11 Publicação CG 03/2018 — Compêndio sobre a cibersegurança da tecnologia eleitoral. Disponível em: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645.

A conferência de alto nível «Interferências em processos eleitorais na era digital: aumentar a resiliência face às ameaças facilitadas pelo ciberespaço»[12] teve lugar em 15 e 16 de outubro de 2018, em Bruxelas. A conferência permitiu aos participantes adquirir uma melhor compreensão das questões relacionadas com a cibersegurança das eleições e permitiu a realização de um debate entre as autoridades competentes em matéria de SRI e as comissões eleitorais sobre as eventuais próximas etapas de implementação das medidas de segurança relevantes no contexto das próximas eleições europeias.

A Comissão reuniu diversas partes interessadas para discutir a democracia na Europa, incluindo a resiliência dos processos eleitorais e o debate democrático e aberto, no seu colóquio anual sobre os direitos fundamentais, que teve lugar em 26 e 27 de novembro, também em Bruxelas. O colóquio contou com a participação de várias centenas de partes interessadas, incluindo decisores políticos a nível nacional e europeu, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, meios de comunicação social e representantes das redes sociais, do mundo empresarial e do ensino, que identificaram novas vias para incentivar uma participação democrática livre, aberta e saudável.

A Comissão irá agora dar continuidade às conclusões do colóquio[13], nomeadamente através do trabalho das redes de cooperação em matéria eleitoral a nível nacional e europeu que estão a ser criadas no quadro do «pacote eleitoral» da Comissão, de setembro de 2018[14]. As redes eleitorais nacionais reunirão as comissões eleitorais com outras autoridades, nomeadamente responsáveis pela regulação da comunicação social, pela proteção de dados e pela cibersegurança. A rede de cooperação europeia, que deverá reunir pela primeira vez em janeiro de 2019, apoiará o intercâmbio de informações e melhores práticas entre os organismos da União e dos Estados-Membros.

As atividades desenvolvidas pela Comissão em 2018 permitiram, por um lado, consolidar o diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros e, por outro, aumentar a sensibilização e reforçar as capacidades de gestão dos riscos que os ciberataques e a desinformação podem representar para um processo eleitoral democrático.

2.3 Promover a educação e a literacia mediática

O terceiro conjunto de ações centra-se na promoção do ensino e da literacia mediática. O desenvolvimento ao longo da vida de competências críticas e digitais é fundamental para reforçar a resiliência das nossas sociedades face à desinformação. A Comunicação propõe novas ações nesse contexto, com os seguintes objetivos: apoiar o fornecimento às escolas e professores de materiais didáticos elaborados por verificadores de factos independentes e organizações da sociedade civil; organizar uma Semana Europeia da Literacia Mediática; estudar a possibilidade de acrescentar a literacia mediática aos critérios utilizados pela OCDE nos seus relatórios comparativos sobre a avaliação internacional dos alunos; e continuar a incentivar a execução das iniciativas em curso no domínio das competências digitais, do ensino e da formação.

Na sequência da adoção da Comunicação, os signatários do código de conduta sobre a Desinformação comprometeram-se a colaborar com a sociedade civil, com as administrações

---

12 https://ec.europa.eu/epsc/events/election-interference-digital-age-building-resilience-cyber-enabled-threats_en.

13 O acompanhamento incidirá em ações que tenham sido objeto de um consenso, que poderão incluir, por exemplo, uma avaliação da suficiência das normas nacionais em vigor sobre a transparência da propaganda política num contexto em linha.

14 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf.

púbicas, com as instituições de ensino e com outras partes interessadas no sentido de apoiar os esforços destinados a melhorar o pensamento crítico e a literacia mediática digital, nomeadamente através de ações de formação e do fornecimento de ferramentas para ajudar os utilizadores a identificarem a desinformação.

Em junho de 2018, a Comissão debateu com as autoridades nacionais e as partes interessadas, no âmbito do Grupo de Peritos em Literacia Mediática, as possíveis opções para a organização em 2019 de uma Semana Europeia da Literacia Mediática que permita aumentar a sensibilização do público para a desinformação. A Semana Europeia deverá combinar eventos e iniciativas a nível da União com eventos que se realizarão a nível nacional (seminários, sessões de portas abertas nas redações dos jornais e cursos práticos sobre a utilização das redes sociais), de modo a beneficiar dos efeitos multiplicadores. Deverá igualmente procurar envolver as partes interessadas integradas nas comunidades *Internet mais segura* e *Coligação para a criação de competências e emprego na área digital*, a fim de assegurar maiores sinergias com essas iniciativas. A Semana Europeia da Literacia Mediática deverá dar prioridade ao desafio do combate à desinformação tendo em vista as próximas eleições europeias de 2019.

A Comissão cofinanciou a criação nos Estados-Membros dos chamados *Centros para uma Internet Mais Segura,* que deverão atuar como multiplicadores da campanha #SaferInternet4EU com o objetivo de aumentar a sensibilização para a literacia mediática, informar os pais e os profissionais do ensino das oportunidades e dos riscos em linha e promover uma utilização positiva dos meios de comunicação entre as crianças e os jovens. Esta campanha contribuirá em especial para capacitar os utilizadores em linha em termos de reconhecimento dos casos em que a informação possa ser tendenciosa, estar a ser manipulada ou constituir desinformação[15].

Além disso, a próxima revisão da Diretiva SCSA, aprovada pelo Conselho em 6 de novembro de 2018, reconhece a importância da literacia mediática e introduz uma obrigação legal em virtude da qual os Estados-Membros deverão «(...) promover e tomar medidas para o desenvolvimento de competências de literacia mediática» (artigo 33.º-A). Além disso, e tendo em conta o papel central desempenhado pelas plataformas de partilha de conteúdos vídeo no acesso a conteúdos audiovisuais e a responsabilidade societal daí decorrente, a revisão da Diretiva SCSA obriga esses operadores a «(...) prever medidas e instrumentos eficazes em matéria de literacia mediática e sensibilizar os utilizadores para essas medidas e instrumentos» (artigo 28.º-B, n.º 3, alínea j). Estas disposições introduzem regras em matéria de literacia mediática para os Estados-Membros e para as plataformas de partilha de conteúdos vídeo, estabelecendo um sistema de corregulação mediante uma cooperação reforçada entre o sector, a sociedade civil, os Estados-Membros e as entidades reguladoras.

Nos termos da diretiva, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão informações sobre a implementação dos respetivos planos de literacia mediática. A Comissão, em consulta com o Comité de Contacto, emitirá orientações sobre o alcance desta obrigação de comunicação de informações.

As autoridades reguladoras nacionais do audiovisual desenvolveram também trabalhos no âmbito do ERGA (o grupo de peritos da Comissão que reúne os reguladores do sector audiovisual) sobre o pluralismo dos meios de comunicação social, abrangendo questões como

[15] As atualizações regulares, os recursos disponíveis e uma lista dos eventos organizados nos Estados-Membros no quadro da iniciativa *Uma Internet Mais Segura* podem ser consultados no portal: www.betterinternetforkids.eu.

uma cobertura mediática equilibrada e imparcial durante as eleições, as sondagens de opinião e as campanhas políticas.

A Comissão continuou a desenvolver, em 2018, os seus debates com a OCDE sobre a possibilidade de acrescentar a literacia mediática aos critérios utilizados pela organização nos seus relatórios comparativos, com particular saliência para o futuro questionário no quadro do programa internacional de avaliação de alunos (PISA), em 2021. Para esse efeito, a OCDE mostrou abertura em relação à sugestão da Comissão que consistia em integrar a desinformação em linha e as notícias falsas na parte do questionário respeitante à familiaridade com a informática, sugestão essa que será contemplada na revisão dos critérios de avaliação PISA. A OCDE está atualmente em processo de finalização do questionário através de testes de ensaio das diferentes perguntas, que deverão ser feitos em 2019.

No que respeita às competências digitais, 23 coligações nacionais criadas desde o lançamento da coligação para a criação de competências e emprego na área digital, em dezembro de 2016, proporcionaram um grande número de atividades, nomeadamente sob a forma de formação em linha e presencial, campanhas de sensibilização e certificações que ajudam os europeus a melhorar as suas competências digitais.

Em outubro de 2018, o Conselho de Administração da coligação para a criação de competências e emprego na área digital, criada em setembro de 2017, apresentou as suas prioridades para os próximos meses, que incluem a promoção e mobilização dos instrumentos existentes para apoiar a aquisição de competências digitais por todos os cidadãos e o alargamento da Semana Europeia da Programação[16] por forma a atingir pelo menos 50 % de todas as escolas da União até 2020.

2.4. Apoio ao jornalismo de qualidade como elemento essencial de uma sociedade democrática

O quarto conjunto de ações visa apoiar um jornalismo de qualidade como elemento essencial de uma sociedade democrática. A qualidade dos serviços noticiosos e do jornalismo pode contribuir para desmascarar e diluir a desinformação, proporcionando aos cidadãos informação variada e de elevada qualidade. A Comunicação propõe uma maior transparência e previsibilidade das normas em matéria de auxílios estatais para o setor da comunicação social, mediante a disponibilização de um repositório em linha das decisões. Propõe igualmente que seja lançado em 2018 um convite à apresentação de propostas para a produção e divulgação de conteúdos noticiosos de qualidade no domínio dos assuntos da União, através de meios de comunicação social baseados em dados e da exploração de um eventual aumento das oportunidades de financiamento para apoiar iniciativas que promovam a liberdade de imprensa e o pluralismo, bem como a modernização das redações dos meios noticiosos.

Na sequência da Comunicação, a Comissão disponibilizou no seu sítio web um repositório em linha elencando as normas aplicáveis aos auxílios estatais e a jurisprudência relevante[17]. O repositório remete para as normas aplicáveis em matéria de auxílios estatais e para as decisões da Comissão relevantes em matéria de auxílios estatais para os serviços públicos de radiodifusão e para a imprensa, incluindo ainda hiperligações para os comentários pertinentes que constam do Boletim Informativo da Comissão sobre a política de concorrência. Para obter

[16] A Semana Europeia da Programação é uma iniciativa das bases que visa colocar a programação e a literacia digital ao alcance de todos de uma forma divertida e participativa. https://codeweek.eu/.

[17] http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview_en.html#disinformation.

informações atualizadas sobre os auxílios concedidos pelos Estados-Membros nestes domínios, poderá consultar o sítio do registo de transparência[18].

Além disso, a Comissão lançou, em 26 de junho de 2018, um convite à apresentação de propostas, no valor de cerca de 1,9 milhões de EUR, para a produção e divulgação de conteúdos noticiosos de qualidade sobre os assuntos da União através de meios de comunicação baseados em dados. O prazo terminou em 25 de setembro, tendo sido apresentadas quatro propostas de projetos. Essas propostas estão agora a ser avaliadas e os projetos que vierem a ser subvencionados deverão ter início no primeiro trimestre de 2019.

Para além dos projetos de I&D apresentados na secção 2.1.4, o programa de trabalho para 2020 no âmbito do programa Horizonte 2020 incluirá novos investimentos em projetos de inovação com vista à seleção, lançamento e incubação de ideias para serviços e instrumentos inovadores que promovam a modernização das redações.

A fim de estabilizar as ações em favor de um jornalismo de qualidade, da liberdade dos meios de comunicação social, do pluralismo dos meios de comunicação e da literacia mediática, a Comissão propôs um orçamento específico no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027, Europa Criativa, vertente transectorial). O processo permitirá dar resposta às mudanças estruturais que o setor dos meios de comunicação social enfrenta, através da promoção e da supervisão de um ambiente mediático diversificado e pluralista.

No que respeita à promoção da liberdade dos meios de comunicação social e à promoção da qualidade da comunicação social e do jornalismo, a Comissão cofinanciou as atividades do Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação (ECPMF)[19]. Em 2018, a principal função do ECPMF consistiu em apoiar os jornalistas de investigação, através da atribuição de bolsas para trabalhos de jornalismo de investigação transnacionais. Em junho de 2018, um júri independente selecionou 12 projetos de jornalismo de investigação para financiamento ao abrigo da ronda inaugural do Fundo IJ4EU.

Além disso, e contando com financiamento do Parlamento Europeu, irão ser lançados três convites à apresentação de projetos-piloto, nomeadamente:

- um programa de intercâmbio para os profissionais dos meios de comunicação social;
- um programa de estágios para os jornalistas que trabalham em meios de comunicação social em línguas minoritárias;
- um projeto para identificar e apoiar os Conselhos dos Meios de Comunicação.

Por último, a Agência dos Direitos Fundamentais prosseguiu os seus trabalhos para criar um conjunto de ferramentas para os profissionais dos meios de comunicação social, consubstanciado numa plataforma web de criação de capacidades cujos conteúdos, desenvolvidos por partes interessadas na comunicação social do sector privado, visam apoiar os jornalistas que produzam notícias de qualidade.

2.5 Combater as ameaças de desinformação internas e externas através da comunicação estratégica

[18] https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=en.

[19] Sediado em Leipzig, o ECPMF tem como principal objetivo unir a fragmentada comunidade que defende a liberdade dos meios de comunicação na Europa e tratar os casos de violação da mesma, não só nos Estados-Membros como também fora das fronteiras da UE. O Centro disponibiliza ajuda prática aos jornalistas que dela necessitam e trabalha com os seus parceiros no sentido de aumentar sensibilização para as questões ligadas à liberdade dos meios de comunicação social na UE e nos Países Candidatos. Os parceiros do ECPMF apoiam a liberdade dos meios de comunicação social e acompanham a evolução da situação, tanto na UE como nos Países Candidatos.

Em consonância com a Comunicação de abril, a Comissão Europeia tem estado a trabalhar no sentido de assegurar a coordenação interna das suas atividades de comunicação que visam combater a desinformação. Neste contexto, criou uma Rede Interna contra a Desinformação cujas principais finalidades passam por permitir uma melhor deteção pelos seus serviços dos conteúdos nocivos, apoiar uma cultura de verificação dos factos, fornecer respostas mais rápidas e reforçar a eficácia das mensagens positivas[20]. A Comissão reforçou a sua cooperação com o Parlamento Europeu e com o grupo de trabalho sobre comunicação estratégica para o Leste através de um fórum tripartido que visa pôr em prática os esforços das respetivas instituições no combate à desinformação, na perspetiva das eleições europeias de 2019.

3. RESUMO

De modo geral, as ações descritas na Comunicação já foram lançadas ou mesmo concluídas em 2018. As plataformas em linha e o sector publicitário chegaram a acordo sobre um código de conduta para aumentar a transparência em linha e proteger os consumidores, particularmente tendo em vista as eleições europeias em 2019. Está a ser criada uma rede de verificadores de factos que reforçará as capacidades para detetar e desmentir as falsas narrativas. A Comissão facilitará o trabalho dessa rede disponibilizando as infraestruturas necessárias, sem por isso interferir nas suas funções. As partes interessadas deverão poder beneficiar de uma série de instrumentos de investigação e inovação para identificar e combater a desinformação, enquanto os consumidores deverão, por seu lado, beneficiar de uma maior responsabilização dos fornecedores de informação em linha. A sensibilização para a necessidade de proteger os processos democráticos em relação às ciberameaças tem vindo a aumentar em todos os Estados-Membros. Esta evolução tem vindo a verificar-se em paralelo com um esforço sustentado, a nível da UE e a nível nacional, no sentido de aumentar o nível da literacia mediática e de capacitar os utilizadores, em especial das gerações mais jovens, bem como de melhorar o pensamento crítico. O apoio a um jornalismo de qualidade deverá também contribuir para diluir a desinformação e fornecer aos cidadãos uma informação variada e de elevada qualidade.

A Comissão acompanhará de perto a execução das ações em curso analisadas no presente Relatório, em particular das ligadas ao Código de Conduta sobre a Desinformação, continuando a avaliar a evolução da situação para poder decidir se será necessário adotar novas medidas, que poderão inclusivamente assumir um caráter normativo.

[20] Esta rede inclui também as representações da Comissão nos Estados-Membros.