

A intrínseca relação da democracia com a comunicação social: a concretização de um interesse público renovado numa União Europeia digital¹

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.102.9>

Joana Covelo de Abreu*

Não será vã a publicação coincidente, na União Europeia, de duas Comunicações da Comissão Europeia no dia 3 de dezembro de 2020. Afinal, no mesmo dia foi lançado o Plano de Ação para os meios de comunicação social na década digital da União Europeia² e o Plano de Ação para a democracia europeia³.

Na realidade, a democracia surge como um valor essencial à construção europeia, partilhado por todos os seus Estados-Membros e integrando o seu núcleo identitário – como, aliás, resulta do artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Como foi sublinhado por Úrsula von der Leyen, a União Europeia, “acima de tudo, representa as pessoas e as suas aspirações”, onde a sua identidade também se constrói a partir de um sentimento de vivência democrática partilhada pelos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros – enquanto tradição constitucional que lhes é comum – e pelo ordenamento jurídico da União Europeia.

Posto isto, a democracia é, ao lado do estado de direito e da proteção de direitos fundamentais, uma das fundações da União enquanto um dos seus ativos mais importantes, permitindo aos cidadãos, direta ou indiretamente, definir as políticas públicas e exigir garantias e mecanismos de equilíbrio de poderes na hora da sua consecução.

Mas se tem este desígnio de envolvimento dos particulares no processo decisório público, no seu escrutínio e na sua consecução, também demanda que tal participação

* Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho. Membro da Comissão Diretiva e Integrado do JusGov.

1 Este texto corresponde, no essencial, ao teor da comunicação realizada, em março de 2021, no *Workshop* científico sobre “Democracia e Comunicação Social”, promovido pelo JusGov – Centro de Investigação em Justiça e Governação da Escola de Direito da Universidade do Minho.

2 Cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Os meios de comunicação social da Europa na Década Digital: plano de ação para apoiar a recuperação e a transformação”, Bruxelas, 3.12.2020, COM(2020) 784 final.

3 Cfr. Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Plano de ação para a democracia europeia”, Bruxelas, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.

(em sentido amplo e não numa aceção restrita a mecanismos típicos de democracia participativa) seja informada e permeada por um amplo debate de ideias, capaz de veicular diferentes pontos de vista igualmente consubstanciados.

Neste contexto, sublinham-se três setores capazes de promover esse exercício informado da e para a democracia:

- a comunicação social;
- a comunidade académica;
- a sociedade civil.

Os seus contributos, apesar de distintos, são confluentes e complementares, perspectivando-se como fundamentais à defesa e à construção proactiva da democracia já que esta não pode ser dada como certa, demandando antes a sua “promoção ativa”.

Assim, se, por um lado, se tem assistido a uma participação política renovada e um aumento da participação eleitoral, a realidade é que a democracia enfrenta desafios atuais, alguns dos quais decorrentes do próprio fundamento (e finitudes) da democracia:

- 1) Aumento do extremismo;
- 2) Crescente polarização;
- 3) Tendencial distanciamento entre os cidadãos e os seus representantes eleitos.

A par disto, há afetações intrínsecas ao setor da comunicação social, nomeadamente pela deterioração do ambiente em que jornalistas operam, sobretudo decorrente de uma rápida disseminação das notícias falsas que têm uma capacidade de alcance e de penetração muito mais profunda. Ora, tais preocupações extravasam a União Europeia pois as pressões à democracia, ao estado de direito e aos direitos fundamentais não se colocam apenas no âmbito europeu, assumindo uma repercussão global; portanto, a forma como “cultivamos e reforçamos as bases democráticas da União Europeia e nos Estados-Membros tem impacto na força da ação externa da UE”.

A democracia atual também sofreu um processo de transformação digital. Desde logo, no exercício da política democrática já que as campanhas políticas deixaram de ser limitadas aos veículos tradicionais de ideias (*outdoors*, cartazes, comícios e cobertura mediática pelos órgãos de comunicação social tradicionais), passando a realizar-se também em linha, o que promove novas oportunidades de participação cívica e de acesso ao debate democrático de ideias. No entanto, a rápida transformação que o ambiente “em linha” criou novas vulnerabilidades, designadamente quanto à observância da liberdade e pluralidade dos meios de comunicação social e quanto a fenómenos como a desinformação. Detetam-se, portanto, pontos de esforço comuns à afirmação da democracia como valor essencial do quadro identitário europeu e à procura de soluções concertadas no seio da comunicação social.

De forma a reforçar a resiliência democrática – dirigindo-se às instituições, órgãos e organismos da União Europeia mas também aos governos e parlamentos nacionais

e, pelo seu papel relevante, entre outros, também aos órgãos de comunicação social e às plataformas em linha –, o Plano de ação em matéria de democracia europeia visa, entre outras, adotar medidas específicas destinadas a 1) apoiar os meios de comunicação social livres e independentes; 2) combater a desinformação. Tais medidas visam, em última análise, a capacitação dos cidadãos e da sociedade civil.

Posto isto, e especificamente vocacionadas ao setor da comunicação social, foram detalhadas algumas opções de forma a adaptar e a proteger o setor face a novas demandas e a alinhá-lo com a necessária resiliência que cabe imprimir à democracia.

- 1. Promoção de um ambiente mediático saudável:** a promoção do pluralismo e da independência dos meios de comunicação social é fundamental à democracia. Assim, sob o chavão “RECUPERAR”, a Comissão Europeia adianta a necessidade de se facilitar o acesso de empresas que atuam no âmbito da comunicação social a apoios conferidos pela União Europeia, já que aquelas “representam ativos críticos para a competitividade da Europa”, carecendo “do apoio financeiro adequado” através do Programa EUROPA CRIATIVA;
- 2. Promoção de uma literacia mediática:** neste contexto, entende-se institucionalmente “literacia mediática” como a dotação de “competências, conhecimentos e compreensão que permite aos cidadãos utilizar os meios de comunicação social de forma eficaz e segura”, cuja aprendizagem não deverá centrar-se apenas em “ferramentas e tecnologias”, dotando-os também de “competências de pensamento crítico”, necessárias à emissão de juízos, à análise de realidades complexas e ao reconhecimento da diferença entre factos e opiniões”. Na realidade, sob a tónica da capacitação dos cidadãos, cabe adotar medidas vocacionadas a combater a desinformação, hoje exponenciada pelo ambiente digital que perpassa o nosso quotidiano. A literacia democrática demanda o reforço / sedimentação de capacidades técnicas, cognitivas, sociais, cívicas e criativas que permitirão, aos cidadãos, desenvolver uma compreensão crítica das informações veiculadas pelos órgãos de comunicação social. Para o efeito, tal deve ser incluído nos próprios programas escolares, visando a preparação desde criança para uma perceção mais responsável do que a comunicação social veicula. A atual Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (2010/13/EU, com as alterações introduzidas pela Diretiva 2018/1808), no seu considerando 59 e no artigo 28.º-B, inclui sensibilidades no âmbito da literacia mediática, determinando caber aos Estados-Membros “prever medidas e instrumentos eficazes em matéria de literacia mediática e sensibilizar os utilizadores para essas medidas e instrumentos”.
- 3. Combate à desinformação:** neste contexto, cabe começar por distinguir “desinformação” de outros fenómenos afim. Afinal, “desinformação” surge conceptualizada como “conteúdo falso ou enganador, disseminado com a intenção de enganar ou de obter benefício económico ou político e que poderá causar danos públicos”. No entanto, não se pode confundir com “informação incorreta”, “tentativa de exercer influência sobre a informação” ou, ainda, “interferência estrangeira no espaço de informação”, já que cada um destes fenómenos demandará uma resposta política diferenciada. Assim, o combate

à desinformação pede um reforço da cooperação interna e internacional ao mesmo tempo que se equaciona a criação de um quadro que acarrete mais obrigações e maior responsabilização das plataformas em linha, especificamente através da Diretiva dos Serviços Digitais, propondo-se “um quadro horizontal em matéria de supervisão regulamentar, responsabilização e transparência no espaço em linha”, assim como um mecanismo de correção (assente na adoção conjunta de um código de conduta acompanhado de um reforço da sua implementação e observância). A Comissão Europeia sublinhou ainda a necessidade de reforçar coercivamente a aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, nomeadamente em matéria de propagação de desinformação nas plataformas em linha.

- 4. Estabelecimento de uma paridade de tratamento e de equilíbrio da cobertura mediática durante as eleições:** apostando num reforço da cooperação entre os Estados-Membros e as respetivas autoridades reguladoras, tentam alinhar-se as obrigações a observar por operadores de comunicação social tradicionais e plataformas em linha (que, à luz do atual quadro, não são coincidentes ou sequer próximas). A tónica colocar-se-á ao nível da adoção de orientações, a partir das partilhas operadas no seio do Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA).
- 5. Reforço da liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social:** as pressões extrínsecas estão a prejudicar o ambiente em que o jornalismo de informação é desenvolvido. Em 2020, no âmbito do Relatório sobre o estado de direito, detalharam-se ameaças e ataques (físicos e em linha) a jornalistas, aliados a campanhas de difamação e intimidação generalizada, o que gera um “efeito inibidor” que pode ditar a sua autocensura e reduzir o debate público de questões relevantes. Entre outras medidas, a Comissão Europeia manterá um diálogo estruturado com os Estados-Membros, que conduzirá à realização do Fórum Europeu de Órgãos Noticiosos e, já em 2021, apresentará uma Comunicação sobre a segurança dos jornalistas e lançará financiamento para projetos que se centrem na assistência jurídica e prática a jornalistas, incluindo formação em segurança e cibersegurança. Para o mesmo fim, a União Europeia tentará lidar com a utilização abusiva de ações jurídicas estratégicas contra a participação pública (as chamadas SLAPP – *strategic lawsuit against public participation*) enquanto forma específica de assédio a jornalistas e outros agentes vocacionados à prossecução do interesse público. Tais ações judiciais têm sido cada vez mais utilizadas, ataviando a atividade informativa e de investigação e, apesar da constante absolvição dos réus, acabam por afetar a dignidade e credibilidade profissionais dos envolvidos. A Comissão Europeia constituirá um grupo de peritos sobre SLAPP e apresentará uma iniciativa de proteção (já em 2021).

Há vários fenómenos que, há muito, extravasam o espaço de um Estado ou mesmo da União Europeia, como é o caso da comunicação social e as ameaças colocadas e as oportunidades decorrentes do mundo digital ou em linha. Ora, e “a democracia custa a adaptar-se a problemas intemporais e à assunção da responsabilidade de longo prazo”, parecendo que “a democracia é insustentável porque os interesses das

futuras gerações projetadas na atualidade não têm qualquer representante direto no processo de formação da vontade democrática”⁴. Assim, para atingir a mencionada resiliência democrática (a que Gomes Canotilho chamou de sustentabilidade democrática), cabe equacionar a TRANSVERSALIDADE da democracia.

A *internet* atua hoje como um novo espaço sócio-político e a crise da democracia deve ser também recentrada neste novo contexto⁵ (e já não tanto – ou não tão somente – na constante tensão reflexiva que se sentiu entre democracia representativa e participativa). No recente Plano de Ação para uma democracia europeia, verifica-se uma preocupação com os riscos que as plataformas em linha colocam aos meios de comunicação social e à cultura de uma informação plural. Posto isto, aventam-se caminhos de combate à desinformação, de combate às dinâmicas que minam a liberdade de imprensa e para evitar ingerências externas (*online* e *offline*) no contexto das eleições. No entanto, o debate deve ser mais amplo, sob pena da resiliência da democracia não ser atingida.

A transversalidade da democracia também pede uma transversalidade no tratamento dos problemas – novos e antigos – que a atingem, equacionando, quanto ao papel hoje desempenhado pela *internet*, novas e disruptivas formas para combater as ameaças que dela resultam e potenciar as suas oportunidades, mas evitando a instalação de uma e-democracia.

Se um dos caminhos parece ser ambicioso – o da literacia mediática, tendente a combater a desinformação –, este é apenas uma pequena amostra do caminho inovador que a literacia pode ter a favor da democracia europeia e para os valores em que a sociedade da União Europeia assenta...

Na senda das considerações de Věra Jourová⁶, cabe equacionar uma ordem à expressão digital da democracia para acabar com “o faroeste digital”⁷. O que é ilegal *offline* tem de ser ilegal *online*. Afinal, os factos pertencem a todos enquanto as opiniões apenas ao indivíduo que as emite e esta distinção foi afetada, só podendo ser reparada se houver confiança e soluções jurídicas e políticas adaptadas a novos e eternos problemas que desafiam a democracia.

4 Cfr. Gomes Canotilho, José Joaquim, Sustentabilidade – um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática, in Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Vol. LXXXVIII, Tomo I, Coimbra, 2012, pp. 1-11, p. 9.

5 Cfr., para maiores desenvolvimentos, Veiga, Paula, Democracia em voga e e-política, e-democracia e e-participação. Brevíssimas reflexões, in Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Vol. XC, Tomo I, Coimbra, 2014, pp. 461-472.

6 Cfr., para maior reflexão e desenvolvimento, Jourová, Věra, European democracy Action Plan: remarks by Vice-President Věra Jourová, in Speech, Brussels, 3.12.2020, in https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/speech_20_2308 [acesso: 2.3.2022].

7 Cfr. Jourová, Věra, Speech of Vice-President Věra Jorouvá at the European Media Conference “Diversity and Responsibility: media in a digital society”, in Speech, Brussels, 7.7.2020, in https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/jourova/announcements/speech-vice-president-vera-jourova-european-media-conference-diversity-and-responsibility-media_en [acesso: 2.3.2022].