

Bruxelas vs. Infodemia:

Avaliação da resposta da Comissão Europeia

à desinformação sobre vacinas anticovid-19

Ana Vanessa Nunes Matos Neves (2021109160)

Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações

Internacionais, com especialização em Estudos Europeus

Professora orientadora: Catherine Moury

Ano letivo de 2022/2023

outubro de 2023

Agradecimentos

À minha família, que esteve (e sempre está) na retaguarda quando me decido lançar em novas aventuras, pronta para aparar eventuais quedas – em especial, à paciência dos meus pais Anabela e Jorge e aos conselhos do meu irmão Rúben.

Aos meus amigos, que, além do apoio e incentivo que me deram, compreenderam quando eu não estava disponível – em especial, à minha amiga Alexandra, que me guiou nas várias fases do meu percurso académico.

Aos meus colegas de trabalho, que foram cruciais para que eu conseguisse ser uma trabalhadora-estudante bem-sucedida, mesmo quando a atualidade europeia não dava tréguas – em especial ao meu anterior chefe André, que me aliviou da intensa carga horária comunitária para me dedicar ao mestrado.

Aos meus colegas de turma, que me fizeram sentir presente mesmo quando eu quando estava a quilómetros de distância; e à minha orientadora científica, Catherine Moury, que me ajudou a simplificar o complexo processo de uma dissertação.

*Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,
com especialização em Estudos Europeus, realizada sob a orientação
científica da Professora Doutora Catherine Moury*

Bruxelas vs. Infodemia:
Avaliação da resposta da Comissão Europeia
à desinformação sobre vacinas anticovid-19

Ana Matos Neves

Resumo

A pandemia de covid-19 impactou a União Europeia (UE) ao nível sanitário e económico, mas também ao nível mediático, dada a acentuada difusão de informação. Na UE, a doença foi acompanhada por um outro fenómeno, a propagação de um elevado número de notícias falsas ou enganosas – com ou sem intenção de provocar danos –, que a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu como Infodemia¹ e incidiu nomeadamente sobre as vacinas anticovid-19.

A Comissão Europeia, que decidiu avançar com a compra conjunta destes fármacos na UE e ficou responsável pela sua comercialização e distribuição em cooperação com os Estados-membros², foi também a principal instituição europeia a responder à desinformação sobre as vacinas anticovid-19³.

Nesta dissertação, irei analisar *“Qual a avaliação da resposta dada pela Comissão Europeia à desinformação sobre vacinas anticovid-19”*, verificando como é que o executivo comunitário, que atuou numa área de competência principal dos Estados-membros (a saúde pública)⁴, respondeu numa fase inicial ao fenómeno das notícias falsas ou enganadoras.

Pretendo analisar a resposta dada por parte da instituição supranacional, ao nível da comunicação política, no início do processo de aquisição de doses e de vacinação anticovid-19. Parto para esta análise com a hipótese de que o executivo comunitário, que liderou o processo de decisão política no que toca às vacinas anticovid-19, recorreu à comunicação política – ou seja, à interação dinâmica com os meios de

¹ World Health Organization (2020). *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 13*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6]

² European Commission (2020). *Safe COVID-19 vaccines for Europeans*. Strategy and policy. Coronavirus response, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

³ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

⁴ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

comunicação social e a opinião pública⁵ – para responder à desinformação sobre a matéria e, assim, chegar aos *mass media*, que ligam decisores políticos e a opinião pública⁶. A instituição privilegiou esta via em vez de outras, como a comunicação através de outros intermediários, por exemplo responsáveis de autoridades sanitárias, atores políticos ou organizações comunitárias e locais⁷. Outra opção poderia ter sido o recurso a criadores de conteúdos digitais para chegar aos seus públicos⁸.

Através de uma abordagem interpretativa, irei caracterizar as medidas adotadas pela Comissão Europeia contra a desinformação sobre a covid-19 e as vacinas contra a doença para avaliar a resposta dada, recorrendo à bibliografia existente, a entrevistas a membros da equipa de comunicação da instituição e a estudos sobre a opinião pública.

Embora já exista literatura sobre a Infodemia, inclusive relacionada com as vacinas anticovid-19, a inovação que trago reside numa visão detalhada do processo interno de comunicação política da Comissão Europeia nas respostas dadas a este fenómeno desconhecido da Infodemia por esta instituição supranacional para chegar à sociedade civil através dos *media*.

Palavras-chave: desinformação, União Europeia, *mass media*, comunicação política

Abstract

⁵ Figueiras, R. (2019). *Mediatização 2.0: A integração das redes sociais na praxis política* in Carriço Reis, B., Magos, S.R. (Coords). *Comunicação Política*. Lisboa: NIP-C@M & UAL., pp. 45-74.

⁶ Van Aelst, P. (2014). '12. Media, political agendas and public policy', in Reinemann, C. (ed.), *Political communication*. De Gruyter Mouton, p.231.

⁷ MacKay, M., Colangeli, T., Thaivalappil, A., Del Bianco, A., McWhirter, J., & Papadopoulos, A. (2022). *A Review and Analysis of the Literature on Public Health Emergency Communication Practices*. *Journal of community health*, 47(1), 150–162. <https://doi.org/10.1007/s10900-021-01032-w>

⁸ Pöyry, E., Reinikainen, H., Luoma-Aho, V. (2022). *The Role of Social Media Influencers in Public Health Communication: Case COVID-19 Pandemic*, *International Journal of Strategic Communication*, 16:3, 469-484, DOI: 10.1080/1553118X.2022.2042694

The covid-19 pandemic has impacted the European Union (EU) at a health and economic level, but also at a media level, given the widespread dissemination of information.

In the EU, the disease was also followed by another phenomenon: the spread of a large number of false or misleading reports – with or without the intention of causing harm – which the World Health Organisation (WHO) has defined as an Infodemic and which has focused in particular on anti-covid-19 vaccines.

The European Commission, which decided to go ahead with the joint purchase of these medicines in the EU and became responsible for their marketing and distribution in cooperation with Member States, was also the main European institution to tackle the disinformation on anti-covid-19 vaccines.

In this thesis, I will analyse *“What is the assessment of the European Commission's response to disinformation about anti-Covid-19 vaccines?”*, by evaluating how the EU executive, which acted in an area of primary competence of the Member States (public health), answered at an early stage to the phenomenon of false or misleading news.

I intend to analyse the response given by the institution, at the level of political communication, in the beginning of the process of acquiring doses and anti-covid-19 vaccines.

I start this analysis with the hypothesis that the EU executive, which led the political decision-making process regarding anti-covid-19 vaccines, turned to political communication – that is, dynamic interaction with the media and public opinion – to tackle the disinformation on the subject and thus reach the mass media, which connects political decision-makers and public opinion. The institution chose this approach over others, such as communication through intermediaries, for instance health authority officials, political actors or community and local organisations. Another option could have been to approach digital influencers to reach their audiences.

Through an interpretative approach, I will characterize the measures adopted by the European Commission on disinformation about anti-covid-19 vaccines to evaluate the

response given, using existing literature, interviews with members of the institution's communication team and studies on public opinion.

Although there is already literature on the Infodemic, including related to anti-covid-19 vaccines, the innovation I bring lies in a detailed view of the European Commission's internal political communication process in the responses given to this unknown phenomenon of Infodemic by this supranational institution to reach civil society through the media.

Keywords: disinformation, European Union, mass media, political communication

Índice

INTRODUÇÃO	11
------------------	----

COMPONENTE TEÓRICA – REVISÃO DA LITERATURA

- Desinformação, informação errada e informação maliciosa 18
- O combate à desinformação como (suave) prioridade europeia? 23
- A Infodemia de covid-19 31
- A resposta europeia à Infodemia 38
- A comunicação política como arma contra a desinformação? 61
- A desinformação como inimiga da democracia europeia 67
- Resposta supranacional ou com aval intergovernamental? 77

COMPONENTE EMPÍRICA – ANÁLISE DE ENTREVISTAS

- De dentro para fora: o que dizem os comunicadores da Comissão Europeia 88
- Visto de fora: principais conclusões sobre a estratégia de comunicação comunitária 101

CONCLUSÃO	109
-----------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
----------------------------------	-----

ANEXOS

Anexo I – Guião de entrevistas

Anexo II – Transcrição de entrevistas

Introdução

O surgimento da pandemia de covid-19 trouxe consigo uma vaga de perturbações globais sem paralelo, que se repercutiram nos sistemas de saúde, nas economias e no tecido social⁹.

No meio dos desafios complexos enfrentados em todo o mundo e, desde logo, na União Europeia (UE), surgiu um outro potente fenómeno, a disseminação de desinformação na era digital¹⁰.

Esta propagação de informações falsas ou enganosas transformou-se naquilo a que a Organização Mundial de Saúde (OMS) designou como Infodemia¹¹. Na UE, enquanto o bloco comunitário no seu todo e os seus Estados-membros se debatiam com as complexidades da gestão de uma crise de saúde pública de proporções sem precedentes, formava-se uma crise paralela, que englobava a deturpação e a distorção de importantes informações.

No contexto pandémico, a Comissão Europeia emergiu como um elemento fundamental de coordenação. Isto verificou-se desde em logo em termos de saúde pública, dada a estratégia adotada nomeadamente relativa às vacinas anticovid-19¹². Nessa matéria, a estratégia do executivo comunitário para acelerar o desenvolvimento, o fabrico e a disponibilização de vacinas anticovid-19 previa uma abordagem comum na UE, coordenada pela própria instituição, para garantir estes fármacos e facilitar a sua distribuição aos países¹³. Esta coordenação verificou-se também em termos de comunicação política transparente e baseada em factos para

⁹ Mishra, N. T., Pramathesh, Das, S., Yadav, S., Khan, W., Afzal, M., Alarifi, A., Kenawy, & Ansari, M. T., Hasnain, M., & Nayak, A. (2020). Global impacts of pre-and post-COVID-19 pandemic: Focus on socio-economic consequences. *Sensors International*, 1, 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.sintl.2020.100042>

¹⁰ Consilium. (2020, July 23). Disinformation during the COVID-19 pandemic. [Blog post]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/disinformation-during-the-covid-19-pandemic/>

¹¹ World Health Organization (2020). *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 13*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6]

¹² European Commission (2020). *Safe COVID-19 vaccines for Europeans*. Strategy and policy. Coronavirus response, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

¹³ *Ibidem*.

contrariar a vaga de desinformação sobre estes fármacos, após a instituição ter sido mandatada pelos chefes de Governo e de Estado europeus para avançar¹⁴.

Objeto de estudo

Esta dissertação explora, assim, a resposta multifacetada da Comissão Europeia ao dilúvio de (des)informação que acompanhou a pandemia entre junho de 2020 e junho de 2021. Delimitei a análise neste período de tempo por considerar que foi a altura de maior fragilidade informativa, visto que a escassez e a volatilidade de informação científica criavam um terreno fértil para a desinformação. Esta visão tem em conta a minha experiência empírica, enquanto jornalista correspondente em Bruxelas da agência de notícias portuguesa, Lusa. A escolha tem ainda em conta o facto de o pico de notícias falsas ter sido registado em março de 2020, o que motivou um reforço da resposta a partir daí¹⁵. Ao focar-me nesse período inicial do surto, é possível compreender as estratégias decididas, num momento crítico da pandemia.

Área de estudo

Este trabalho insere-se no vasto domínio da desinformação relacionada com as vacinas anticovid-19, fenómeno definido pela própria Comissão Europeia, que tem iniciativa legislativa única ao nível comunitário¹⁶, como a partilha de conteúdos falsos ou enganosos com a intenção de enganar. Este fenómeno engloba ainda, segundo a instituição, a partilha de conteúdos falsos ou enganosos sem a intenção de causar danos ou sem conhecimento da sua falsidade¹⁷.

¹⁴ European Council (2020). *Joint statement of the Members of the European Council 26 March 2020*. consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>]

¹⁵ Naeem, S. B., Bhatti, R., Khan, A. (2021). *An exploration of how fake news is taking over social media and putting public health at risk*. Health information and libraries journal, 38(2), 143–149. <https://doi.org/10.1111/hir.12320>

¹⁶ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

¹⁷ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

É importante reconhecer por isso que, nalguns casos, pode ser difícil identificar a responsabilidade individual pela propagação de notícias falsas, especialmente quando esta é partilhada ‘online’. Mesmo durante a pandemia de covid-19, nem sempre a informação falsa teve um teor malicioso e, em alguns casos, esta foi propagada para manter a coesão social, noutros porque, com os dados disponíveis à data, se acreditava que era verdadeira. Passando por altos representantes políticos e cidadãos, a autoria das informações falsas ou enganosas, assim como a sua intencionalidade, foi diversa¹⁸. Por isso, este trabalho começa precisamente por distinguir os conceitos de desinformação, informação errada e informação maliciosa.

Pergunta de investigação

A pergunta que guia esta análise é então:

“Qual a avaliação da resposta dada pela Comissão Europeia à desinformação sobre vacinas anticovid-19?”.

Situado na intersecção entre os vários tipos de desinformação, a comunicação política em tempos de crise e o papel dos *media*, este estudo visa avaliar a forma como o ‘braço’ executivo da UE atuou num cenário complexo – já que as questões de saúde são principalmente da soberania nacional¹⁹ – para contrariar as vagas desinformativas que ameaçavam minar os esforços coletivos.

De facto, nos termos do artigo 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a saúde pública é uma competência partilhada entre as instituições supranacionais e os Estados-membros, mas a verdade é que a sua execução cabe, principalmente, aos países. São estes que têm de assegurar políticas nacionais

¹⁸ Brennen, J. et al. (2020). *Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation*, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]

¹⁹ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

sanitárias e cuidados de saúde, enquanto a UE procura complementá-las através da sua coordenação para fazer face às ameaças transfronteiriças²⁰.

No centro desta investigação está o papel informativo e institucional exercido pela Comissão Europeia. Esta entidade supranacional operou numa dimensão essencialmente caracterizada por competências nacionais, adotando uma abordagem comunicativa dinâmica e promovendo interações com os meios de comunicação social e a opinião pública para, assim, dissipar a desinformação e colmatar o fosso entre a formulação de políticas e a compreensão da sociedade civil²¹.

Outras abordagens

Importa ressaltar que outras opções poderiam ter sido adotadas pela instituição para esta comunicação em altura de crise. O executivo comunitário poderia ter escolhido outros intermediários para chegar aos cidadãos, como funcionários da área da saúde (por exemplo de autoridades sanitárias), atores políticos (por exemplo responsáveis governamentais) ou ainda líderes comunitários (por exemplo médicos de família, pessoal de cuidados infantis e pessoal hospitalar)²². Dado o impacto da Infodemia ao nível digital, poderia ainda ter selecionado criadores de conteúdo para chegar aos seus públicos. A Finlândia promoveu campanhas de comunicação com influenciadores das redes sociais para comunicar instruções atempadas sobre a pandemia²³. A Comissão Europeia optou por alcançar os *media* e é essa escolha que irei avaliar.

Metodologia

²⁰ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

²¹ Barclay, M., Perger, I., Salvai, M. (2023). *Fighting the Fallacies: The 'Infodemic' and the European Commission*. In: Purnat, T.D., Nguyen, T., Briand, S. (eds) *Managing Infodemics in the 21st Century*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27789-4_5

²² MacKay, M., Colangeli, T., Thaivalappil, A., Del Bianco, A., McWhirter, J., & Papadopoulos, A. (2022). *A Review and Analysis of the Literature on Public Health Emergency Communication Practices*. *Journal of community health*, 47(1), 150–162. <https://doi.org/10.1007/s10900-021-01032-w>

²³ Pöyry, E., Reinikainen, H., Luoma-Aho, V. (2022). *The Role of Social Media Influencers in Public Health Communication: Case COVID-19 Pandemic*, *International Journal of Strategic Communication*, 16:3, 469-484, DOI: 10.1080/1553118X.2022.2042694

Utilizando uma lente interpretativa, esta tese tem como objetivo analisar detalhadamente o conjunto de medidas adotadas pelo ‘braço’ executivo da UE para atenuar o impacto da desinformação relacionada com a covid-19, em especial no que diz respeito às vacinas.

Partindo da literatura existente, que examina o conceito mais amplo da desinformação principalmente no contexto da pandemia de covid-19, este estudo introduz uma nova dimensão, o quadro complexo da comunicação política interna da Comissão Europeia.

Para além do contexto teórico, urge ouvir o que dizem os comunicadores da instituição, razão pela qual entrevistei (alguns por via presencial e outros de forma escrita) sete funcionários da instituição. Estes funcionários, que contribuíram para esta dissertação de forma anónima, complementam-se entre eles ao terem trabalhado em diferentes dimensões da comunicação durante a pandemia, entre junho de 2020 e junho de 2021. Alguns fazem parte do Serviço de Porta-Vozes da Comissão Europeia, outros da Direção-Geral de Comunicação ou trabalhavam na altura em gabinetes dos comissários europeus. Falei ainda com *staff* que esteve a trabalhar no ‘site’ dedicado ao combate à desinformação relacionada com a covid-19. Estes profissionais enfrentaram diferentes dimensões da desinformação: negócios estrangeiros, saúde, justiça e consumidores, digital, entre outras. Designei-os por números de 1 a 7 para manter o anonimato e facilitar o relato das respostas.

Fundamentada em entrevistas com membros da equipa de comunicação da instituição, esta investigação amplia o discurso sobre a postura proativa da UE na abordagem da Infodemia de covid-19, com foco nas vacinas. Com estas contribuições, a revisão da literatura existente e a análise de estudos sobre a opinião pública, a dissertação procura explicar a interação entre a formulação de políticas, a comunicação e os *media* e perceção da opinião pública, atentando nos esforços comunitários para salvaguardar a informação com peso para a saúde pública e o discurso democrático, no meio da turbulência de uma Infodemia.

Numa altura em que a confluência de crises sanitárias globais e a sobrecarga de informação colocaram desafios sem precedentes, a resposta da Comissão Europeia à desinformação relacionada com a covid-19 tornou-se num estudo de caso sobre a comunicação estratégica em tempos de crise.

Limites da investigação

Apesar do valor acrescentado desta análise, parto para esta investigação com a consciência dos seus limites, nomeadamente a reduzida janela temporal, a novidade e imprevisibilidade do vírus e o acesso limitado a documentos internos e confidenciais do executivo comunitário. Como a Infodemia de covid-19, nomeadamente relacionada com as vacinas, ainda é um fenómeno relativamente recente no campo da investigação, no final apresentarei novos caminhos de estudo, para os quais esta dissertação poderá servir de base.

Outra limitação prende-se ainda com o facto de esta investigação não se focar no extremo ceticismo (hesitação ou recusa) em relação às vacinas, conhecido como atitudes antivacina²⁴, nem nos seus motivos, como psicológicos, desconfiança nas autoridades de saúde, crenças pessoais e culturais²⁵. Foca-se antes na disseminação de informações falsas relacionada com estes fármacos e a resposta dada pela Comissão Europeia a esse contexto.

²⁴ Roberts H. A., Clark D.A., Kalina C., Sherman C., Brislin S., Heitzeg M. M., et al. (2022). *To vax or not to vax: Predictors of anti-vax attitudes and COVID-19 vaccine hesitancy prior to widespread vaccine availability*. PLoS ONE 17(2): e0264019. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0264019>

²⁵ Wong, L. P., Lin, Y., Alias, H., Bakar, S. A., Zhao, Q., & Hu, Z. (2021). *COVID-19 Anti-Vaccine Sentiments: Analyses of Comments from Social Media*. Healthcare (Basel, Switzerland), 9(11), 1530. <https://doi.org/10.3390/healthcare911153>

COMPONENTE TEÓRICA

COMPONENTE TEÓRICA - REVISÃO DA LITERATURA

Ainda antes de avaliar como é que, de facto, a Comissão Europeia respondeu à desinformação em torno das vacinas contra a covid-19, urge compreender, primeiro, do que se fala quando se referem os termos desinformação, informação errada e informação maliciosa, bem como compreender como tem sido a aposta comunitária para contrair este tipo de fenómenos. Depois, irei debruçar-me na Infodemia – principalmente no que diz respeito às vacinas para combater a covid-19 – e na resposta comunitária à mesma. De seguida, partirei para a análise do conceito à luz dos quadros teóricos relativos à construção europeia e, por fim, farei a ligação às realidades da comunicação política e do *agenda-setting*.

- **Desinformação, informação errada e informação maliciosa**

A pandemia enfatizou a propagação da informação falsa, da desinformação e da informação maliciosa, o que levou a uma maior atenção para a compreensão e definição destes termos. Urge, antes de mais, observar as principais explicações da literatura sobre estes fenómenos.

Atentando na estrutura da desordem da informação (Wardle e Derakhshan, 2017), existem três tipos de perturbação da mensagem: a desinformação (*disinformation*), que se traduz em informações falsas partilhadas com intenção de prejudicar alguém ou algum grupo; a informação errada (*misinformation*), que consiste em mensagens falsas partilhadas sem intenção de prejudicar; e ainda a informação maliciosa (*malinformation*), que são informações com fundo de verdade partilhadas de forma distorcida com intenção de causar danos²⁶.

Dada a importância da informação na comunicação em rede na erosão da confiança e na crescente polarização da sociedade, os autores sublinham a intencionalidade

²⁶ Wardle, C., Derakhshan., H. (2017). "Information Disorder: Towards an Interdisciplinary Framework for Research and Policy-Making", Council of Europe. <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>

subjacente e os danos causados pela criação e divulgação de informações falsas, fazendo uma distinção entre as mensagens que são verdadeiras das que são criadas, produzidas ou distribuídas erradamente²⁷.

Intencionalidade do autor e comportamento do recetor

Tendo estes conceitos em conta, é fundamental reconhecer que, em algumas situações, pode ser desafiador determinar a responsabilidade pela disseminação de notícias falsas, especialmente quando isso acontece na esfera digital. Durante a pandemia de covid-19, por exemplo, esta autoria variou entre cidadãos anónimos até passar por políticos, celebridades e outras figuras públicas, mas nem sempre houve intenção de prejudicar ou causar danos. Em certos casos, a informação foi propagada com o objetivo de manter a coesão social, enquanto em outros casos, foi disseminada porque, pelos dados disponíveis até à altura, acreditava-se que fosse verdadeira²⁸.

Especialmente no que toca aos principais motivos que levam (e levaram na pandemia) à partilha de notícias falsas encontram-se o altruísmo, a ignorância, o entretenimento, a disponibilidade e o esforço, uma forma de passatempo e o medo de ficar de fora²⁹.

Do lado do recetor, entra também a questão da aceitação à mensagem, sendo que as novas plataformas digitais alimentam o instinto dos cidadãos em encontrar informações que correspondam às suas perspetivas e em aceitá-las. Este facto torna os cidadãos mais vulneráveis a assimilar e a agir com base em informações incorretas³⁰.

Informação errada

²⁷ Wardle, C., Derakhshan, H. (2017). "Information Disorder: Towards an Interdisciplinary Framework for Research and Policy-Making", Council of Europe. <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>

²⁸ Brennen, J. et al. (2020). *Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation*, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]

²⁹ Balakrishnan, V., Ng, K. S., & Rahim, H. A. (2021). *To share or not to share - The underlying motives of sharing fake news amidst the COVID-19 pandemic in Malaysia*. Technology in society, 66, 101676. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101676>

³⁰ Anderson, J., & Rainie, L. (2017). The Future of Truth and Misinformation Online. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/internet/2017/10/19/the-future-of-truth-and-misinformation-online>

Atentando na informação errada, estão incluídos fenómenos como a paródia, o conteúdo enganador, a mensagem fabricada, a conexão falsa e ainda o texto manipulado, cuja origem vai desde um jornalismo pobre à provocação de uma reação por parte do recetor, passando pela sátira, paixão, partidarismo, lucro ou influência política e propaganda³¹.

Na mesma linha, outros investigadores têm em conta o nível de falsidade ou de engano para agrupar diferentes tipos de notícias falsas, como sátira noticiosa, paródia noticiosa, fabricação, manipulação, publicidade e propaganda³².

Conceito e evolução da desinformação

No que toca à intenção do emissor da mensagem e aos processos organizacionais (Lazer *et al*, 2016), a desinformação em termos gerais pode ser classificada como informação fabricada que tenta imitar o conteúdo dos meios de comunicação social na forma, mas não no procedimento nem no objetivo. Isto porque se trata de uma criação intencional que carece das normas editoriais dos meios noticiosos para assegurar a exatidão e credibilidade da informação³³.

Depois de as normas jornalísticas terem surgido como uma reação dos jornalistas contra o uso generalizado da propaganda na Primeira Guerra Mundial e a ascensão das relações públicas empresariais na década de 1920, hoje em dia assiste-se a um fenómeno contrário. Verifica-se uma propagação de informação falsa num contexto de menor confiança nos *media*, de polarização das preferências partidárias e de proliferação das redes sociais que atraem audiências de massas³⁴.

Por essa razão, a desinformação dá origem a outros tipos de conteúdos falsos, como a informação errada e maliciosa. Estas tornam-se mais significativas em contextos

³¹ Wardle, C. (2017). *Fake news. It's complicated*. Medium, disponível em: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>

³² Tandoc, E., Lim, Z., & Ling, R. (2017). *Defining "Fake News": A typology of scholarly definitions*. Digital Journalism, 6, 1-17. <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>

³³ Lazer, D. M. J., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Metzger, M. J., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S. A., Sunstein, C. R., Thorson, E. A., Watts, D. J., & Zittrain, J. L. (2018). *The Science of Fake News*. Science, 359(6380), 1094-1096.

³⁴ *Ibidem*.

políticos e sobre temas sensíveis como o da vacinação, aqui em foco nesta dissertação³⁵.

Observando ainda a intencionalidade, a verificabilidade e o potencial para causar dano (Vosoughi, 2018), as notícias falsas podem ser descritas como artigos noticiosos que são intencionais e comprovadamente falsos e que podem induzir os leitores em erro³⁶.

Esta perturbação informativa tornou-se numa preocupação mundial, pois pode influenciar o bem-estar político, económico e social, dado difundir-se muito mais rapidamente, mais profundamente e mais amplamente do que a verdade no espaço informativo. As notícias falsas também são mais inovadoras e mais propensas à partilha, principalmente quando confirmam crenças preexistentes face a um determinado conteúdo, reforçando estruturas sociais e a dinâmica do poder, em temas como a ciência³⁷.

Outros académicos, que estudaram a difusão e o impacto das notícias falsas em contextos eleitorais em plataformas digitais, definiram notícias falsas como artigos noticiosos que são intencionais e comprovadamente falsos e que, ao induzirem os utilizadores em erro, podem levá-los a visitar determinadas páginas e isso pode aumentar o apoio a certos candidatos ou partidos³⁸.

Ao nível político, a desinformação ocorre, então, quando são propagadas, com assertividade, crenças factuais incorretas, situação que afeta os sistemas eleitorais e é difícil de corrigir, causando desafios à democracia representativa³⁹.

Já em termos jurídicos, a desinformação assenta na publicação intencional e consciente de declarações falsas, fenómeno complexo e específico dos factos que é mais bem abordado numa análise caso a caso⁴⁰.

³⁵ Lazer, D. M. J., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Metzger, M. J., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S. A., Sunstein, C. R., Thorson, E. A., Watts, D. J., & Zittrain, J. L. (2018). *The Science of Fake News*. *Science*, 359(6380), 1094-1096.

³⁶ Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). *The spread of true and false news online*. *Science*, 359, 1146-1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). *Social Media and Fake News in the 2016 Election*. *Journal of Economic Perspectives*, 31, 211-236. <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>

³⁹ Jerit, J., Zhao, Y. (2020). *Political Misinformation*. *Annual Review of Political Science*. 23. 77-94. 10.1146/annurev-polisci-050718-032814.

⁴⁰ Klein, D., Wueller, J. (2017). *Fake News: A Legal Perspective*. *Journal of Internet Law* (Apr. 2017), Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2958790>

Dado que os sistemas democráticos são influenciados pelo contexto histórico e social, circunstâncias geopolíticas de um país, conjuntura política e pela interação entre instituições e atores, estes tipos de informação errada, desinformação e maliciosa poluem o espaço informativo. Levam também a uma tendência de manipulação dos factos que perturba a comunicação pública e, consequentemente, os processos democráticos nas sociedades⁴¹.

Este cenário resulta em desordem social, pelo que o aumento de notícias falsas e manipulação através de factos alternativos se acentua em fenómenos globais como aconteceu na crise sanitária da covid-19⁴².

De facto, a definição de desinformação evoluiu com a própria evolução da pandemia, uma vez que a propagação de informações falsas e de teorias da conspiração sobre o vírus (como sobre as vacinas) se tornou numa questão cada vez mais significativa no espaço mediático e democrático. Por essa razão, alguns académicos consideram que a definição de desinformação se alargou na pandemia para incluir não só notícias falsas, mas também informações erradas⁴³.

Nas atuais sociedades contemporâneas, a informação falsa pode ser divulgada de várias maneiras, muitas vezes na ausência de qualquer intenção de induzir em erro ou com base no desconhecimento. Disso foram exemplos os mitos em torno das vacinas (ainda antes da covid-19), que levaram alguns pais a impedir a imunização dos seus filhos e causaram um aumento acentuado da doença e das despesas públicas para investigação e campanhas de informação pública destinadas a retificar a situação⁴⁴.

O que se verifica é que, apesar de o conceito de desinformação permanecer fiel à sua origem, ganhou novas ramificações devido ao contexto da sociedade, o que se verificou na pandemia de covid-19 e também ainda antes, em termos políticos.

⁴¹ Turčilo, L., Mladen, O. (2020). "Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends and Their Influence on Democracy," Heinrich Böll Stiftung: https://www.boell.de/sites/default/files/2020-08/200825_E-Paper3_ENG.pdf

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Ahmad, T., Aliaga Lazarte, E. A., & Mirjalili, S. (2022). A Systematic Literature Review on Fake News in the COVID-19 Pandemic: Can AI Propose a Solution? Applied Sciences, 12(24), 12727. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/app122412727>

⁴⁴ Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., Seifert, C. M., Schwarz, N., & Cook, J. (2012). Misinformation and Its Correction: Continued Influence and Successful Debiasing. Psychological Science in the Public Interest, 13(3), 106–131. <https://doi.org/10.1177/1529100612451018>

Isto porque a propagação da desinformação deixou de ser, como era inicialmente, um problema endógeno, apenas referente aos meios de comunicação social e envolvendo a qualidade da prática jornalística e as capacidades críticas dos cidadãos. Passou a ser uma questão de segurança nacional no sentido de uma ameaça exógena vinda de países estrangeiros⁴⁵. Foi, aliás, em resposta a esta dimensão que a UE começou a tornar o combate às notícias falsas numa prioridade, como veremos de seguida.

- **O combate à desinformação como (suave) prioridade europeia?**

Em 2020, aquando de uma comunicação sobre as notícias falsas em altura de pandemia de covid-19, a Comissão Europeia, que tem a iniciativa legislativa no bloco comunitário⁴⁶, definiu a desinformação como a partilha de conteúdos falsos ou enganosos com a intenção de enganar. A instituição mencionava ainda, no que toca à informação falsa, a partilha de conteúdos sem a intenção de causar danos ou sem conhecimento da sua falsidade⁴⁷.

Mas ainda antes disso, a UE começou, precisamente através da ação da Comissão Europeia, a dar passos para combater esta nova realidade do espaço mediático. Em causa estão medidas como a criação de um grupo de trabalho do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) contra a narrativa russa, o lançamento da página “EUvsDisinfo” também contra notícias falsas da Rússia, o desenvolvimento de um Código de Conduta sobre Desinformação, a criação do Sistema de Alerta Rápido para Ameaças e Desinformação e, mais recentemente, leis para regular o espaço digital⁴⁸, como irei de especificar de seguida.

⁴⁵ De Blasio, E., & Selva, D. (2021). *Who Is Responsible for Disinformation? European Approaches to Social Platforms' Accountability in the Post-Truth Era*. *American Behavioral Scientist*, 65(6), 825–846. <https://doi.org/10.1177/0002764221989784>

⁴⁶ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

⁴⁷ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

⁴⁸ European Commission. (2020). *Tackling online disinformation*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>

Desinformação russa e chinesa na origem da ação europeia

Nos últimos anos, a UE tem sido alvo de intensa desinformação por parte da Rússia, mas também mais recentemente de outros países terceiros como a China, dado que grandes atores autoritários começaram a tentar manipular públicos-alvo além-fronteiras para distorcer a informação⁴⁹. Aqui urge também ter em conta o conceito de propaganda, que se traduz em informação tendenciosa ou enganadora, utilizada para promover uma causa política ou um ponto de vista, segundo a definição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)⁵⁰.

Por essa razão, num Conselho Europeu realizado em Bruxelas a 19 e 20 de março de 2015, os chefes de Governo e de Estado salientaram a necessidade de reagir às campanhas de desinformação lançadas pela Rússia e convidaram a então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini, a preparar um plano de ação para uma comunicação estratégica em cooperação com os Estados-membros e as instituições da UE⁵¹. Precisamente por haver esta consciência, um dos primeiros passos relativamente à desinformação traduziu-se então, nesse ano de 2015, na criação do grupo de trabalho East StratCom, implementado pelo SEAE para fazer face às campanhas de desinformação e propaganda dirigidas à UE e à sua vizinhança oriental criadas pela Rússia⁵². Este grupo começou, desde então, a centrar-se na desinformação proveniente de várias fontes, incluindo atores estatais e não estatais, analisando e expondo as narrativas das campanhas de desinformação, no âmbito da comunicação estratégica solicitada pelos líderes da UE.

Também em 2015, foi lançada a página na internet EUvsDisinfo⁵³, pelo grupo de trabalho East StratCom, uma plataforma para acompanhar e analisar as narrativas e campanhas de desinformação, maioritariamente vindas da Rússia, através da

⁴⁹ Walker, C., Kalathil, S., Ludwig, J. (2020). *The Cutting Edge of Sharp Power*. Journal of Democracy. 31. 124-137. 10.1353/jod.2020.0010

⁵⁰ NATO Standardization Agency. (2023). AAP-6 – Glossary of Terms and Definitions (2-P-9).

⁵¹ Conselho Europeu. (2015, March 19-20). Conclusões. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pt/pdf>

⁵² Serviço Europeu para a Ação Externa. (2021). *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

⁵³ East StratCom Task Force. (s.d.). *About Us*. Disponível em: <https://euvsdisinfo.eu/about/>

publicação de relatórios regulares públicos com casos de desinformação e informações baseadas em provas.

De facto, a Rússia é vista, pela UE, como uma invasora de longa data em termos de manipulação da informação, daí que o início das medidas contra este fenómeno tenha visado Moscovo. Porém, nos últimos anos a China também começou a ser reconhecida de forma semelhante, embora quase como a novata na desinformação e propaganda⁵⁴.

Em 2016, tendo em conta os vários fenómenos, a Comissão Europeia juntamente com a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança estabeleceu o Quadro Comum de Combate às Ameaças Híbridas para reforçar a preparação a este tipo de situações, que incluem a desinformação⁵⁵.

Segundo argumentava o executivo comunitário nessa estratégia, os autores destas ameaças híbridas realizam campanhas sistemáticas de desinformação para radicalizar posições e desestabilizar a sociedade e o discurso político, daí ser necessária uma comunicação estratégica na UE⁵⁶.

Passos seguintes

Ainda em 2016, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação definindo a sua abordagem geral face às plataformas digitais como parte da sua estratégia para o mercado único digital, vincando a necessidade de proteger os consumidores face à informação falsa⁵⁷.

⁵⁴ Walker, C., Ludwig, J. (2017). *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*. National Endowment for Democracy, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>]

⁵⁵ Comissão Europeia. (2016). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas: uma resposta da União Europeia* (JOIN/2016/018 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Comissão Europeia. (2016). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Online Platforms* (SWD(2016) 172 final). Brussels. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0172&qid=1696186612918>

No documento, o executivo comunitário sublinhou que os conteúdos partilhados ‘online’ deveriam ser fiáveis e isentos de parcialidade ou manipulação, dado que as opiniões falsas podem contribuir para uma perda de confiança⁵⁸.

Numa outra comunicação, já em 2017, a instituição emitiu diretrizes para as plataformas intensificarem a luta contra os conteúdos ilegais ‘online’, em cooperação com as autoridades nacionais, os Estados-membros e outras partes interessadas, detetando ou removendo conteúdos que definiu como ilegais (por também o serem fora da internet), como o incitamento ao terrorismo, os discursos racistas e xenófobos e o material pedopornográfico⁵⁹.

Meses depois, no início de 2018, foi criado um Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação em Linha, com especialistas em *media* e de plataformas digitais para combater este novo fenómeno⁶⁰. Em abril desse ano, a Comissão Europeia apresentou uma nova abordagem para responder às ameaças originadas pela desinformação nas sociedades europeias, visando promover ambientais digitais baseados na transparência e na informação credível e a capacitação dos cidadãos face a estes fenómenos⁶¹.

Este voltou a ser um assunto abrangido pelas conclusões do Conselho Europeu, em junho desse ano, quando os chefes de Governo e de Estado da UE pediram um plano concreto ao executivo comunitário, a ser realizado em cooperação com os Estados-

⁵⁸ Comissão Europeia. (2016). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Online Platforms* (SWD(2016) 172 final). Brussels. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0172&qid=1696186612918>

⁵⁹ Comissão Europeia. (2017). COM(2017). *Combater os conteúdos ilegais em linha: Rumo a uma responsabilidade reforçada das plataformas em linha*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0555>

⁶⁰ Comissão Europeia. (2018). *Experts Appointed to the High-Level Group on Fake News and Online Disinformation*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/experts-appointed-high-level-group-fake-news-and-online-disinformation>

⁶¹ Comissão Europeia. (2018). COM(2018) 236 final. *Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0236>

membros, com medidas específicas para uma resposta coordenada da UE à desinformação⁶².

Da teoria à prática

A resposta a este pedido dos líderes europeus chegou no final de 2018, quando foi lançado um Plano de Ação contra a Desinformação⁶³, para proteger os sistemas democráticos da União Europeia a tempo das eleições europeias do ano seguinte, com ações para uma abordagem coordenada na UE. Esta intenção de combater a desinformação sobre as eleições já tinha ficado expressa numa outra comunicação, adotada no outono desse ano novamente pelo executivo comunitário, para que o sufrágio fosse realizado de forma livre, justa e segura, através de medidas como cooperação eleitoral, transparência ‘online’, reforço da cibersegurança e aplicação da legislação comunitária em matéria de proteção de dados⁶⁴.

Nesta senda, a Comissão Europeia lançou, também em 2018 e uns meses antes da concretização do plano de ação, um Código de Conduta sobre a desinformação, um quadro voluntário de autorregulação para as plataformas digitais, incluindo as empresas de redes sociais, para combater a propagação, o primeiro mecanismo do género ao nível mundial⁶⁵. Logo na altura, várias principais plataformas ‘online’ aceitaram participar neste mecanismo para tomar medidas contra a desinformação, tais como Facebook, Google, X (anterior Twitter) e Mozilla, bem como anunciantes e outros atores no setor da publicidade. A Microsoft aderiu em maio de 2019, enquanto

⁶² Conselho Europeu. (2018, 29 de junho). *Conclusões do Conselho Europeu, 28 de junho de 2018* [Comunicado de Imprensa]. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

⁶³ Comissão Europeia. (2018, 5 de dezembro). JOIN(2018) 36 final. *Plano de Ação contra a Desinformação*. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0036>

⁶⁴ Comissão Europeia. (2018, 12 de setembro). COM(2018) 637 final. *Garantir eleições europeias livres e justas*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=DE>

⁶⁵ Comissão Europeia. (2018). *Code of Practice on Disinformation*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

o TikTok assinou o código em junho de 2020. Entretanto, em maio de 2023, o X (anterior Twitter) anunciou que queria deixar este acordo voluntário⁶⁶.

Outra das medidas adotadas no final de 2018, no âmbito do plano de ação, foi a criação do Observatório Social de Análise Mediática contra a Desinformação (SOMA), juntando especialistas independentes para detetar e verificar a informação e promover a literacia mediática⁶⁷.

Por seu lado, em 2019, a instituição lançou um Sistema de Alerta Rápido como parte do Plano de Ação contra a Desinformação, facilitando a partilha de informações em tempo real sobre campanhas de desinformação entre os Estados-membros da UE, de forma a haver respostas atempadas e ações coordenadas⁶⁸.

Oito meses após o lançamento do plano de ação, num relatório apresentado aos líderes da UE numa cimeira europeia em junho de 2019, o executivo comunitário e a então Alta Representante defenderam que havia maior coordenação na UE para combater a desinformação, mas reconheceram que havia margem para melhorias, dada a evolução contínua deste fenómeno⁶⁹.

Medidas mais recentes

Em 2020, a Comissão Europeia propôs um pacote com duas novas leis - a Lei dos Serviços Digitais⁷⁰ e a Lei dos Mercados Digitais⁷¹ -, como parte dos seus esforços para regular a esfera digital. Estes dois novos regulamentos incluem regras e obrigações

⁶⁶Euractiv. (2023, maio). *Twitter Set to Exit EU Code of Practice on Disinformation, Sources Say*. Euractiv. Retirado de <https://www.euractiv.com/section/digital/news/twitter-set-to-exit-eu-code-of-practice-on-disinformation-sources-say/>

⁶⁷T-6 IT. (2018, novembro). *Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis launched on November 2018*. T-6 IT. Retirado de <https://www.t-6.it/social-observatory-for-disinformation-and-social-media-analysis-launched-on-november-2018/>

⁶⁸European External Action Service. (2019, March). *Rapid Alert System: Strengthening Coordinated and Joint Responses to Disinformation*. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf

⁶⁹EUR-Lex. (2019). *Relatório sobre a execução do plano de ação contra a desinformação*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019JC0012>

⁷⁰EUR-Lex. (2022). *Regulamento relativo a um mercado único para os serviços digitais*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>

⁷¹EUR-Lex. (2022). *Regulamento relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0842>

para as plataformas ‘online’, incluindo requisitos de transparência em matéria de algoritmos e publicidade, para ajudar a combater a desinformação.

Também em 2020, o executivo comunitário avançou com um novo Plano de Ação para a Democracia Europeia, com medidas para proteger os processos democráticos e combater a desinformação, através do reforço da transparência, do apoio à resiliência dos meios de comunicação social, da promoção da literacia digital e do reforço da cooperação com parceiros externos⁷².

Ainda em 2020, foi criado o Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Digitais (EDMO)⁷³, uma rede de verificadores de factos e investigadores para reforçar a capacidade da UE para detetar e combater a desinformação através do apoio à literacia mediática.

A resposta europeia à desinformação vista pela literatura

O executivo comunitário reconhece então, desde há vários anos, que a exposição dos cidadãos à desinformação, principalmente ‘online’ e quase personalizada com base no tratamento ilícito de dados pessoais, é um dos principais desafios para as democracias europeias. Por essa razão, tem tentado, mais ativamente desde 2015, uma abordagem europeia contra as notícias falsas⁷⁴.

Ainda assim, embora estes sejam passos significativos na criação de uma resposta comum da UE à desinformação e à propaganda, é necessária maior transparência e maior envolvimento da opinião pública para haver de facto uma abordagem europeia, de acordo com investigadores sobre o tema⁷⁵.

A eficácia das medidas descritas acima ainda é difícil de avaliar, uma vez que a desinformação é um fenómeno complexo e em constante evolução, mas alguns

⁷²European Commission. (2019). *European Democracy Action Plan*. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_pt

⁷³ European Digital Media Observatory. (2020, 2 de junho). *European Digital Media Observatory (EDMO) launched*. European Digital Media Observatory. <https://edmo.eu/2020/06/02/european-digital-media-observatory-edmo-launched/>

⁷⁴ Nenadić, I. (2019). *Unpacking the “European approach” to tackling challenges of disinformation and political manipulation*. Internet Policy Review, 8(4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1436>

⁷⁵ *Ibidem*.

académicos veem consequências positivas destes esforços da UE, embora também reconheçam as suas limitações pelo seu carácter voluntário⁷⁶.

Dada a natureza divisória da desinformação e a sua capacidade de dissuadir a participação e a confiança nas instituições democráticas, a Comissão Europeia tem vindo a tentar ter uma posição proativa na abordagem da desinformação⁷⁷, o que ficou evidente com o Código de Conduta contra a Desinformação. Este mecanismo autorregulador foi reforçado em 2022 com compromissos mais ambiciosos como a eliminação da desinformação, a garantia da transparência da publicidade política, o reforço da cooperação com os verificadores de factos e o maior acesso destes investigadores aos dados⁷⁸. Uma vez que este Código de Conduta estipulou a desinformação como informação disseminada para enganar e prejudicar a sociedade civil, foram assumidos logo desde o início compromissos relativos à transparência dos anúncios públicos, vistos por alguns investigadores como um passo positivo⁷⁹. Além disso, pela sua flexibilidade, este mecanismo leva as plataformas a aderirem sem receios de regulamentação excessiva, o que permite evitar processos morosos e, assim, incorporar imediatamente os compromissos nos Termos de Serviço. O código permite ainda uma abordagem à escala da UE ao combate à desinformação, que é preferível a abordagens nacionais divergentes⁸⁰.

Porém, esta que é uma das principais ferramentas comunitárias contra este fenómeno é também vista como insuficiente para resolver um problema tão vasto, principalmente pelos poderes limitados da Comissão Europeia evidenciados na natureza voluntária das comunicações e nos códigos de conduta⁸¹. Este tipo de iniciativas do executivo comunitário, de *'soft law'* (direito não vinculativo), não

⁷⁶ Harrison, R., (2021). *Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission's Response to the Covid-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution*. Utrecht Law Review, 17(3), pp.18–33. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.675>

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ European Commission. (2022). *Strengthened Code of Practice on Disinformation*. European Commission Digital Strategy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

⁷⁹ Harrison, R., (2021). *Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission's Response to the Covid-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution*. Utrecht Law Review, 17(3), pp.18–33. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.675>

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

permite estabelecer obrigações, como é crucial para a moderação do conteúdo, razão pela qual a instituição tem optado principalmente pelo processo de negociação⁸².

Mais recentemente, com a desinformação a tornar-se num fenómeno mais complexo em todo o mundo, a UE tem tentado regular a propagação da desinformação através de respostas comunitária. Isto levou a que a Comissão Europeia passasse da elaboração de códigos de conduta e de recomendações para obrigações para as plataformas digitais moderarem conteúdos⁸³.

Durante a pandemia, por reconhecer vagas mais intensas de desinformação, a Comissão Europeia decidiu então avançar com respostas mais eficazes e a múltiplos níveis, incluindo leis e regulamentos formais, numa altura em que era imperativo evitar desconfiança por parte dos cidadãos⁸⁴.

Irei analisar as medidas concretas adotadas para combater a Infodemia de covid-19, caracterizando primeiro este fenómeno.

- **A Infodemia de covid-19**

Primeiros conceitos

A covid-19 foi designada, em janeiro de 2020, como uma doença que requeria atenção na UE pelo Centro Europeu para Prevenção e Controlo das Doenças⁸⁵, com os primeiros casos a serem detetados pouco depois em países europeus como Itália, França e Alemanha⁸⁶.

⁸² Snyder, F. (1993). *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, 56 Mod L Rev 19, p. 34–35.

⁸³ European Parliament (Carme Colomina, Héctor Sánchez Margalef, and Richard Youngs). (2021). *The Impact of Disinformation on Democratic Processes and Human Rights in the World*. European Parliament. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf)

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ European Centre for Disease Prevention and Control (2020). *European surveillance for human infection with novel coronavirus 2019-nCoV*. Stockholm: ECDC, disponível em <https://www.ecdc.europa.eu/en/european-surveillance-human-infection-novel-coronavirus-2019-ncov>

⁸⁶ European Centre for Disease Prevention and Control (2020), *Timeline of ECDC's response to COVID-19*, disponível em [<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response>]

Em março de 2020, a OMS declarou esta como uma pandemia global⁸⁷, mas ainda antes disso, logo em fevereiro desse ano, esta autoridade sanitária mundial admitiu que havia uma elevada procura por dados credíveis sobre esta nova doença, que obrigavam a um trabalho entre especialistas e meios de comunicação social para combater mitos e rumores⁸⁸.

Foi num relatório divulgado nessa altura que a OMS utilizou pela primeira vez a expressão Infodemia⁸⁹ relacionada com a covid-19, explicando que a pandemia trouxe uma crise mediática, um fenómeno através do qual havia uma abundância de informação disponível, nem sempre fiável, que tornava difícil para os cidadãos selecionarem diretrizes credíveis a seguir, quando delas necessitavam.

Esta era uma situação que preocupava a OMS e, num outro relatório divulgado cerca de um mês depois desta denominação oficial, a agência sanitária das Nações Unidas focou-se no termo Infodemia para indicar que se estava perante um elevado fluxo de informações e desinformações sobre o vírus e a sua propagação, o que poderia incluir informações erradas sobre tratamentos e as origens do vírus⁹⁰.

A OMS acrescentava que a Infodemia poderia levar a comportamentos de risco que prolongariam a pandemia e a ter um impacto prejudicial na confiança nas instituições democráticas. Recomendava por isso aos responsáveis políticos, enquanto amplificadores de dados credíveis, a comunicação sobre os riscos e o combate à desinformação⁹¹.

Este estado de alerta definido pela OMS revelava o impacto crítico de um então novo ambiente de informação numa pandemia global, no qual a disseminação da

⁸⁷ World Health Organization. (2020, 11 de março). *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*. World Health Organization. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

⁸⁸ World Health Organization (2020). *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 13*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6]

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ World Health Organization (2020), *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 45*, disponível em https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4

⁹¹ *Ibidem*.

desinformação poderia influenciar o comportamento dos cidadãos e minar a eficácia das medidas contra o surto⁹².

Ainda em 2020, até mesmo o Oxford English Dictionary acrescentou uma nova definição de Infodemia, definindo-a como uma quantidade excessiva de informação sobre um assunto, que dificulta a solução. Isto refletia a preocupação crescente na sociedade civil sobre a disseminação de informações falsas num contexto confuso e avassalador de crise de saúde pública que pode dificultar respostas eficazes⁹³.

O papel das redes sociais

O que a literatura existente mostra é que esta abundância de informação, tanto exata como incorreta, tornou difícil para os cidadãos encontrarem fontes fidedignas e orientações fiáveis durante a pandemia, sobretudo tendo em conta a rápida partilha através das redes sociais. A Infodemia revelou-se perigosa por poder levar as pessoas a tomar decisões com base nessas informações incorretas ou na desconfiança em relação a fontes fiáveis, levando também à disseminação de práticas ou crenças prejudiciais, como a utilização de tratamentos não comprovados ou a recusa da vacinação⁹⁴.

Mais ainda, esta exposição à informação nociva também implicava uma minimização dos riscos relacionados com a doença e, em sentido inverso, amplificava o risco de fraudes sobre falsas soluções e de situações de assédio ou de ódio⁹⁵.

A rápida disseminação deveu-se, sobretudo, à atmosfera global de medo criada pela pandemia, o que amplificou a velocidade. Num contexto de incerteza e marcado pelo distanciamento social, os cidadãos tornaram-se mais suscetíveis a acreditar em notícias falsas e em teorias conspiratórias. Estes procuravam respostas e garantias

⁹² Cinelli, M., Quattrocioni, W., Galeazzi, A. et al. (2020). *The COVID-19 social media infodemic*. Sci Rep 10, 16598. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73510-5>

⁹³ Infodemic, n. (2023). *OED Online*. Oxford University Press. <https://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/88407009;jsessionid=12C09DDDEC7E1B02276B50B0A7C0AFD0> (acedido em 27 de maio de 2023).

⁹⁴ Hansson S., K. Orru, S. Torpan, A. Bäck, A. Kazemekaityte, S.F. Meyer, J. Ludvigsen, L. Savadori, A. Galvagni, A. Pigrée (2021), “COVID-19 information disorder: six types of harmful information during the pandemic in Europe”, *Journal of Risk Research*, DOI: 10.1080/13669877.2020.1871058.

⁹⁵ *Ibidem*.

para responder às suas preocupações que lhes eram apresentadas em forma de explicações enganadoras ou de falsas curas, revelando a sua vulnerabilidade na análise crítica aquando da tomada decisões⁹⁶.

As redes sociais e as plataformas 'online' também desempenharam um papel significativo na amplificação desta informação falsa por serem uma forma fácil e rápida de chegar a um grande público. Isto fez com que teorias da conspiração se tornassem virais rapidamente através de algoritmos que davam prioridade ao envolvimento e à partilha em vez da exatidão⁹⁷.

A desinformação e os conteúdos não verificáveis relativos à pandemia de covid-19 propagaram-se, assim, a um ritmo alarmante nas redes sociais, demonstrando a importância de intervenções precoces para travar este fenómeno de risco para a saúde pública, como a sensibilização e as ações preventivas⁹⁸.

Pelas suas implicações, tornou-se importante combater esta desinformação no contexto da pandemia de covid-19 pelo seu alcance global e as suas consequências, numa altura em que a sociedade civil procurava orientação sobre o que poderia fazer para reduzir o risco de infeção⁹⁹.

Tanto a velocidade como esta escala da pandemia, combinadas com a facilidade de partilha de informações nas redes sociais, criaram então um terreno fértil para a propagação da desinformação.

Vagas de desinformação e teorias da conspiração

À medida que a pandemia continuou a propagar-se ao nível mundial, a Infodemia também se intensificou, trazendo novas vagas de desinformação e teorias da

⁹⁶ Pereira, P. S., Silveira, A. D. S., & Pereira, A. (2020). *Disinformation and Conspiracy Theories in the Age of COVID-19*. *Frontiers in sociology*, 5, 560681. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.560681>

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Kouzy, R., Abi Jaoude, J., Kraitem, A., El Alam, M. B., Karam, B., Adib, E., Zarka, J., Traboulsi, C., Akl, E. W., & Baddour, K. (2020). *Coronavirus Goes Viral: Quantifying the COVID-19 Misinformation Epidemic on Twitter*. *Cureus*, 12(3), e7255.

⁹⁹ Di Mascio, F., Barbieri, M., Natalini, A., & Selva, D. (2021). *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*. *Partecipazione e Conflitto*, 14(1).

conspiração, como alegações de que o vírus era uma farsa ou que podia ser curado através da ingestão de lixívia ou de outras substâncias nocivas¹⁰⁰.

Foi a esta mistura de falsos factos, de rumores e de especulações que os responsáveis políticos tiveram de responder com uma comunicação mais exata. Porém, a falta de informação oficial e as lacunas no conhecimento criaram janelas de oportunidade para que a desinformação se disseminasse, numa ameaça ao espaço de diálogo informado e à democracia¹⁰¹.

Principais tipos de narrativas

Um exemplo de uma teoria da conspiração bastante difundida, logo em janeiro de 2020, foi a de que o coronavírus era uma arma biológica de engenharia laboratorial criada por cidadãos chineses, que foi difundida principalmente no X (anterior Twitter) por perfis maioritariamente de direita e conservadores. Isto revela que a disseminação incontestada de teorias conspiratórias e falsas notícias pode representar um grande risco para a democracia¹⁰².

Este caso do X (anterior Twitter) é apenas um em milhares, que demonstra que a propagação da informação é determinada pelo paradigma de cada rede social e pelos padrões de interação dos grupos de utilizadores envolvidos¹⁰³.

A literatura existente sobre o tema sugere que, ainda antes da pandemia, já havia nas redes sociais a prevalência de desinformação na área da saúde sobre seis assuntos, entre eles as vacinas, os medicamentos ou tabagismo, as doenças não transmissíveis,

¹⁰⁰ CIDRAP. (2023). Report: *No Evidence Bleach Consumed to Cure COVID-19 During Pandemic*. Center for Infectious Disease Research and Policy. <https://www.cidrap.umn.edu/covid-19/report-no-evidence-bleach-consumed-cure-covid-19-during-pandemic>

¹⁰¹ Di Mascio, F., Barbieri, M., Natalini, A., & Selva, D. (2021). *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*. *Partecipazione e Conflitto*, 14(1).

¹⁰² Pereira, P. S., Silveira, A. D. S., & Pereira, A. (2020). *Disinformation and Conspiracy Theories in the Age of COVID-19*. *Frontiers in sociology*, 5, 560681. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.560681>

¹⁰³ Cinelli, M., Quattrocioni, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoti, E., Schmidt, A. L., Zola, P., Zollo, F., Quattrocioni, G., & Scala, A. (2020). *The COVID-19 Social Media Infodemic*. *Scientific Reports*, 10(1), 16598.

as pandemias, os distúrbios alimentares e os tratamentos médicos. O X (anterior Twitter) era a principal fonte de disseminação¹⁰⁴.

Esta tendência acentuou-se durante a covid-19 – ao fixar-se na questão das pandemias, das vacinas e dos tratamentos médicos –, quando foram identificados três principais tipos de notícias falsas, nomeadamente a circular naquela rede social. Desde logo, alegações falsas de que o vírus poderia ser transmitido através de moscas domésticas ou picadas de mosquito. Seguiram-se teorias da conspiração como a que dava conta de uma relação entre as redes móveis de quinta geração (5G) e a propagação do coronavírus¹⁰⁵.

De facto, partindo da observação de notícias falsas neste período, estes e outros investigadores sintetizaram que estas incidiram tanto sobre o diagnóstico e o tratamento, como sobre a prevenção, a origem e a propagação do vírus ¹⁰⁶. Ainda assim, estes académicos agruparam três tipos comuns de desinformação relacionada com a covid-19: falsas alegações, terapias de saúde pseudocientíficas e teorias da conspiração. Desde logo, encontraram falsas alegações como a de que o coronavírus poderia ser transmitido através de moscas ou picadas de mosquito, de que beber água quente, urina de vaca, metanol ou álcool era uma cura comprovada ou de que comunidades de determinada etnia ou religião eram responsáveis pela propagação. No que toca a terapias de saúde pseudocientíficas, observaram as de que a solução de prata coloidal poderia ajudar no tratamento do coronavírus, de que medicamentos homeopáticos poderiam prevenir o coronavírus ou ainda de que a combinação de medicamentos era bem-sucedida. Acrescem ainda teorias da conspiração difundidas por líderes mundiais, funcionários governamentais e políticos, como o antigo Presidente norte-americano, Donald Trump, que designou a covid-19 como um “vírus chinês” e acusou a China de o fabricar num laboratório de Wuhan¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Naeem, S. B., Boulos, M. N. K. (2021). COVID-19 Misinformation Online and Health Literacy: A Brief Overview. *International journal of environmental research and public health*, 18(15), 8091. <https://doi.org/10.3390/ijerph18158091>

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Naeem, S. B., Bhatti, R., Khan, A. (2021). *An exploration of how fake news is taking over social media and putting public health at risk*. *Health information and libraries journal*, 38(2), 143–149. <https://doi.org/10.1111/hir.12320>

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Através destes exemplos, é possível chegar à mesma conclusão de outros estudiosos, de que por vezes a informação não era totalmente fabricada, mas antes reformulada para atingir determinados públicos. Isto é, partia-se da informação existente à data e esta era distorcida, recontextualizada ou trabalhada – até porque este tipo de conteúdo reformulado gerava maior envolvimento do que o que era completamente fabricado¹⁰⁸. Estes académicos definiram três subtipos diferentes de desinformação existente, entre os quais o conteúdo enganador (com alguma informação verdadeira e detalhes reformulados), a rotulagem errada de imagens ou vídeos (usando conteúdos verdadeiros e indicando que são diferentes do que são) e ainda a manipulação de certos meios gráficos (com técnicas simples e de acessível tecnologia de edição)¹⁰⁹.

Fatores psicológicos e sociais

Para este contexto de abundância de informação contribuíram ainda fatores psicológicos e sociais. Os seres humanos são suscetíveis a enviesamentos cognitivos que os tornam mais propensos a acreditar e a partilhar informação que se alinha com as crenças preexistentes. Isto demonstra que a desinformação deve ser considerada num contexto político, tecnológico, mas também social¹¹⁰.

Embora algumas investigações sugiram que os cidadãos tendem mais a partilhar a desinformação do que de a acreditar nela¹¹¹, na Infodemia de covid-19 verificou-se uma sobrecarga ao nível comportamental e cognitivo, dados os elevados volumes de informação para filtrar¹¹².

Foram, inclusive, feitos vários estudos sobre os fatores que ajudaram à propagação destas notícias falsas. Alguns revelaram como principais motivos o baixo nível de

¹⁰⁸ Brennen, J. et al. (2020). *Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation*, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., & Cook, J. (2017). *Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the “Post-Truth” Era*. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6(4), 353–369.

¹¹¹ Pennycook, G. et al. (2020), “*Fighting COVID-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy nudge intervention*”, *PsyArXiv Preprints*, <https://psyarxiv.com/uwbk9/>

¹¹² Bawden, D. & Robinson, L. (2020). *Information Overload: An Overview*. In: *Oxford Encyclopedia of Political Decision Making*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1360

conhecimento, a falta de literacia mediática ou na área da saúde, a baixa confiança na ciência e a vontade de socializar¹¹³.

Estes fatores foram mais proeminentes entre pessoas com baixo estatuto socioeconómico e do sexo masculino, que foram também as mais influenciadas para ter comportamentos negativos como desrespeito pelas medidas de precaução, posicionamentos negacionistas e baixa confiança nos governos e nos meios de comunicação social¹¹⁴.

Conceito de desinformação antes e depois da pandemia

Tendo em conta esta revisão da literatura até agora, o que concluo é que, antes da covid-19, a desinformação se referia sobretudo a informações falsas, principalmente ao nível político e geopolítico. Com a pandemia, esse âmbito extravasou para a saúde pública, além de que ficou cada vez mais evidente o papel das plataformas digitais na difusão destas mensagens, envolvendo vários atores, redes e interações, fora dos palcos convencionais. Ao nível da UE, passou por isso a haver um enfoque na desinformação como ameaça à deliberação pública, o que reforçou a responsabilização já existente, em torno do papel central da Comissão Europeia¹¹⁵.

- **A resposta europeia à Infodemia sobre a pandemia e as vacinas anticovid-19**

Crises de saúde pública como a pandemia de covid-19 criam um terreno fértil para a utilização de informação manipulada para minar os sistemas democráticos e, por essa razão, esse tipo de mensagens propaga-se mais rapidamente do que as das

¹¹³ Balakrishnan, V., Abdul Rahman, L.H., Tan, J.K., Lee, Y.S. (2023). "COVID-19 fake news among the general population: motives, sociodemographic, attitude/behavior and impacts – a systematic review", Online Information Review, Vol. 47 No. 5, pp. 944-973. <https://doi.org/10.1108/OIR-02-2022-0082>

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Di Mascio, F., Barbieri, M., Natalini, A., & Selva, D. (2021). *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*. Partecipazione e Conflitto, 14(1).

autoridades de saúde pública¹¹⁶. Foi este contexto que motivou a ação da Comissão Europeia, que teve também em conta os esforços feitos até então.

Entender as razões

Com o espaço informativo já dominado por desinformação em questões políticas, principalmente vinda da Rússia e a da China, a Infodemia de covid-19 exacerbou este fenómeno, minando a confiança nas instituições democráticas, na imprensa independente e nos factos científicos. Isto causou tensões políticas crescentes, situação relativamente à qual a Comissão Europeia tomou iniciativa de responder¹¹⁷.

Dado o caminho já iniciado em 2015, o executivo comunitário respondeu à Infodemia de covid-19 com base nas respostas anteriores dadas à desinformação, recorrendo a uma abordagem multidimensional e multiparticipativa. Em vez de práticas somente voluntárias, a instituição optou por uma mudança gradual para a correção com vista a maior transparência e ação das plataformas digitais¹¹⁸.

A Comissão Europeia reconheceu a importância de abordar a Infodemia durante a covid-19 e tomou várias medidas para promover informações precisas e combater a desinformação, principalmente no que toca às vacinas. Antes de elencar o que a instituição fez, urge compreender os motivos das suas ações, aos quais a literatura existente dá várias respostas.

Primeiro que tudo, o executivo comunitário assumiu como prioridade responder à Infodemia pelo respeito ao artigo 2º do Tratado da UE¹¹⁹, que determina a noção de solidariedade como um princípio fundamental europeu, também inscrito na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Este artigo dita que a resposta comunitária a qualquer crise, incluindo a pandemia, deve ter cariz solidário. Nesta questão, a

¹¹⁶ Kovalčíková, N., & Tabatabai, A. (2020). *Lessons earned and lessons learned: What should be done next to counter the COVID-19 infodemic?* European View, 19(2), 154–163. <https://doi.org/10.1177/1781685820975878>

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Di Mascio, F., Barbieri, M., Natalini, A., & Selva, D. (2021). *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*. Partecipazione e Conflitto, 14(1).

¹¹⁹ Jornal Oficial da União Europeia (2012). *Versão consolidada do Tratado da União Europeia, Artigo 2.º*, consultado em 26 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M002&from=PT>]

resposta da UE à covid-19 foi muito criticada no início pela alegada falta de solidariedade, que foi aproveitada para a propaganda anti-UE pelos meios de comunicação russos e chineses¹²⁰.

Também pesou o facto de a União Europeia ter poderes limitados, baseados em tratados, quando se trata da política de saúde, sendo que esta é essencialmente uma competência nacional¹²¹. Por essa razão, a Comissão Europeia decidiu abordar as lacunas institucionais e assumir a liderança contra a desinformação que tinha o objetivo de minar a UE¹²². Nos termos do artigo 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a saúde pública é uma competência partilhada entre as instituições supranacionais e os Estados-membros. Aos países, cabe assegurar políticas sanitárias nacionais, enquanto ao nível supranacional se complementam e se coordenam estas estratégias fazer face às ameaças transfronteiriças¹²³. Este era claramente um desafio sem fronteiras.

A Comissão Europeia assumiu esta liderança por perceber que o futuro do projeto de integração europeia dependia da capacidade da UE para responder a crises como a da covid-19. Viu também nesta uma oportunidade para reinventar a democracia comunitária através de uma melhor comunicação entre as instituições europeias, os Estados-membros e os cidadãos¹²⁴.

Uma vez que a comunicação pública é uma das respostas que podem ser utilizadas contra a desinformação, para assim ganhar a confiança da sociedade civil¹²⁵, grande parte das medidas adotadas pelo executivo comunitário focaram-se em mensagens claras sobre o vírus. Isto revelou-se ainda mais crucial no que toca à estratégia de

¹²⁰ Samadashvili, S. (2020). *A brave, post-COVID-19 Europe*. *European View*, 19(2), 122–130. <https://doi.org/10.1177/1781685820966909>

¹²¹ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2021 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Movarelli, M. (2020). *EU democracy in the times of coronavirus*. *European View*, 19(2), 180–187. <https://doi.org/10.1177/1781685820967770>

¹²⁵ OECD. (2020). *Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-the-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus-bef7ad6e/>

vacinação anticovid-19, já que atores que propagaram desinformação nesta matéria se apoiaram em falsas narrativas científicas sobre a sua segurança e eficácia, num ambiente de protestos antivacina à escala global¹²⁶.

Pesou ainda a rapidez de divulgação deste tipo de informações – como já vimos anteriormente –, numa altura em que as redes sociais representavam quase 90% dos meios de difusão, por exemplo através de serviços de mensagens como o WhatsApp ou o Facebook Messenger. Por serem difundidas em meios de comunicação privados, estas mensagens foram menos visíveis e mais difíceis de contrariar na sua origem¹²⁷.

Estudos realizados na altura indicaram que, dos conteúdos falsos sobre a pandemia de covid-19, cerca de dois terços correspondiam a informação verdadeira que foi manipulada sobre a doença, enquanto um terço era informação totalmente fabricada. Isto revela também novas formas de atuação, à medida que o surto evoluía¹²⁸.

Em concreto no que toca à desinformação sobre as vacinas anticovid-19, outras investigações então efetuadas demonstraram que a exposição à desinformação sobre a inoculação levou à diminuição na intenção de ser vacinado entre aqueles que de outra forma o aceitariam, minando o potencial de imunidade de grupo¹²⁹. Foi precisamente através da desinformação difundida na internet que a aceitação geral sobre a toma da vacina anticovid-19 foi afetada, num retrocesso nos esforços de combate à pandemia¹³⁰.

Face a isto, caberia aos decisores políticos e às autoridades de saúde apelar à vacinação por meio de mensagens que enfatizasse os riscos pessoais de não ser vacinado e as potenciais consequências coletivas¹³¹.

¹²⁶ Das, R., & Ahmed, W. (2022). *Rethinking Fake News: Disinformation and Ideology during the time of COVID-19 Global Pandemic*. Journal of Marketing Research, 11(1), 368–389. <https://doi.org/10.1509/jmr.10.0167>

¹²⁷ Brennen, J. et al. (2020). Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Loomba, S., de Figueiredo, A., Piatek, S.J. et al. (2021). *Measuring the impact of COVID-19 vaccine misinformation on vaccination intent in the UK and USA*. Nat Hum Behav 5, 337–348. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01056-1>

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Motta M., Sylvester S., Callaghan T., Lunz-Trujillo K. (2021). *Encouraging COVID-19 Vaccine Uptake Through Effective Health Communication*. Frontiers in Political Science:3. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.630133/full>

A Comissão Europeia compreendeu desde cedo que esta seria uma ameaça considerável para a saúde pública e para a gestão bem-sucedida da pandemia, dado que a exposição à desinformação poderia minar a adoção da vacinação e o cumprimento das diretrizes por parte de cidadãos alheios da informação credível¹³².

Desinformação e hesitação e recusa vacinal

Uma limitação desta investigação traduz-se no facto de não se focar nos extremos comportamentos negativos em relação à vacinação, classificados como atitudes antivacina, e nas complexas razões subjacentes a essa recusa ou hesitação vacinal¹³³. Estas devem-se a multifacetada e complexas motivações psicológicas, à desconfiança nas autoridades de saúde ou as crenças pessoais e culturais que alimentaram a resistência¹³⁴. Porém, não são o foco deste estudo, que foi antes delimitado para analisar a resposta da Comissão Europeia à propagação de informações falsas perante o impacto que estas teriam na aceitação das vacinas anticovid-19. De facto, a análise foi direccionada para avaliar como é que, na visão do executivo comunitário, a desinformação poderia afetar as atitudes da sociedade civil em relação às vacinas, ao invés de explorar as razões profundas por trás dos movimentos antivacina, e o que foi feito perante isso.

Urge ter em conta que o advento da internet e das redes sociais alimentaram esta disseminação de informações falsas sobre as vacinas, levando a estes fenómenos de recusa e hesitação vacinal, verificados durante a Infodemia de covid-19. Enquanto a recusa envolve uma rejeição completamente da vacinação, a hesitação representa um atraso na aceitação da recomendada inoculação, apesar de uma eventual disponibilidade¹³⁵.

¹³² van der Linden, S. (2022). *Misinformation: susceptibility, spread, and interventions to immunize the public*. Nat Med 28, 460–467. <https://doi.org/10.1038/s41591-022-01713-6>

¹³³ Roberts H. A., Clark D.A., Kalina C., Sherman C., Brislin S., Heitzeg M. M., et al. (2022). *To vax or not to vax: Predictors of anti-vax attitudes and COVID-19 vaccine hesitancy prior to widespread vaccine availability*. PLoS ONE 17(2): e0264019. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0264019>

¹³⁴ Wong, L. P., Lin, Y., Alias, H., Bakar, S. A., Zhao, Q., & Hu, Z. (2021). *COVID-19 Anti-Vaccine Sentiments: Analyses of Comments from Social Media*. Healthcare (Basel, Switzerland), 9(11), 1530. <https://doi.org/10.3390/healthcare911153>

¹³⁵ Nobre, K. M., & Guerra, L. D. S. (2021). *Recusa e hesitação vacinal e os seus efeitos para os sistemas universais de saúde*. JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care, 12(spec), 1–2. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.1086>

Primeiras medidas

A instituição respondeu à Infodemia de covid-19 com várias iniciativas destinadas a promover informações corretas, tendo como base o percurso percorrido até então. Irei primeiro elencar essas medidas e, de seguida, avaliarei a abordagem escolhida (com foco nos *media*) face a outras possíveis alternativas.

Logo em março de 2020, e devido às várias campanhas de desinformação sobre a doença, o executivo comunitário recorreu pela primeira vez à utilização do Sistema de Alerta Rápido da UE¹³⁶ para monitorizar as notícias falsas. Este é um instrumento usado normalmente para notificar ameaças transfronteiriças graves para a saúde ao nível comunitário e para a coordenação das respostas nacionais¹³⁷. Esta ferramenta foi inscrita no plano de ação de 2018 contra a desinformação para facilitar a troca de informações na sequência de notícias falsas¹³⁸.

Num Conselho Europeu realizado também em março de 2020, os líderes dos Estados-membros da UE comprometeram-se a combater a desinformação através de uma comunicação transparente e baseada em factos, pedindo à Comissão Europeia (e ao agora Alto Representante, Josep Borrell) para assumir o papel de coordenação dos esforços dos 27¹³⁹.

Face a este apelo, três meses depois, o executivo comunitário propôs, na comunicação conjunta sobre como “Combater a desinformação sobre a covid-19: repor a verdade dos factos”, mais apoio da UE aos verificadores de factos e investigadores, reforço das capacidades de comunicação estratégica da UE e da cooperação com os parceiros

¹³⁶ Euractiv. (2020). “EU Rapid Alert System used amid coronavirus disinformation campaign”, Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/media/news/eu-alert-triggered-after-coronavirus-disinformation-campaign/>

¹³⁷ União Europeia. (2013). *Decisão n.º 1082/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2013 relativa às ameaças sanitárias transfronteiriças graves e que revoga a Decisão n.º 2119/98/CE* (Texto relevante para efeitos do EEE). EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1082>

¹³⁸ União Europeia. (2018). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de Ação contra a Desinformação*. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018JC0036>

¹³⁹ European Council (2020). Joint statement of the Members of the European Council 26 March 2020. consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>]

internacionais e a salvaguarda da liberdade de expressão¹⁴⁰. Nessa comunicação, o executivo comunitário e o Alto Representante propuseram aquilo que designaram como “o caminho a seguir” no combate à desinformação, como pedido pelos líderes europeus. Defenderam em concreto a distinção entre conteúdos ilegais e conteúdos nocivos mas não ilegais, cooperação com outras instituições europeias, parceiros internacionais e países terceiros, apoio aos investigadores através do já criado Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Digitais e transparência por parte das plataformas digitais. O documento fazia, principalmente, referência ao combate à desinformação ao nível da UE, com destaque para o papel da Comissão Europeia contra os mitos, para o reforço da diplomacia do Serviço Europeu de Ação Externa e para a denúncia de campanhas concretas russas ou chinesas por parte do grupo de trabalho East Stratcom¹⁴¹. Ainda nessa comunicação, era feita uma menção ao potencial da desinformação para minar a confiança dos cidadãos relativamente às vacinas, com a Comissão Europeia a admitir que a propagação de desinformação afetaria a elaboração de políticas por impactar na opinião pública e poderia contribuir para a diminuição da confiança na ciência, pedindo uma abordagem coordenada¹⁴². Essa abordagem coordenada passava por explicar todos os factos e, por isso, foi criada a página na internet “Lutar contra a desinformação”, no âmbito da resposta contra a covid-19, onde de forma regular os serviços do executivo comunitário começaram a colocar factos verificados sobre a doença, promover fontes credíveis como autoridades sanitárias e ainda a divulgar os esforços das plataformas digitais¹⁴³. Apostando numa linguagem direta para melhor guiar os utilizadores, esta página *web* continha separadores como “Separar os factos da ficção sobre as vacinas”, “Separar os factos da ficção sobre a covid-19”, “Não se deixe enganar por programas automatizados”, “Denunciar a desinformação e a informação incorreta às plataformas”, “Identificar teorias da conspiração”, ter “Cuidado com as burlas ‘online’” e ainda aceder “Recursos e ferramentas em linha”.

¹⁴⁰ European Commission (2020). Joint Communication. *Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ European Commission. (2020). *Fighting Disinformation*. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation_en

Também em junho de 2020, a Comissão Europeia avançou com uma comunicação sobre a estratégia da UE para as vacinas contra a covid-19, de forma a garantir que todos os cidadãos teriam rapidamente acesso a vacinas seguras e eficazes, quando desenvolvidas. Esta atuação foi justificada pela adaptação do quadro regulamentar da UE à então situação de emergência e pela flexibilidade existente para acelerar o desenvolvimento, a autorização e a disponibilização destes fármacos¹⁴⁴. Para isso, estava previsto que a instituição celebrasse acordos com farmacêuticas fabricantes de vacinas anticovid-19 em nome dos Estados-membros, assegurando doses de vacinas num prazo definido e a um determinado preço e que disponibilizasse financiamento para a investigação e desenvolvimento de vacinas e para a produção e distribuição¹⁴⁵.

Ainda nesse mês de junho de 2020, a instituição formalizou um acordo em nome dos Estados-membros para a aquisição de vacinas anticovid-19, através de uma abordagem centralizada ao abrigo do regulamento (de maio desse ano) que ativou o apoio de emergência¹⁴⁶ e do artigo 122.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁴⁷. Este contexto permitiu à Comissão Europeia avançar, em nome do princípio da solidariedade, com medidas adequadas à pandemia, por estarem em causa dificuldades graves no aprovisionamento destes fármacos. Coube assim ao executivo comunitário definir os termos dos contratos de vacinas anticovid-19 e os procedimentos através de negociações com várias empresas farmacêuticas para garantir doses suficientes para os Estados-membros¹⁴⁸.

¹⁴⁴ European Commission. (2020). COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO. *Estratégia da UE para as vacinas contra a COVID-19*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0245>

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ European Commission. (2020). *Decision approving the agreement with Member States on procuring COVID-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf

¹⁴⁷ European Union. (2012). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union* (p.1-446). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

¹⁴⁸ European Commission. (2020). *Annex to the Commission decision on approving the agreement with Member States on procuring COVID-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/annex_to_the_commission_decision_on_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf

A Comissão coordenou então a aquisição conjunta para garantir uma distribuição justa e equitativa das vacinas para uma posição comum em toda a UE¹⁴⁹ e deu orientações sobre a definição de prioridades e a disponibilização das doses¹⁵⁰. Por essa razão, também assumiu a liderança nesta comunicação.

Combate voluntário da desinformação sobre a covid-19

Concretamente no que toca à desinformação, em setembro de 2020, o executivo comunitário apresentou uma avaliação sobre a eficácia do Código de Conduta no seu primeiro ano de implementação, revelando melhoras na visibilidade para artigos fidedignos, sensibilização dos utilizadores, deteção de conteúdos manipuladores e limitação da publicidade enganosa. Porém, foram principalmente detetadas vulnerabilidades relativas à natureza autorreguladora do código, como a falta de indicadores de desempenho para avaliar corretamente os esforços das plataformas, a falta de compromissos concretos, a falta de acesso a dados para uma avaliação independente e a falta de cooperação com a comunidade científica¹⁵¹.

Em outubro de 2020 – e numa fase já mais avançada no desenvolvimento de vacinas –, o executivo comunitário propôs, numa nova comunicação medidas relativas à vacinação, salvaguardar a segurança e o bem-estar dos cidadãos, o acesso equitativo e preços acessíveis. No documento, foi também definida uma abordagem coordenada das respostas nacionais à pandemia, com uma estratégia comum para a distribuição das vacinas¹⁵².

¹⁴⁹ European Commission. (2020). *Factsheet_Vaccination_Strategy*. Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1913

¹⁵⁰ European Commission. (2020). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Preparedness for COVID-19 vaccination strategies and vaccine deployment*. Disponível em: https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-10/2020_strategies_deployment_en_0.pdf

¹⁵¹ European Commission. (2020, 10 de setembro). *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*. European Commission Digital Strategy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>

¹⁵² European Commission. (2020). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Preparedness for COVID-19 vaccination strategies and vaccine deployment*. Disponível em: https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-10/2020_strategies_deployment_en_0.pdf

Não diretamente ligado à pandemia, mas igualmente importante para combater as significativas tendências de desinformação, a Comissão Europeia propôs em dezembro desse ano um plano de ação para a democracia europeia para promover os valores e princípios europeus e a salvaguardar a liberdade de expressão¹⁵³. Uma das medidas propostas dizia respeito aos meios de comunicação social, pedindo a instituição que os países não só melhorassem as suas respostas às notícias falsas, como reforçassem o apoio financeiro aos *media* para assegurar pluralismo face às quedas acentuadas nas receitas publicitárias¹⁵⁴.

Abordagem à desinformação sobre vacinas anticovid-19

A Comissão Europeia estava ciente do potencial de desinformação sobre as vacinas contra a covid-19 e tomou várias medidas para se preparar e combater esta ameaça. Ainda antes de a UE ter aprovado a primeira vacina anticovid-19, o executivo comunitário começou em dezembro de 2020 a divulgar informações, através de fichas informativas e de comunicados de imprensa sobre o funcionamento dos fármacos¹⁵⁵, os benefícios da vacinação para a saúde¹⁵⁶ e ainda sobre a segurança das vacinas¹⁵⁷.

A ideia era incentivar a confiança ainda antes da sua disponibilização até porque, num estudo de opinião divulgado pelo executivo da UE nessa altura, constava-se alguma hesitação quanto à toma das vacinas anticovid-19, com 29% dos respondentes a admitirem quererem ser vacinado no ano seguinte, 23% o mais cedo possível, 18% mais tarde e 17% nunca. Nesse Eurobarómetro, os inquiridos afirmavam quererem saber mais sobre a segurança e a eficácia e confiavam mais na informação transmitida

¹⁵³ European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *On the European Democracy Action Plan*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ European Commission. (2020). Factsheet 2 - *How Do COVID-19 Vaccines Work*_EN. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2363

¹⁵⁶ European Commission. (2020). Factsheet 3 - *The health benefits of vaccination*_EN. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2364

¹⁵⁷ European Commission. (2020). Factsheet 5 - *COVID-19 vaccines: Making sure they are safe*_EN. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2364

por profissionais de saúde, autoridades sanitárias nacionais e na UE no seu conjunto¹⁵⁸.

Um relatório do Serviço Europeu de Ação Externa divulgado em dezembro de 2020 (e depois atualizado em abril de 2021) sobre as narrativas da desinformação em torno da covid-19 dava conta de uma tentativa clara de manipular a informação com foco nas vacinas e nas estratégias de saúde pública¹⁵⁹. De facto, uma vez que nessa altura se assistia aos últimos passos na produção de vacinas europeias, a propagação de notícias sobre estes fármacos ocidentais tornou-se mais significativa por parte da China e Rússia. Segundo os especialistas do SEAE, o objetivo era levar ao medo e à desconfiança, situação que levou a UE a uma diplomacia em torno da vacinação após anteriores esforços diplomáticos relativos às máscaras¹⁶⁰.

Promoção da segurança das vacinas anticovid-19

A aprovação da primeira vacina anticovid-19 na UE aconteceu no final desse ano, primeiro pela Agência Europeia de Medicamentos (EMA, na sigla inglesa) e depois pela Comissão Europeia, que deu a autorização comercial¹⁶¹ e que, também nesse dia, explicou todo o processo e justificou a ‘luz verde’ com a avaliação dos dados científicos pelo regulador europeu para garantir a segurança, eficácia e qualidade do fármaco¹⁶².

No início de 2021, foi aprovada uma segunda vacina anticovid-19¹⁶³ e, novamente, foi feito um esforço para prestar informações sobre as negociações com as farmacêuticas

¹⁵⁸ European Commission. (2021). COVID-19 Vaccination in the EU: Desk Research Eurobarometer (p. 1-144). https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/covid-19_vaccination_in_the_eu_desk_research_eurobarometer.pdf

¹⁵⁹ European External Action Service. (2021). *EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic* (Update December 2020-April 2021). <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/?highlight=special>

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ European Commission. (2020, 21 de dezembro). Press Release: *European Commission Authorises First Safe and Effective Vaccine Against COVID-19*. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2466

¹⁶² European Commission. (2020, 11 de dezembro). *Questions and Answers: Conditional Marketing Authorisation of COVID-19 Vaccines in the EU*. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2390

¹⁶³ - European Commission. (2021, 6 de janeiro). Press Release: *European Commission Authorises Second Safe and Effective Vaccine Against COVID-19*. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3

no âmbito do processo de aquisição conjunta de doses¹⁶⁴ e sobre o processo de vacinação¹⁶⁵.

Ainda em janeiro de 2021, a Comissão Europeia divulgou uma outra comunicação pedindo uma frente unida na UE para vencer a covid-19, na qual se comprometia a acelerar o processo de vacinação e o fornecimento das doses de vacinas e dava orientações para priorizar profissionais de saúde e idosos¹⁶⁶.

No decorrer desse mês de janeiro, o executivo comunitário aprovou uma nova e terceira vacina anticovid-19¹⁶⁷ e criou uma obrigação para que as exportações destes fármacos tivessem de passar a ser sujeitas a autorização por parte dos Estados-membros, na sequência de críticas sobre a falta de transparência do processo, reconhecida como um problema pela instituição¹⁶⁸.

Em fevereiro de 2021, a presidente da instituição, Ursula von der Leyen, defendeu numa intervenção no Parlamento Europeu a solidariedade europeia referente à estratégia de vacinação, sublinhando a necessidade de partilhar dados e de melhorar a coordenação do fornecimento dos fármacos, para assim proteger os cidadãos europeus contra potenciais crises sanitárias futuras¹⁶⁹.

Na mesma altura, Ursula von der Leyen apresentou à imprensa aqueles que classificou como os próximos passos no combate à pandemia, que incluíam explicar claramente o

¹⁶⁴ European Commission. (2021, 8 de janeiro). *Questions and Answers on Vaccine Negotiations*. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_48

¹⁶⁵ European Commission. (2021, 8 de janeiro). *Questions and Answers: COVID-19 Vaccination in the EU*. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2467

¹⁶⁶ Comissão Europeia. (2021, 19 de janeiro). COM(2021) 35 final: Comunicação da Comissão - *Uma Frente Unida para Vencer a COVID-19*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0035>

¹⁶⁷ European Commission. (2021, 29 de janeiro). Press Release: European Commission Authorises Third Safe and Effective Vaccine Against COVID-19. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_306

¹⁶⁸ European Commission. (2021, 29 de janeiro). Press Release: *Commission Puts in Place Transparency and Authorisation Mechanism for Exports of COVID-19 Vaccines*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_307

¹⁶⁹ von der Leyen, U. (2021, 10 de fevereiro). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the State of Play of the EU's COVID-19 Vaccination Strategy*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_505

ponto de situação e o surgimento de novas variantes e apelar a parcerias no âmbito de uma nova Autoridade de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias¹⁷⁰.

Dias depois, após um Conselho Europeu por videoconferência, a líder da Comissão Europeia voltou a apelar à ação dos países, esforços que seriam coordenados pela instituição, para reforçar a campanha de vacinação face ao então surgimento de novas variantes¹⁷¹.

Em março de 2021, foi a vez de o executivo comunitário autorizar uma quarta vacina anticovid-19¹⁷² e de manter em vigor o mecanismo de transparência relativo às exportações¹⁷³.

Ainda nesse mês, e face a melhorias na situação epidemiológica, a Comissão Europeia avançou com diretrizes para facilitar a troca de dados e esforços comuns para a reabertura das economias¹⁷⁴.

Novamente em março e após um Conselho Europeu por videoconferência, a presidente do executivo comunitário salientou a importância de uma vacinação rápida e expedita e comunicou que o processo de inoculação estava, na altura, a progredir de forma constante na UE¹⁷⁵.

A par do avanço das campanhas de vacinação, a desinformação chinesa e russa sobre os fármacos aumentou, de acordo com o relatório atualizado do Serviço Europeu de

¹⁷⁰ von der Leyen, U. (2021, 17 de fevereiro). *Statement by President von der Leyen at the Read-out of the College Meeting/Press Conference on the HERA Incubator to Anticipate the Threat of Coronavirus Variants*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_647

¹⁷¹ von der Leyen, U. (2021, 25 de fevereiro). *Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, Following the Videoconference of the Members of the European Council*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_861

¹⁷² European Commission. (2021, 11 de março). *Press Release: European Commission Authorises Fourth Safe and Effective Vaccine Against COVID-19*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1085

¹⁷³ European Commission. (2021, 11 de março). *Press Release: Commission Extends Transparency and Authorisation Mechanism for Exports of COVID-19 Vaccines*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1121

¹⁷⁴ European Commission. (2021, 17 de março). *Press Release: Coronavirus: A Common Path to Europe's Safe Re-opening*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1184

¹⁷⁵ von der Leyen, U. (2021, 25 de março). *Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, Following the Videoconference of the Members of the European Council*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1444

Ação Externa sobre as narrativas em torno da covid-19, divulgado em abril de 2021. O documento dava conta de que, no primeiro trimestre desse ano, a Rússia promoveu a vacina Sputnik V e acusou o ocidente de a sabotar e a China divulgou as suas vacinas como bem público mundial, com uma elevada capacidade de exportação¹⁷⁶

Também em abril, em novas declarações à imprensa, Ursula von der Leyen voltou a apelar a avanços no processo de vacinação no espaço comunitário, sublinhando que o vírus se tratava de uma grave ameaça para a saúde e para os cidadãos e falando ainda numa ‘corrida’ contra o tempo para combater a propagação¹⁷⁷.

Por ocasião da semana da imunização, no final de maio de 2021, a Comissão Europeia divulgou uma posição conjunta com a OMS e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), apelando a que cada cidadão escolhesse de forma cuidadosa como se informava sobre a doença, que aceitasse a vacina anticovid-19 quando fosse elegível e que vissem este como um investimento num futuro saudável e seguro¹⁷⁸.

Lições retiradas da crise sanitária

Quando se assinalaram 18 meses da pandemia de covid-19, em meados de junho de 2021, o executivo comunitário apresentou uma comunicação com ensinamentos da covid-19 e sobre como melhorar a ação ao nível da UE para criar respostas conjuntas mais rápidas e eficazes¹⁷⁹. Numa lista de 10 lições, uma delas – a décima – dizia precisamente respeito à desinformação, com Bruxelas a defender uma abordagem coordenada e reforçada para combater este fenómeno. Nessa menção, a instituição

¹⁷⁶European External Action Service. (2021). *EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic* (Update December 2020-April 2021). <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/?highlight=special>

¹⁷⁷ von der Leyen, U. (2021, 14 de abril). *Statement by President von der Leyen on Developments in the Vaccines Strategy*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1741

¹⁷⁸ European Commission. (2021, 26 de abril). *Joint Statement on European Immunization Week 2021: Celebrating the Past, Present, and Future Benefits of Vaccines*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1962

¹⁷⁹ European Commission. (2021, 15 de junho). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Drawing the Early Lessons from the COVID-19 Pandemic*. Brussels. COM(2021) 380 final. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/communication150621.pdf>

assinalou que a informação incorreta poderia alimentar a hesitação vacinal e contribuir para a polarização da sociedade. A lição tirada foi, então, a de reforçar as ferramentas para uma melhor coordenação na deteção e reação a campanhas de desinformação ao nível da UE, o que também passa por melhor comunicação europeia de crise e por juntar diferentes atores (públicos e privados) e de diferentes âmbitos (local, regional, nacional e comunitário) para fazer face a tais fenómenos¹⁸⁰.

Foco no 'offline' e no 'online'

Através destes vários exemplos de medidas e de depoimentos à imprensa, percebemos que a Comissão Europeia tentou orientar a comunicação no combate à desinformação sobre a covid-19 e as vacinas com recomendações para uma informação transparente e exata por parte dos países.

Partindo da sua estratégia inicial contra a desinformação, tentou também atuar junto das plataformas digitais. Quase um ano depois de ter adaptado a sua ferramenta autorreguladora à Infodemia, a Comissão Europeia publicou, em maio de 2021, orientações para transformar o Código de Conduta num instrumento mais forte. Exortou, por isso, a maior participação com compromissos específicos, ao envolvimento dos utilizadores para compreenderem e denunciarem a desinformação, a um aumento da cobertura da verificação de factos e ainda a maior acesso aos dados por parte dos investigadores¹⁸¹.

Em junho de 2021, compreendendo o impacto das redes sociais como o X (anterior Twitter) na propagação da desinformação sobre as vacinas anticovid-19, a instituição começou também a envolver especialistas para responderem a questões dos cidadãos

¹⁸⁰ European Commission. (2021, 15 de junho). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Drawing the Early Lessons from the COVID-19 Pandemic*. Brussels. COM(2021) 380 final. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/communication150621.pdf>

¹⁸¹ Comissão Europeia. (2021, 26 de maio). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - *Orientações da Comissão Europeia Relativas ao Reforço do Código de Conduta sobre Desinformação*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0262>

comunitários sobre os fármacos, ações que iriam além dos esforços feitos até então de recomendações e de propostas políticas¹⁸².

Também em junho de 2021, num relatório sobre os esforços feitos até então no âmbito do Código de Conduta contra a desinformação sobre a covid-19¹⁸³, o executivo comunitário voltou a apelar a mais dados por parte dos signatários sobre o impacto das políticas aplicadas ao nível dos Estados-membros, embora assinalando esforços do Facebook, do X (anterior Twitter), do TikTok, da Microsoft e da Google na divulgação de imagens e vídeos para promover a vacinação, na remoção dos conteúdos falsos e promoção de informações credíveis sobre os fármacos.

A Comissão Europeia tentou, então, promover informações fiáveis sobre as vacinas contra a covid-19 e sobre a pandemia em si através da imprensa, trabalhando com os Estados-membros, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas.

Com a instituição a reconhecer o papel dos *media* para precisamente difundir informação credível, uma outra ação relevante foi o apoio financeiro aos meios de comunicação social da UE, que nesta altura enfrentavam sérias dificuldades. Neste âmbito, o executivo comunitário adotou um plano de ação para apoiar a recuperação e a transformação do setor, que apelava à transformação digital e estimulava investimentos¹⁸⁴. A Comissão Europeia avançou também com um reforço do programa comunitário Europa Criativa para 2021-2027, para quase 2,5 mil milhões de euros. No âmbito desta iniciativa foi publicado um convite à apresentação de parcerias jornalísticas para promover a colaboração setorial e transfronteiriça entre os profissionais dos meios de comunicação social na Europa¹⁸⁵. Além disso, a instituição

¹⁸² European Commission. (2021, 7 de junho). *Your COVID-19 vaccine questions answered in 15 seconds*. Twitter. Disponível em: https://twitter.com/EU_Commission/status/1401835524877393921

¹⁸³ European Commission. (2021, 29 de junho). *Reports on May Actions – Fighting COVID-19 Disinformation Monitoring Programme*. Digital Strategy - European Commission. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/reports-may-actions-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme>

¹⁸⁴ Comissão Europeia. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation*. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0784>

¹⁸⁵ European Commission. (2022). *Creative Europe MEDIA Programme*. Digital Strategy - European Commission. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/creative-europe-media>

aprovou medidas de apoio à economia, como regras mais flexíveis para ajudas estatais, e apelou aos Estados-membros para que as aproveitassem para apoiar a imprensa¹⁸⁶.

Comunicação através dos *media*

Após o relato sobre estas medidas, um aspeto é consensual: o objetivo da Comissão Europeia foi, através de diferentes iniciativas, chegar aos cidadãos através de uma comunicação dirigida e realizada através da imprensa.

O executivo comunitário adotou uma abordagem estratégica ao recorrer aos meios de comunicação social para informar, educar e esclarecer a opinião pública, nomeadamente no que toca às vacinas anticovid-19. Recorrendo aos canais de comunicação tradicionais, a intenção era desmistificar narrativas, promover informações precisas, construir confiança e responder às preocupações. O intuito final seria aumentar a aceitação vacinal, para promover a saúde pública e combater a pandemia.

Face a outras opções à disposição de Bruxelas, que mencionarei de seguida, julgo que a instituição recorreu aos *media* para, sobretudo, fornecer informações claras, precisas e atualizadas à sociedade civil. Ao assegurar que as importantes mensagens de saúde eram transmitidas de forma concisa e acessível, a Comissão Europeia queria garantir que os cidadãos as compreendiam e agiam de forma adequada¹⁸⁷.

Ao mesmo tempo, o executivo comunitário queria desmistificar a desinformação e mitigar o pânico. Uma vez que promovem informações baseadas em factos científicos, os meios de comunicação foram, no entender da instituição, uma maneira eficaz de refutar rumores e informações falsas, erradas ou maliciosas¹⁸⁸.

¹⁸⁶ European Commission. (2022). *Coronavirus Response: How the EU Responds to the Coronavirus Outbreak in Support of the Cultural and Creative Sectors*. European Commission - Culture. Disponível em: <https://culture.ec.europa.eu/resources/coronavirus-response>

¹⁸⁷ Smith, J. A., & Judd, J. (2020). COVID-19: *Vulnerability and the power of privilege in a pandemic*. Health promotion journal of Australia : official journal of Australian Association of Health Promotion Professionals, 31(2), 158–160. <https://doi.org/10.1002/hpja.333>

¹⁸⁸ Pennycook, G., & Rand, D. G. (2020). *The Implied Truth Effect: Attaching Warnings to a Subset of Fake News Headlines Increases Perceived Accuracy of Headlines Without Warnings*. Management Science, 66(11), 4944-4957. DOI: 10.1287/mnsc.2018.3145

Acresce que o papel dos *mass media* foi também usado para disseminar informações sobre medidas preventivas, como distanciamento social, uso de máscaras e higiene das mãos. Esta foi uma forma de comunicar para várias camadas da população de forma simplificada¹⁸⁹.

Além disso, os próprios meios de comunicação social ajudaram a transmitir dados atualizados (como sobre o número de casos de infetados e de recuperados) e medidas adotadas para conter a propagação do vírus. Por noticiarem de forma igualitária para todos os cidadãos, permitiram um igual acesso à informação sanitária. Isto revela que os meios de comunicação social podem ser aliados na comunicação em matéria de saúde pública, nomeadamente em surtos¹⁹⁰.

Uma outra justificação é referente ao facto de que uma comunicação transparente através da imprensa pode ajudar a construir a confiança pública nos decisores políticos perante o fenómeno da desinformação¹⁹¹.

É interessante também verificar que, enquanto intermediários numa situação de crise comunicacional, os *media* registaram severos impactos causados pela covid-19, em questões como o consumo de notícias, o seu modelo de negócio e a sua relação com os atores políticos. A necessidade de os cidadãos estarem informados e de obterem conhecimento sobre a doença fez, desde logo, com que houvesse um aumento do consumo de notícias, tanto nos meios de comunicação convencionais como nos 'online'. Porém, também se verificaram efeitos económicos como a perda de receitas publicitárias, o que levou à quebra de receitas e a um enfraquecimento do modelo de negócio. Por conseguinte, isto deteriorou as condições de trabalho. No que toca à relação com os atores políticos, penso que, apesar de estes terem tentado controlar a

¹⁸⁹ Van Bavel, J. J., Baicker, K., Boggio, P. S., et al. (2020). *Using Social and Behavioural Science to Support COVID-19 Pandemic Response*. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 460-471. DOI: 10.1038/s41562-020-0884-z

¹⁹⁰ Anwar, A., Malik, M., Raees, V., & Anwar, A. (2020). *Role of Mass Media and Public Health Communications in the COVID-19 Pandemic*. *Cureus*, 12(9), e10453. <https://doi.org/10.7759/cureus.10453>

¹⁹¹ Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., & Cook, J. (2017). *Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the "Post-Truth" Era*. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6(4), 353-369. DOI: 10.1016/j.jarmac.2017.07.008

informação divulgada, em última análise eram os *media* que moldavam as mensagens que chegavam aos cidadãos¹⁹².

Outras abordagens alternativas

A Comissão Europeia poderia ter adotado várias outras estratégias, para além da comunicação pelos meios de comunicação para contrariar a desinformação e promover a vacinação contra a covid-19.

Desde logo, a instituição poderia ter optado pelo envolvimento direto de funcionários da área da saúde, como autoridades sanitárias, que possuem credibilidade técnica. Além disso, poderia ter colaborado mais estreitamente com atores políticos, como responsáveis governamentais, para transmitir informações confiáveis e coordenar esforços. Acresce a eventual mobilização de líderes comunitários, como médicos de família, pessoal de cuidados infantis e pessoal hospitalar, que teria permitido uma comunicação mais próxima e personalizada, aproveitando os laços de confiança existentes nas comunidades locais. Estas abordagens alternativas poderiam ter respondido às necessidades específicas de diferentes grupos populacionais¹⁹³.

Na minha visão, esta não foi uma opção considerada por Bruxelas por estas pessoas não estarem sujeitas a um código de ética, como os profissionais de meios de comunicação social. Este tipo de regras de conduta assegura que os jornalistas se esforçam por divulgar apenas informações exatas, justas e completas e que atua com integridade¹⁹⁴. No caso de cidadãos comuns, ainda que influentes num contexto local ou comunitário, essa responsabilização não existe.

Especificamente no que toca às vacinas anticovid-19, o executivo comunitário poderia ter incentivado os Estados-membros a avançar para programas como de educação nas escolas, já que a forma como os prestadores de serviços seguem as recomendações

¹⁹² Casero-Ripollés, A. (2021). *The Impact of Covid-19 on Journalism: A Set of Transformations in Five Domains*. Comunicação e Sociedade, 40. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cs/5890>

¹⁹³ MacKay, M., Colangeli, T., Thaivalappil, A., Del Bianco, A., McWhirter, J., & Papadopoulos, A. (2022). *A Review and Analysis of the Literature on Public Health Emergency Communication Practices*. Journal of community health, 47(1), 150–162. <https://doi.org/10.1007/s10900-021-01032-w>

¹⁹⁴ Society of Professional Journalists. (2014). SPJ Code of Ethics. SPJ Ethics. Disponível em: <https://www.spj.org/ethicscode.asp>

sobre vacinação está relacionada à aceitação da vacina pelos progenitores¹⁹⁵. Penso que a limitação aqui foi a questão de a educação ser uma competência primeiramente dos Estados-membros e, neste domínio, os países apenas contarem com apoio ao nível supranacional, ao contrário da saúde pública que é de certa forma compartilhada¹⁹⁶.

Ainda no âmbito das vacinas poderiam ter sido utilizadas campanhas de consciencialização pública com base na monitorização regular das atitudes em relação às vacinas e às taxas de imunização, percebendo a origem do ceticismo face à vacinação anticovid-19¹⁹⁷. Novamente, penso que aqui a limitação foi a divisão de competências da UE¹⁹⁸. Ao contrário da argumentação usada para coordenar as políticas comunicacionais por se tratar de uma ameaça transfronteiriça, isso não poderia ser evocado, a meu ver, no caso da vacinação. Cada país avançou com o seu próprio processo de imunização e ficou responsável por o divulgar ao nível doméstico.

Já que a desinformação se propagou sobretudo na esfera digital, o novo contexto tecnológico também poderia ter sido um aliado. Considerando a abrangência do impacto causado pela Infodemia no 'online', uma alternativa estratégica poderia ter sido a colaboração com criadores de conteúdo (os chamados *influencer*) para atingir os públicos de forma eficaz. Um exemplo foi a abordagem adotada pela Finlândia, que implementou campanhas de comunicação inovadoras envolvendo influenciadores das redes sociais (como Instagram). Essa estratégia permitiu que algumas informações cruciais e instruções oportunas sobre a pandemia fossem comunicadas de maneira acessível e compreensível para um amplo espectro de audiências. Ao capitalizar a popularidade e a influência desses criadores de conteúdo, as autoridades finlandesas queriam alcançar uma maior adesão às diretrizes de saúde pública. Pretendiam

¹⁹⁵ Opel D.J., Heritage J., Taylor J.A., Mangione-Smith R., Salas H.S., Devere V., Zhou C., Robinson J.D. (2013). *The architecture of provider-parent vaccine discussions at health supervision visits*. Pediatrics. Dec;132(6):1037-46. doi: 10.1542/peds.2013-2037. Epub 2013 Nov 4. PMID: 24190677; PMCID: PMC3838535.

¹⁹⁶ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

¹⁹⁷ Larson H.J., de Figueiredo A., Xiaohong Z., Schulz W.S., Verger P., Johnston I.G., Cook A.R., Jones N.S. (2016). *The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey*. EBioMedicine. Oct;12:295-301. doi: 10.1016/j.ebiom.2016.08.042. Epub 2016 Sep 13. PMID: 27658738; PMCID: PMC5078590.

¹⁹⁸ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

também mitigar os efeitos prejudiciais da desinformação e promovendo uma resposta informada e colaborativa à crise sanitária global. Porém, como essa experiência relevou, os criadores de conteúdo normalmente trabalham com marcas que se alinham aos seus próprios interesses e conhecimentos, não dispondo da neutralidade e isenção que os *media* asseguram. Ao mesmo tempo, estas campanhas ficam muito circunscritas ao público do *influencer* em causa e não chegam a toda a população, como acontece com os *media*¹⁹⁹.

Prós e contras da ação comunitária à luz da literatura

Apesar de todas estas medidas adotadas pela Comissão Europeia para combater a desinformação na UE, o Tribunal de Contas Europeu argumentou, num relatório divulgado em junho de 2021, que este não era um fenómeno controlado. Por isso, seriam necessários mais esforços de coordenação em termos de comunicação estratégica, mais participação dos Estados-membros no sistema de alerta rápido e maior responsabilização das plataformas ‘online’²⁰⁰.

Iniciativas como as descritas acima foram adotadas tendo em vista ganhar a confiança dos cidadãos. Isto num contexto em que as campanhas de desinformação são caracterizadas por, deliberadamente, espalharem desconfiança, confusão e engano, uma ameaça híbrida concebida para aumentar a divisão social e minar a confiança nas instituições políticas²⁰¹. Era essa situação que Bruxelas queria evitar, tendo em conta o trabalho feito até então e que, a partir de 2020, foi melhorado para responder à desinformação prejudicial sobre a pandemia²⁰².

¹⁹⁹ Pöyry, E., Reinikainen, H., Luoma-Aho, V. (2022). *The Role of Social Media Influencers in Public Health Communication: Case COVID-19 Pandemic*, *International Journal of Strategic Communication*, 16:3, 469-484, DOI: 10.1080/1553118X.2022.2042694

²⁰⁰ European Court of Auditors. (2021). Relatório Especial 09/2021: *Desinformação na UE: fenómeno combatido, mas não controlado*. Publications of the European Court of Auditors. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=58682>

²⁰¹ Zinkanell, M. (2020). *Disinformation during Covid-19 from a European Perspective*. AIES Fokus, 3/2020. Disponível em: <https://www.aies.at/download/2020/AIES-Fokus-2020-03.pdf>

²⁰² *Ibidem*.

Na resposta em geral à crise pandémica, ao contrário de crises anteriores, a UE revelou flexibilidade, o que marcou uma nova fase no espaço político emergente com o propósito de proteger os cidadãos, de acordo com alguns académicos²⁰³.

Rodeado por falsas narrativas internas como a relação da covid-19 com a tecnologia 5G e externas como as vindas da China e da Rússia, o ‘braço’ executivo da UE foi obrigado a repensar a sua comunicação estratégica, dada a dimensão da crise infodémica²⁰⁴.

Uma outra mudança na política europeia passou pelo reforço do apoio ao jornalismo de qualidade para combater as informações falsas. Pelos efeitos da covid-19 no setor, anteriormente assinalados, esta deve ser uma prioridade na UE²⁰⁵.

A pandemia de covid-19 foi a primeira numa era moderna de tecnologia. Ao contrário dos anteriores, este surto ocorreu num tempo de fácil acesso à informação, o que impactou a cobertura mediática e levou, consequentemente, a debates sobre as políticas públicas e diferentes interpretações. Os cidadãos foram bombardeados com informações provenientes de fontes nem sempre credíveis e tornaram-se mais suscetíveis a falsas narrativas instantaneamente difundidas²⁰⁶, cenário que a Comissão Europeia rapidamente compreendeu e, por essa razão, recorreu aos *media*.

Numa era em que a desinformação pode ser propagada rapidamente, permitindo que qualquer um se torne num autor, o executivo comunitário quis compreender os locais onde essas notícias falsas eram produzidas para contrapor com informação credível e provas concretas com igual peso retórico²⁰⁷.

Especificamente no que toca às vacinas anticovid-19, aquilo que se assistia era a um elevado grau de hesitação e de receio dos efeitos secundários, pelo que a estratégia

²⁰³ Wolff, S., Ladi, S. (2020). *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*, Journal of European Integration, 42:8, 1025-1040, DOI: [10.1080/07036337.2020.1853120](https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120)

²⁰⁴ Vériter, S. L., Bjola, C., & Koops, J. A. (2020). *Tackling COVID-19 Disinformation: Internal and External Challenges for the European Union*, The Hague Journal of Diplomacy, 15(4), 569-582. doi: <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10046>

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ Springer, S., & Özdemir, V. (2022). *Disinformation as COVID-19's Twin Pandemic: False Equivalences, Entrenched Epistemologies, and Causes-of-Causes*. OMICS: A Journal of Integrative Biology, 26(2), 82-87. DOI: 10.1089/omi.2021.0220

adotada ao nível comunitário foi a de uma abordagem baseada na informação credível e de promoção dos benefícios de uma vacinação voluntária²⁰⁸.

Tendo em conta alguns estudos sobre a situação no Brasil - marcada pela menor adesão da população às campanhas de vacinação, pela circulação em larga escala de notícias falsas e pela polarização da política brasileira²⁰⁹ -, atrevo-me a dizer que, se Bruxelas não tivesse agido para combater a desinformação relativa à imunização, poderia ter-se registado uma situação semelhante na UE.

Neste panorama de confusão e insegurança por parte da população, os meios de comunicação desempenharam um importante papel na divulgação de informação relativa à saúde pública²¹⁰, razão pela qual foram incluídos na estratégia da Comissão Europeia. Também foi dada atenção às redes sociais, ainda que numa menor escala.

Precisamente por ter compreendido as consequências da Infodemia nos vários domínios sociais, incluindo nos meios de comunicação e no jornalismo, o executivo comunitário incentivou à informação credível difundida por profissionais do setor. Por essa razão, nesta crise sanitária, as notícias tornaram-se num recurso valioso para os cidadãos, que tiveram menos desigualdades no acesso às notícias²¹¹. Ainda assim, fatores como a desigualdade na conectividade à internet e as taxas de alfabetização e a liberdade dos meios de comunicação social influenciaram a exposição à informação correta sobre a covid-19²¹².

Além destes fatores, as limitações à ação comunitária sobre a desinformação incluem também as restrições legais e burocráticas da instituição. Neste período, quem divulgou notícias falsas foram Estados, organizações e indivíduos que desenvolveram

²⁰⁸ Marco-Franco, J. E., Pita-Barros, P., Vivas-Orts, D., González-de-Julián, S., & Vivas-Consuelo, D. (2021). COVID-19, Fake News, and Vaccines: Should Regulation Be Implemented? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 744. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph18020744>

²⁰⁹ Galhardi, C. P., Freire, N. P., Fagundes, M. C. M., Minayo, M. C. S., & Cunha, I. C. K. O. (2022). *Fake News and vaccine hesitancy in the COVID-19 pandemic in Brazil*. *Ciência & saúde coletiva*, 27(5), 1849–1858. <https://doi.org/10.1590/1413-8123202275.24092021>

²¹⁰ Tagliabue, F., Galassi, L. & Mariani, P. (2020). *The “Pandemic” of Disinformation in COVID-19*. *SN Compr. Clin. Med.* 2, 1287–1289 (2020). <https://doi.org/10.1007/s42399-020-00439-1>

²¹¹ Casero-Ripolles, A. (2020). *Impact of Covid-19 on the media system. Communicative and democratic consequences of news consumption during the outbreak*. *Profesional De La información*, 29(2). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.23>

²¹² V-Dem Institute. (2020). *Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation Seven Months into the Covid-19 Pandemic*. Policy Brief 25. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief-25_201002_v2.pdf

narrativas estruturadas e que beneficiaram do acesso a tecnologias marginais, inacessíveis à Comissão Europeia.²¹³.

A estratégia da Comissão Europeia foi ainda, segundo alguns estudiosos, caracterizada pela falta de clareza terminológica, por bases jurídicas pouco claras e não testadas e por um mandato político pouco fiável. Isto obrigou a intervenções regulamentares *a posteriori*²¹⁴, que passaram por exercer pressão sobre plataformas digitais para combater a desinformação na Europa. Porém, de acordo com esta visão, tais iniciativas implicaram restrições baseadas no conteúdo excessivo, no envolvimento das autoridades policiais e no maior controlo do ambiente ‘online’ e isso pôs em causa a liberdade de expressão e a privacidade²¹⁵.

- **A comunicação política como arma contra a desinformação**

A Comissão Europeia, enquanto órgão executivo da UE, desenvolve uma vasta gama de atividades de comunicação política para divulgar as suas políticas, iniciativas e decisões aos cidadãos da UE, à comunidade internacional e aos meios de comunicação social. Esta comunicação política visa promover a transparência, a participação do público e a compreensão das decisões e políticas da UE, numa estratégia para reforçar a participação democrática, facilitar a tomada de decisões informadas e criar um sentimento de unidade através de informações claras sobre as ações e políticas comunitárias²¹⁶.

No plano estratégico da Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia de 2020 a 2024, a instituição reconheceu precisamente o impacto significativo da pandemia nas atividades deste departamento responsável por explicar as políticas da UE. Isso teve

²¹³ Pamment, J. (2020). *The EU's Role in Fighting Disinformation: Taking Back the Initiative*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Hoboken, J. V., & Ó Fathaigh, R. (2021). *Regulating Disinformation in Europe: Implications for Speech and Privacy*. UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law, 6(1), 9. Disponível em: <https://scholarship.law.uci.edu/ucijil/vol6/iss1/>

²¹⁶ Comissão Europeia. (s.d.). *About European Commission: Departments and Executive Agencies*. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/communication_en

em conta as medidas sem precedentes adotadas, entre as quais a estratégia da UE para acelerar o desenvolvimento e o fabrico de vacinas contra a covid-19²¹⁷. Neste plano, foi mencionada a luta contra a desinformação, nomeadamente no que toca ao trabalho com as principais plataformas de redes sociais para cumprir os seus compromissos com o Código de Conduta sobre Desinformação, admitindo-se o contexto desafiante²¹⁸.

Relativamente à desinformação contra vacinas anticovid-19, o executivo comunitário tem vindo a apostar, como já vimos, na promoção de informações exatas para garantir a saúde e a segurança públicas e em contrapor as falsas narrativas com factos credíveis. Para tal, foi também importante o papel do Serviço de Porta-Vozes da Comissão Europeia, o departamento que organiza conferências de imprensa e *briefings* e que é o principal ponto de contacto junto dos *media*²¹⁹. Este serviço trabalha ainda em cooperação com a Direção-Geral de Comunicação e os gabinetes dos comissários europeus e os seus respetivos dossiês²²⁰.

Durante a pandemia, e como revela a minha experiência empírica enquanto jornalista correspondente em Bruxelas, coube ao Serviço de Porta-Vozes assegurar o contacto regular com a imprensa através de conferências de imprensa diárias – já então existentes e que passaram a ser realizadas via digital –, através de uma *newsletter* diária focada na resposta à covid-19 e ainda em contactos bilaterais com meios de comunicação social.

Conceitos explicados pela literatura

Como é que podemos então avaliar esta estratégia da Comissão Europeia relativamente à Infodemia de covid-19 e à vacinação? É necessário, primeiro, compreender alguns conceitos relacionados com as políticas públicas, a comunicação política, os meios de comunicação de massa e o *agenda-setting*.

²¹⁷ Comissão Europeia. (2020). *Strategic Plan 2020-2024: DG COMMUNICATION*. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/comm_sp_2020_2024_en.pdf

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Comissão Europeia. (s.d.). *Commission's Spokesperson's Service*. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/contact/press-services/press-contacts/commissions-spokespersons-service_en

²²⁰ *Ibidem*.

Primeiro que tudo, as políticas públicas traduzem-se nas ações adotadas pelos atores políticos como resposta a circunstâncias específicas²²¹. A formulação destas mesmas medidas não pode, contudo, ser compreendida sem a definição da agenda, o processo que chama a atenção para assuntos a abordar através de decisões políticas²²².

Neste sentido, é preciso ter em conta que este processo junta a atenção mediática, a opinião pública e a adoção de políticas, sendo a cobertura dos *media* o principal motor. Se uma questão não tiver muita cobertura mediática, também não recebe muita atenção por uma audiência mais vasta²²³.

Por essa razão, os meios de comunicação social podem ter – e muitas vezes assumem, como já verificámos – um papel crítico na elaboração de políticas públicas. Estes assumem protagonismo na fase inicial, aquando da definição da agenda, que é depois adotada pelos decisores políticos²²⁴. Mas este papel não se cinge apenas à fase inicial do processo de formulação de políticas públicas, pois os *media* podem atrair e manter a atenção do público em determinados assuntos, alterar a direção de um debate político, contextualizar a natureza, fontes e consequências de forma a mudar a atenção prestada e ainda chamar a atenção para os envolvidos. Estão por isso numa posição única e têm impacto no domínio político sem sequer serem vistos como atores políticos²²⁵.

Posso constatar que os meios de comunicação social ligam atores relevantes, incluindo decisores políticos e a sociedade civil, e tornam possível a resposta a questões centrais. Isto porque acabam por causar reações ou posições que aceleram ou desaceleram o processo de tomada de decisões²²⁶.

²²¹ Mintrom, M., & Williams, C. (2013). *Public Policy Debate and the Rise of Policy Analysis*. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (1ª ed.). Routledge.

²²² Green-Pedersen, C., & Mortensen, P. B. (2013). *Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics, and the Public*. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (1ª ed.). Routledge.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Soroka, S., Farnsworth, S., Lawlor, A., & Young, L. (2013). *Mass Media and Policy-Making*. Em E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (1ª ed.). Routledge.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Van Aelst, P. (2014). 12. *Media, political agendas and public policy*. In *Political communication* (pp. 231-248). De Gruyter Mouton.

Os meios de comunicação social podem, então, ter impacto em diferentes aspetos da comunicação política, levando os responsáveis políticos a adaptarem o seu estilo e ritmo de comunicação consoante o público que querem alcançar²²⁷.

Por tudo isto, os *media* podem impactar os atores políticos e as suas decisões, não implicando necessariamente uma reação após algo ter sido noticiado. A influência passa antes pela antecipação da forma como a imprensa irá reagir, fator que condiciona as propostas a apresentar²²⁸.

Os decisores políticos são, à semelhança da opinião pública em geral, influenciados pelos meios de comunicação social pois têm conhecimento do que acontece no mundo através da imprensa e isso pode afetar as suas atitudes e comportamento. Os eleitos políticos acompanham de perto os meios de comunicação social pois veem-nos como representativos do olhar da sociedade civil e porque podem compreender, através dos seus conteúdos, outras partes do processo político como o relacionado com os seus opositores²²⁹.

Nas ciências da comunicação, o *agenda-setting* consiste numa teoria sobre os efeitos dos *media*, dado que a cobertura mediática influencia os interesses e as preferências políticas dos cidadãos. Já na ciência política este é o processo através do qual a agenda dos decisores políticos é filtrada pela imprensa. Fica assim claro que os meios de comunicação social desempenham um papel central ao ligarem atores e informação²³⁰.

Os meios de comunicação social tornaram-se, assim, numa parte indispensável da vida democrática moderna, que muitas vezes domina o processo político. A opinião pública representa a ligação mais óbvia entre a comunicação de massas e a elaboração de políticas públicas devido à adaptação às prioridades. É assim que são dadas respostas àquelas que se julgam ser as exigências e preferências do eleitorado²³¹.

²²⁷ Van Aelst, P. (2014). 12. *Media, political agendas and public policy*. In Political communication (pp. 231-248). De Gruyter Mouton.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (2010). *Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany

As notícias são uma forma de os decisores políticos monitorizarem o ambiente em que operam, entrando aqui o conceito de mediatização, que envolve a adaptação de decisões políticas com vista à sua reprodução pelos meios de comunicação social. Este é o fenómeno segundo o qual, quando os *media* estão envolvidos, a dinâmica e a direção de uma política pode mudar drasticamente²³².

De acordo com a literatura existente, o papel dos meios de comunicação social no processo de formulação de políticas públicas pode ser caracterizado por quatro teorias distintas: a teoria da influência, segundo a qual os *media* indicam aos políticos o que devem pensar; a teoria do *agenda-setting*, através da qual os meios de comunicação social definem o que os políticos devem pensar; a teoria da indexação, em que os políticos dizem aos meios de comunicação sobre o que escrever; e a teoria da deteção, na qual os políticos e os meios de comunicação social lutam para identificar, caracterizar e dar prioridade a múltiplos fluxos complexos de informação²³³.

Apesar de a tomada de decisões políticas acontecer longe dos holofotes dos *media*, estes funcionam como um amplificador, colocando certas questões fora da agenda mediática²³⁴.

Outro conceito a ter em conta nesta dissertação é a comunicação política. Pode ser descrita como o produto da interação dinâmica entre a sociedade civil, os decisores políticos e os *media*, com a mudança numa destas dimensões a produzir, consequentemente, alterações diretas e indiretas nas outras duas²³⁵.

Nesta era tecnológica, verifica-se uma mediatização da política com proliferação da internet e das redes sociais, que causam novas dinâmicas na comunicação política e uma deslocação do espaço mediático para estas plataformas. Isto altera o equilíbrio de poderes e condiciona a ação do sistema político e dos cidadãos²³⁶.

²³² Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (2010). *Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Figueiras, R. (2019). *Mediatização 2.0: A integração das redes sociais na praxis política*. In B. Carriço Reis & S.R. Magos (Coords). *Comunicação Política*. Lisboa: NIP-C@M & UAL., pp. 45-74. Disponível em <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-99-1.2>

²³⁶ Figueiras, R. (2019). *Mediatização 2.0: A integração das redes sociais na praxis política*. In B. Carriço Reis & S.R. Magos (Coords). *Comunicação Política*. Lisboa: NIP-C@M & UAL., pp. 45-74. Disponível em <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-99-1.2>

Durante a pandemia de covid-19, aquilo que se verificou é que, apesar dessa deslocação do espaço mediático para plataformas como o X (anterior Twitter), os conteúdos dos meios de meios de comunicação continuaram a ser a principal fonte de informação para o público, pelo que esta foi também a forma através da qual instituições e decisores políticos comunicaram, por exemplo, como a doença poderia ser combatida²³⁷.

Comissão Europeia, ferramentas de comunicação e *media*

Numa investigação sobre instrumentos de comunicação usados pela Comissão Europeia para chegar aos *mass media*, chegou-se à conclusão de que há melhorias a serem feitas. De acordo com a análise, em meios como comunicados de imprensa, a instituição utiliza uma linguagem muito complexa, um jargão especializado e um estilo nominal que ofusca a ação política, num estilo extremamente tecnocrático que acaba por causar barreiras na clareza das mensagens e na sua divulgação²³⁸.

Apesar de nos últimos anos o executivo comunitário ter ganhado competências políticas e ter participado mais em debates públicos politizados, manteve uma abordagem técnica. Este tipo de comunicação tem sido por isso, de acordo com a mesma análise, uma oportunidade perdida. Isto porque reduz a probabilidade de o jornalista transmitir a mensagem, deixa espaço para interpretação e enquadramento a outros atores e diminui a hipótese de os cidadãos compreenderem como a instituição utiliza os seus poderes políticos²³⁹.

Media na Infodemia de covid-19

Embora esta dissertação não se foque em estabelecer uma relação direta entre os conteúdos produzidos pelos meios de comunicação social e as medidas adotadas pela Comissão Europeia contra a covid-19 na UE, a revisão da literatura permite-me

²³⁷ Starosta, K., Onete, B., Grosu, R., Doru, P. (2020). *COVID-19 Mass Media Infodemic in Six European Countries*. 10.31124/advance.13333697.v1

²³⁸ Rauh, C. (2022). *Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020*, Journal of European Integration, DOI: 10.1080/07036337.2022.2134860

²³⁹ *Ibidem*.

concluir que os *media* podem influenciar a agenda política e também refletir as preferências e as crenças dos cidadãos.

Tendo todos estes conceitos em conta, concluo que a comunicação política foi usada pelo executivo comunitário como uma arma contra a desinformação. Na visão de Bruxelas, face a outras alternativas, esta opção ofereceu uma abordagem mais coerente, isenta e credível para enfrentar os desafios colocados por informações falsas.

Ao combater tais narrativas com informações transparentes e baseadas em dados científicos, a instituição tentou alcançar os *media* para, desta forma, criar um baluarte contra a propagação desenfreada de alegações falsas, com a finalidade de salvaguardar a saúde pública.

Para a instituição, a colaboração com os meios e comunicação social foi o principal pilar nesta luta contra a desinformação relacionada com a covid-19, visando manter a integridade da informação.

Porém, é também crucial alcançar um equilíbrio entre o combate à desinformação e a defesa dos princípios democráticos. É sobre o impacto da informação falsa, errada e maliciosa na democracia europeia que reflito de seguida.

- **A desinformação como inimiga da democracia europeia**

No século XXI, a era digital trouxe consigo um dilema significativo para a democracia, também dentro do contexto da UE. A proliferação da desinformação emergiu como uma ameaça, pondo em causa a integridade dos processos democráticos, como eleições²⁴⁰. Isto surgiu num contexto em que, mesmo com progressos no sentido de uma maior democratização na União, persistem disparidades e complexidades. Estas são realçadas pelas distintas competências políticas – entre países e entre instituições

²⁴⁰ Bleyer-Simon, K. (2021). *Policies to Tackle Disinformation in EU Member States*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), European Digital Media Observatory (EDMO). Disponível em: <https://hdl.handle.net/1814/74325>

e Estados-membros –, refletindo um cenário democrático complexo de diversos níveis²⁴¹.

A coexistência de sistemas políticos diversificados na UE é um desafio na luta contra a desinformação, cujo objetivo é preservar a integridade democrática. Mas de que forma é que a Infodemia de covid-19 afetou a democracia comunitária? É sobre isso que reflito de seguida, caracterizando primeiro alguns conceitos e depois tendo em conta as críticas sobre o défice democrático na União.

O projeto comunitário e a democracia

A literatura existente sobre democracia é vasta, mas nesta dissertação vou focar-me em dois tipos que entendo que mais se adequam ao contexto comunitário: a democracia representativa e a democracia deliberativa.

A democracia representativa pode ser definida como um sistema onde os cidadãos elegem, através de sufrágios regulares, representantes para tomarem decisões em seu nome. Esses eleitos tornam-se responsáveis perante os seus eleitores²⁴².

No conjunto do projeto europeu, a democracia representativa traduz-se no contexto das eleições para o Parlamento Europeu, por esta ser a única instituição europeia democraticamente eleita. Nas eleições europeias, que se realizam de cinco em cinco anos, os cidadãos da UE são chamados a escolher os seus representantes, os eurodeputados, que participam depois no processo de codecisão (após iniciativa legislativa a Comissão Europeia) juntamente com o Conselho, no qual estão representados os Estados-membros, relativamente às políticas comunitárias²⁴³.

Porém, vários críticos consideram que a assembleia europeia ainda não é uma instituição democrática robusta, mesmo depois de ter ganhado poderes significativos nas várias crises e reformas institucionais do projeto comunitário. De acordo com

²⁴¹ Schimmelfennig, F. (2010). *The normative origins of democracy in the European Union: Toward a transformationalist theory of democratization*. European Political Science Review, 2(2), 211-233. doi:10.1017/S1755773910000068

²⁴² Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

²⁴³ Conselho da União Europeia. (2023). *Direitos Eleitorais e Participação Democrática*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/electoral-rights-and-democratic-participation/>

alguns académicos, isto levanta dúvidas sobre a verdadeira natureza democrática das decisões na UE e destaca os riscos democráticos para a União²⁴⁴.

Por seu lado, a democracia deliberativa é referente ao debate público e à deliberação informada na tomada de decisões políticas. Assenta na participação ativa dos cidadãos em discussões significativas sobre questões políticas²⁴⁵.

Ao nível comunitário, a democracia deliberativa é incentivada através do debate público informado sobre questões europeias, como em fóruns de discussão, painéis de cidadãos e consultas públicas. A Comissão Europeia estipulou o objetivo de envolver a sociedade civil nas decisões da UE e de promover a transparência e a participação ativa na elaboração de políticas²⁴⁶.

A UE acaba por ter características únicas que desafiam as tradicionais explicações sobre democracia, levantando também questões sobre o quão democrática realmente é²⁴⁷.

Desde logo, a União é maioritariamente um sistema supranacional no qual são tomadas decisões ao nível europeu que vão além dos limites das 27 nações individuais, compostas por diferentes forças partidárias. Isso acaba por se revelar um sistema partidário incoerente e desorganizado, baseado em conflitos internos e não transnacionais e que funciona através de uma grande coligação²⁴⁸.

Assim, por ter vários níveis de integração (nomeadamente supranacional e intergovernamental), a UE está inserida numa comunidade de valores em que a democracia liberal é o padrão aceite de autoridade política legítima. Ao mesmo tempo, por ser composta por múltiplas comunidades políticas, não tem poderes centralizados²⁴⁹.

²⁴⁴ Moury, C. (2016). *A democracia na Europa*, Fundação Manuel de Santos. Ensaio da Fundação.

²⁴⁵ Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton University Press

²⁴⁶ Comissão Europeia. (2020). *Relatório sobre a Cidadania da UE*. Recuperado de <https://mycitizenrights.eu/?lang=pt>

²⁴⁷ Moury, C. (2016). *A democracia na Europa*, Fundação Manuel de Santos. Ensaio da Fundação.

²⁴⁸ Hix, S. (2002). *A supranational party system and the legitimacy of the European Union*. The International Spectator. 37. 49-59. 10.1080/03932720208457001.

²⁴⁹ Schimmelfennig, F. (2010). *The normative origins of democracy in the European Union: Toward a transformationalist theory of democratization*. European Political Science Review, 2(2), 211-233. doi:10.1017/S1755773910000068

De facto, a UE opera num sistema multinível de governança, envolvendo instituições europeias e nacionais, o que cria uma dinâmica complexa de tomada de decisão²⁵⁰.

Há académicos que defendem que este método comunitário pode ser demasiado rígido perante áreas politicamente complexas, o que justifica a disponibilidade dos Estados-membros em atuarem fora do enquadramento tradicional com vista a tarefas comuns nalgumas matérias²⁵¹. Isso foi visível na Infodemia, com os países a aceitarem uma liderança essencialmente supranacional para combater a desinformação sobre as vacinas anticovid-19, após aquela que foi uma ‘luz verde’ intergovernamental (verificar tópico seguinte).

Pandemia de covid-19 e défice democrático da UE

As medidas de emergência adotadas para tentar conter a propagação da covid-19, como a limitação de liberdades individuais (por exemplo, proibição de circular livremente) e a imposição de novas obrigações (como usar máscara ou ter distanciamento social) criam dúvidas sobre a legitimidade da governação em tempos de crise. Em particular, alguns académicos questionam se a obtenção de resultados pode compensar a suspensão temporária da capacidade de resposta política e dos procedimentos de responsabilização²⁵².

Aquilo que se verifica é que, como a legitimidade está ligada à eficácia das políticas para o desempenho para o bem comum, a participação e representação dos cidadãos na resposta dada pelas elites políticas e a qualidade dos procedimentos de governação ficaram em risco na UE durante a pandemia²⁵³.

Mesmo que haja investigadores que rejeitem a existência de défice democrático – como Andrew Moravcsik²⁵⁴ e Giandomenico Majone²⁵⁵ por, respetivamente, a UE ter

²⁵⁰ Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*. Journal of Common Market Studies, 34(3), 341-378.

²⁵¹ Majone, G. (2005). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* (Online ed.). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/0199274304.001.0001>

²⁵² Schmidt, V. A. (2022). *European emergency politics and the question of legitimacy*. Journal of European Public Policy, 29:6, pp. 979-993.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ Moravcsik, A. (2004). *Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis*. Government and Opposition, 39: 336-363.

limites institucionais e não ser um superestado – certo é que este é um problema reconhecido pelas elites europeias. Por isso, têm sido feitos esforços no sentido de uma verdadeira democracia europeia com o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a elaboração de políticas mais transparentes e um carácter cada vez mais participativo do processo decisório na UE²⁵⁶.

Contudo, estas estratégias não se têm revelado bem-sucedidas na resposta ao défice democrático da UE e, por isso, a União tem permanecido como um sistema de medidas sem ‘cara’ no qual não se pode responsabilizar os seus agentes²⁵⁷.

Infodemia de covid-19 e défice democrático

Dada a possibilidade de agravamento do défice democrático na UE, considero que a Comissão Europeia agiu para responder à Infodemia através de uma atuação comum em termos comunicacionais em vez da ação isolada de cada país. Isto contrasta com respostas a anteriores crises, mais individuais, e insere-se num contexto de ação supranacional ao invés de intergovernamental²⁵⁸.

Refletindo sobre a legitimidade da resposta comunitária à Infodemia de covid-19 (*input*) na garantia de resultados eficazes (*output*) através de procedimentos direcionados (*throughput*)²⁵⁹, defendo que o conteúdo das ações adotadas e a retórica usada para as defender visaram, precisamente, uma legitimação da Comissão Europeia. A principal crítica apontada quando se fala de défice democrático na UE é o facto de a quase totalidade das suas instituições não ser democraticamente eleita. É o caso do executivo comunitário, que não pode ser responsabilizado ou alvo de escrutínio, nomeadamente pelas políticas que adotou na covid-19 e que estão em foco nesta tese. Precisamente para o contornar, considero que Bruxelas optou por uma

²⁵⁵ Majone, G. (1998). *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*. European Law Journal, 4: 5-28.

²⁵⁶ Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). '1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?' in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Schmidt, V. A. (2022). *European emergency politics and the question of legitimacy*. Journal of European Public Policy, 29:6, pp. 979-993.

²⁵⁹ *Ibidem*.

resposta à Infodemia intermediada pelos *media* para ajudar a instituição não só a comunicar de forma eficaz e a combater a desinformação, como também a legitimar-se. Ao promover informações transparentes sobre o fenómeno e as decisões adotadas pela UE, a instituição quis atenuar críticas sobre défice democrático. Por exemplo, na tentativa de transparência sobre as vacinas anticovid-19, o objetivo foi fortalecer a confiança da opinião pública no fármaco e, de igual modo, nas instituições democráticas.

Na minha opinião, ainda é cedo para compreender o impacto total da Infodemia de covid-19 no défice democrático e se foi possível evitar o seu aprofundamento, mas certo é que foram feitos esforços para comunicar de forma eficaz e, assim, colmatar o fosso entre a formulação de políticas públicas pelas elites europeias e a sociedade civil. Porém, uma crítica que eu poderia apontar prende-se com a falta de participação ativa dos cidadãos, que foram o público-alvo final de toda a estratégia da Comissão Europeia sem estarem incluídos.

De facto, segundo alguns académicos, aquilo que se assistiu na UE durante a pandemia foi mais a uma democracia reativa, em vez de participativa. Esta foi uma forma de democracia em que as reações da sociedade civil incidiram sobre o seu estado de espírito por, de certa forma, os cidadãos não se sentirem representados. Devido ao maior acesso às plataformas digitais, estes expressaram-se e participaram no sistema democrático através dos meios tecnológicos, contexto que levou os decisores políticos a adaptarem as suas mensagens²⁶⁰.

Desinformação como ameaça para as sociedades democráticas

Com o crescimento da utilização da internet, tornou-se cada vez mais difícil para a opinião pública determinar em que informação pode confiar, por ser frequentemente exposta a conteúdos divulgados com a intenção de a induzir em erro. Isso foi acentuado na Infodemia de covid-19, quando este fenómeno aumentou a perceção da

²⁶⁰ Gerbaudo, P. (2022). *Theorizing Reactive Democracy*, *Democratic Theory*, 9(2), 120-138. Retrieved Mar 25, 2023, from <https://doi.org/10.3167/dt.2022.090207>

ameaça que a desinformação pode constituir para as sociedades democráticas da UE²⁶¹.

No espaço comunitário, a propagação da desinformação foi maioritariamente respondida por instrumentos não legislativos, como os elencados anteriormente. Falo especificamente das comunicações aos países, do código de conduta ou do sistema de alerta rápido criados pela Comissão Europeia. Porém, de acordo com alguns académicos, estas foram respostas legais limitadas face a uma ameaça para as sociedades democráticas²⁶².

Este ambiente democrático mais vulnerável também se deveu à situação de alerta. Situações como crises tendem a causar mudanças no quadro institucional no seio dos sistemas de governação, uma vez que exigem improvisação institucional e, por essa razão, levam à criação de respostas de emergência²⁶³. Isto levou a debates políticos exacerbados, que colocaram o ambiente democrático em risco pela rapidez com que a Infodemia se propagava²⁶⁴.

No caso específico das vacinas anticovid-19, vistas pelas autoridades sanitárias como fundamentais para conter a propagação da pandemia, a hesitação e o ceticismo vacinal foram acentuados precisamente pela desinformação relacionada com a politização das decisões políticas²⁶⁵.

De facto, a era da covid-19 colocou os princípios democráticos da UE sob ainda maior pressão. Isto numa altura em que as democracias europeias, na sequência de crises anteriores, já se viam confrontadas com desigualdades crescentes como o aumento

²⁶¹ Bleyer-Simon, K. (2021). *Policies to Tackle Disinformation in EU Member States*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), European Digital Media Observatory (EDMO). Disponível em: <https://hdl.handle.net/1814/74325>

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Borońska-Hryniewiecka, K., Fromage, D. (2022). *Introduction: democratic accountability in the EU economic governance post-crises: its many faces and potential outstanding gaps*. The Journal of Legislative Studies, 28:3, pp. 299-312.

²⁶⁴ De Angelis A., Farhart C.E., Merkley E. Stecula D.A. (2022) *Editorial: Political Misinformation in the Digital Age During a Pandemic: Partisanship, Propaganda, and Democratic Decision-Making*. Frontiers in Political Science. 4:897095. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.897095/full>

²⁶⁵ De Angelis A., Farhart C.E., Merkley E. Stecula D.A. (2022) *Editorial: Political Misinformation in the Digital Age During a Pandemic: Partisanship, Propaganda, and Democratic Decision-Making*. Frontiers in Political Science. 4:897095. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.897095/full>

das forças populistas e nacionalistas e os crescentes desafios económicos, tecnológicos e geopolíticos²⁶⁶.

Incidente crítico para o jornalismo

A ‘hiperpolitização’ relacionada com a covid-19, juntamente com medidas apertadas como o confinamento, criou um terreno fértil para as atividades de desinformação²⁶⁷.

Este contexto foi acompanhado pela ascensão das redes sociais, em que o acesso à informação se tornou cada vez mais intermediado por plataformas, motores de busca e outros ‘sites’. Tal contexto levou à elevada polarização da opinião pública, resultando num ambiente mediático composto por novos atores, como fontes noticiosas partidárias²⁶⁸.

O que verifico é que, neste período, a disseminação de certas notícias falsas esteve intrinsecamente ligada à proliferação promovida por meios de comunicação partidários ‘online’, que não só as criavam, como também as usavam para moldar a agenda mediática²⁶⁹. Esse fenómeno assumiu uma importância crítica durante a Infodemia, no qual mensagens extremadas poderiam minar a confiança da opinião pública nas instituições democráticas.

Para alguns estudiosos, a desinformação pode ser mesmo vista como um incidente crítico para o jornalismo. Isso verificou-se na Infodemia de covid-19 na medida em que as informações falsas conseguiram enganar um vasto número de pessoas, mas também afastá-las das notícias reais produzidas por meios noticiosos credíveis²⁷⁰. Este fenómeno acentuou-se na pandemia com a democratização da autoria dos conteúdos e da sua partilha nas redes sociais. Pessoas mais motivadas por gratificação,

²⁶⁶ Belin, C., Maio, G., (2020). *Democracy after coronavirus: five challenges. for the 2020*. Brookings. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200817_democracy_covid_belin_demaio.pdf

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Fletcher, R., Jenkins J. (2019). *Polarisation and the news media in Europe. A literature -review of the effect of news use on polarisation across Europe*. Brussels: European Union.

²⁶⁹ Vargo C., Guo L., Amazeen M. (2017) *The agenda-setting power of fake news: A big data analysis of the online media landscape from 2014 to 2016*. New Media & Society: 1461444817712086

²⁷⁰ Edson C., Tandoc Jr., Jenkin, J., Craft, S. (2019). *Fake News as a Critical Incident in Journalism, Journalism Practice*, 13:6, 673-689, DOI: [10.1080/17512786.2018.1562958](https://doi.org/10.1080/17512786.2018.1562958)

socialização e procura de estatuto foram ainda assim as mais propensas a fazê-lo²⁷¹. Há estudos que indicam, também, que os internautas acabam por confiar mais na informação que recebem de outros utilizadores que conhecem pessoalmente, acabando por ser mais influenciados por fontes próximas do que, por exemplo, pelos *media* tradicionais²⁷².

Tudo isto revela que a ascensão das redes sociais mudou a forma como os cidadãos consomem informação, alterando o sistema mediático e democrático. As plataformas digitais facilitaram a difusão fácil e rápida de notícias, nem sempre verificadas, pois os utilizadores podiam partilhar rapidamente informações com a sua rede de amigos²⁷³. Isso aconteceu em redes sociais como o Facebook, que se tornaram meios para o consumo de informação, voluntária ou involuntariamente, concorrendo com a imprensa tradicional²⁷⁴.

Embora os termos informação errada e desinformação estejam em circulação há muito tempo, o que vemos é que ganharam maior relevo nos últimos anos²⁷⁵, especialmente durante a Infodemia de covid-19. A era digital veio ainda perturbar a compreensão de quem produz informação, como e com que efeito²⁷⁶.

As democracias dependem de cidadãos corretamente informados. Contudo, as formas através das quais a sociedade civil toma conhecimento dos acontecimentos têm vindo a mudar, com peso hoje para as notícias difundidas nas redes sociais, nem sempre verificadas²⁷⁷. Por essa razão, o papel do jornalismo na democracia é tão vital atualmente – e atrevo-me a dizer mais do que nunca. Só os *media* podem assegurar

²⁷¹ Edson C., Tandoc Jr., Jenkin, J., Craft, S. (2019). *Fake News as a Critical Incident in Journalism*, *Journalism Practice*, 13:6, 673-689, DOI: [10.1080/17512786.2018.1562958](https://doi.org/10.1080/17512786.2018.1562958)

²⁷² Kang, Hyunjin & Bae, Keunmin & Zhang, Shaoke & Sundar, S. Shyam. (2012). *Source Cues in Online News: Is Proximate Source more Powerful than Distal Sources*. *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 88. 719-736. [10.1177/107769901108800403](https://doi.org/10.1177/107769901108800403).

²⁷³ Lee, C.S, Ma, L. (2012). *News sharing in social media: The effect of gratifications and prior experience*. *Computers in Human Behavior*. 28. 331-339. [10.1016/j.chb.2011.10.002](https://doi.org/10.1016/j.chb.2011.10.002).

²⁷⁴ Reid D. (2017) US readers confuse Facebook for a news outlet. *cnn.com*. (accessed October 29, 2017)

²⁷⁵ Southwell, B. G., Thorson, A., & Sheble, I. (Eds.) (2018). *Misinformation and mass audiences*. Austin: University of Texas Press

²⁷⁶ Woolley, S., & Howard, P. (2016). Automation, Algorithms, and Politics| Political Communication, Computational Propaganda, and Autonomous Agents — Introduction. *International Journal Of Communication*, 10, 9. <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/6298/1809>

²⁷⁷ Mason, Lance & Krutka, Daniel. (2018). *Media Literacy, Democracy, and the Challenge of Fake News*. 10.23860/JMLE-2018-10-2-1.

uma opinião pública informada promovendo, ao mesmo tempo, transparência, responsabilização dos decisores políticos e um debate público esclarecido. Mesmo perante novas formas de consumo e de produção da informação, estes profissionais asseguram um espaço informativo elucidado²⁷⁸. Daí terem feito parte da estratégia da Comissão Europeia para responder à Infodemia de covid-19.

O desafio atual é encontrar formas de combater as ameaças para a democracia preservando a liberdade no acesso à informação. Isso pode ser feito, de acordo com alguns investigadores, com aposta na literacia mediática. Ao capacitar os cidadãos, estes adquirem as competências necessárias para um maior pensamento crítico²⁷⁹.

Principais impactos

Exemplos concretos do impacto da pandemia de covid-19 para as democracias europeias foram os limites colocados ao processo eleitoral, assim como o ambiente favorável para críticas aos opositores políticos. Acrescem as situações de violência como consequência de manifestações públicas, as barreiras impostas às liberdades civis (por confinamentos obrigatórios e restrições ao movimento) e ainda o aumento de atitudes xenófobas, racistas e nacionalistas²⁸⁰.

A democracia europeia foi, então, desafiada pela pandemia de covid-19 e isso pode ser visto como uma ameaça, segundo os quatro indicadores estabelecidos por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2019) para identificar comportamentos autoritários. São eles a rejeição das normas democráticas, a negação da legitimidade dos opositores políticos, a tolerância da violência e ainda a prontidão para reduzir liberdades²⁸¹. De igual forma, o impacto da desinformação na democracia europeia neste período foi ilustrado pelos acontecimentos tumultuosos que rodearam a pandemia de covid-19, num ambiente hostil de informação.

²⁷⁸ Jolls, Tessa & Johnsen, Michele. (2018). *Media Literacy: A Foundational Skill for Democracy in the 21st Century*. The Hastings law journal. 69.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ Vicente, M. (2021). *Challenges and Threats Posed by COVID-19 on Democracy: The European Union Case*. Disponível em: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2021/03/WP_101_MV.pdf

²⁸¹ Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2019). *How democracies die*. Penguin Books.

Sistematizando o que a literatura existente aponta como principais consequências das informações falsas ao nível democrático destaco principalmente a desconfiança nas instituições democráticas, incluindo governos e *media*²⁸².

Na mesma linha, as notícias falsas podem distorcer os debates políticos, afetando a formação da opinião pública nomeadamente em contextos eleitorais²⁸³.

A desinformação pode ainda criar divisões sociais e políticas, prejudicando a coesão social²⁸⁴.

Durante esta crise sanitária, a disseminação de informações falsas agravou, assim, divisões já existentes na UE. É possível concluir que estas narrativas podem, de facto, minar os fundamentos da governança democrática e isso ficou claramente evidente durante a Infodemia de covid-19. Foi por isso que a resposta da Comissão Europeia assentou numa tentativa de abordagem de colaborativa, envolvendo meios de comunicação social pelo seu papel crucial no espaço democrático. Isso foi feito com o objetivo de proteger os princípios fundamentais num cenário já por si vulnerável.

- **Resposta supranacional ou com aval intergovernamental?**

Como comprova a revisão da literatura existente, a Comissão Europeia liderou a resposta à desinformação sobre a Infodemia e sobre as vacinas contra a covid-19, o que revelou também a flexibilidade da UE em se adaptar a acontecimentos imprevisíveis e abriu uma nova fase do espaço político pela preocupação comum sobre os eventuais danos para os cidadãos²⁸⁵.

Porém, esta adaptabilidade da UE não favoreceu sempre tendências de aprofundamento ao nível supranacional, argumentam outros académicos, lembrando que, paralelamente à maior integração europeia (por exemplo, na cibersegurança), se

²⁸² Pennycook, G., & Rand, D. G. (2020). *The Implied Truth Effect: Attaching Warnings to a Subset of Fake News Headlines Increases Perceived Accuracy of Headlines Without Warnings*. Management Science, 66(11), 4944-4957. DOI: 10.1287/mnsc.2018.3145

²⁸³ Guess, A. M., Nyhan, B., & Reifler, J. (2020). *Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election*. Nature Human Behaviour, 4(5), 472-480. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0833-x>

²⁸⁴ Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). *The spread of true and false news online*. Science, 359(6380), 1146-1151. DOI: 10.1126/science.aap9559

²⁸⁵ Wolff, S., & Ladi, S. (2020). *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*. Journal of European Integration, 42(8), 1025-1040. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853120

registou uma maior nacionalização durante a pandemia (como nas decisões relativas ao espaço Schengen)²⁸⁶.

Esta foi, então, uma resposta de cariz supranacional ou com aval intergovernamental?

Antes de responder, vou centrar-me na explicação de dois importantes quadros teóricos sobre a integração europeia: o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo.

Teorias da integração europeia relevantes para este estudo

A história da integração europeia demonstra que este começou por ser um projeto de integração supranacional e voluntária entre os Estados-nação europeus²⁸⁷. No entanto, alguns estudiosos classificam a UE como um compromisso político único e que resulta, acima de tudo, das decisões tomadas pelos governos dos Estados-membros²⁸⁸. Estas têm por base a interdependência política e a forma como os atores usam o seu poder num sistema político altamente descentralizado e baseado no compromisso voluntário dos Estados-membros e dos seus cidadãos e dependente da ação dos governos dos países²⁸⁹.

A evolução comunitária mostra que cada quadro teórico fornece, então, importantes explicações sobre diferentes aspetos da construção do projeto comunitário, destacando-se principalmente a contribuição dos neofuncionalistas e dos intergovernamentalistas²⁹⁰, duas das principais perspetivas que explicam o processo da integração europeia. Estas distinguem-se no destaque que dão aos atores no processo de integração europeia: não estatais e supranacionais (neofuncionalismo) e Estados (intergovernamentalismo). Enquanto os primeiros estudiosos enfatizam uma integração mais ampla e profunda em termos regionais, num caminho ascendente que

²⁸⁶ Wolff, S., & Ladi, S. (2020). *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*. Journal of European Integration, 42(8), 1025-1040. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853120

²⁸⁷ Hix, S., Høyland, B. (2011). '1. Introduction: explaining EU Political System' in Hix, S., Høyland, B. The political system of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

²⁸⁸ Olsen, J. (2021). '2. What is the European Union?' in Olsen, J. The European Union: Politics and policies. New York, NY: Routledge, pp. 11-26.

²⁸⁹ Hix, S., Høyland, B. (2011). '1. Introduction: explaining EU Political System' in Hix, S., Høyland, B. The political system of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

²⁹⁰ Hooghe & Marks (2019) *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, Journal of European Public Policy, 26 (8), pp. 1113-1133.

é irregular e marcado por efeitos de alastramento (efeito *spillover*) das políticas adotadas, os intergovernamentalistas veem o projeto europeu do ponto de vista dos Estados nacionais em busca de negociações mutuamente vantajosas, num trajeto que mantém ou fortalece a soberania nacional²⁹¹.

Para os neofuncionalistas, o papel central da integração europeia é das instituições supranacionais – entre as quais a Comissão Europeia –, dado que cabe a estas elaborar regras para determinar o funcionamento do bloco comunitário, diretrizes que são depois seguidas pelos governos dos países²⁹². Embora os Estados-membros sejam importantes no processo de integração, o destaque vai, no âmbito deste quadro teórico, para os organismos supranacionais, que trabalham para a reforçar a sua autonomia e influência no seio da política europeia²⁹³. Assim, apesar de os Estados poderem estabelecer os termos iniciais e tentarem controlar o curso da construção europeia, certo é que, na ótica do neofuncionalismo, são as instituições supranacionais movidas por um interesse comum que determinam o rumo e o ritmo do aprofundamento, embora nem sempre controlando as repercussões desse caminho²⁹⁴.

Em situações como crises, este quadro teórico pode explicar medidas adotadas que contribuem para maior integração europeia, já que os neofuncionalistas dão primazia à tomada de decisões conjuntas sobre grandes projetos, em que os ajustamentos são impulsionados por consequências involuntárias de decisões anteriores²⁹⁵.

Por seu turno, os intergovernamentalistas acreditam que o projeto europeu se deve a uma política de coordenação negociada, que está assente nas preferências e poder dos Estados-membros, cujos interesses são formados ao nível nacional e levados para uma realidade comunitária²⁹⁶. No âmbito desta visão, a existência de instituições supranacionais reforça o controlo dos Estados-membros sobre as suas políticas

²⁹¹ Hooghe & Marks (2019) *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, Journal of European Public Policy, 26 (8), pp. 1113-1133.

²⁹² Sweet, A. S., & Sandholtz, W. (1997). *European integration and supranational governance*. Journal of European public policy, 4(3), 297-317.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Schmitter, P. C. (2005). *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*. Journal of European Public Policy, 12(2), 255-272.

²⁹⁵ Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?*. Journal of European Public Policy, 22(2), 196-218.

²⁹⁶ Moravcsik, A. (1993). *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 31(4), 473-524.

domésticas pois estas ajudam a conduzir a negociação com base nas opções internas²⁹⁷. O trajeto comunitário também tem demonstrado que, uma vez dentro do bloco comunitário, os Estados-membros esforçam-se para defender os seus interesses no processo de decisão²⁹⁸. Por isso, os países são vistos como peças centrais nas relações uns com os outros, mas também com as instituições europeias, às quais escolhem delegar controladamente determinadas competências²⁹⁹. Em situações como crises, prevalece um olhar sobre as preferências nacionais nas decisões adotadas, de acordo com o intergovernamentalismo³⁰⁰.

Neofuncionalismo no contexto da Infodemia de covid-19

Aplicando os conceitos teóricos, chego a várias conclusões relacionadas com a resposta dada à desinformação durante a pandemia, principalmente sobre a vacinação.

A meu ver, o neofuncionalismo pode ser útil para explicar o papel de liderança da Comissão Europeia na resposta dada à desinformação sobre a covid-19 e sobre as vacinas contra este vírus. Esta instituição, com poder único de iniciativa legislativa ao nível europeu, conseguiu avançar com várias medidas que ultrapassaram as suas competências atribuídas pelos tratados. O facto de o executivo comunitário ter conseguido, desde logo, ir além das limitadas competências na área sanitária fez que com a resposta à pandemia e à desinformação relacionada fosse, principalmente, supranacional. Uma das primeiras ações foi a utilização do Sistema de Alerta Rápido da UE para monitorização das notícias falsas, que, apesar de prever partilha de informações entre os Estados-membros, implicou a liderança de Bruxelas para a sua execução³⁰¹

²⁹⁷ Moravcsik, A. (1993). *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 31(4), 473-524.

²⁹⁸ Moravcsik, A., Milada, A. V. (2003). *National interests, state power and EU enlargement*. East European Politics and Societies 17, no. 1: 42-57.10.1177/0888325402239682

²⁹⁹ Menon, A. (2003). *Member states and international institutions: institutionalizing intergovernmentalism in the European Union*. Comparative European Politics, 1(2), 171-201.

³⁰⁰ Schimmelfennig, F. (2018). *Liberal intergovernmentalism and the crises of the European Union*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 56(7), 1578-1594.

³⁰¹ Euractiv. (2020). *“EU Rapid Alert System used amid coronavirus disinformation campaign”*, Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/media/news/eu-alert-triggered-after-coronavirus-disinformation-campaign/>

Foi também a Comissão Europeia que formalizou um acordo com e em nome dos Estados-membros para a aquisição de vacinas anticovid-19 e que determinou os termos dos contratos para uma estratégia comum na UE, razão pela qual foi também a principal instituição a promover informação credível sobre estes fármacos. Para isso, comunicou principalmente através dos *media*, mas também trabalhou com autoridades de saúde pública (como agências europeias) e defendeu maior cooperação entre os 27 em sucessivas comunicações³⁰².

No contexto externo, foi o Serviço Europeu de Ação Externa, na dependência da Comissão Europeia, que atuou em prol de uma diplomacia em torno da vacinação anticovid-19 para contornar as notícias falsas e propaganda vindas, principalmente, da China e Rússia³⁰³.

A atuação junto das plataformas digitais contra a desinformação '*online*' foi também liderada pelo executivo comunitário, que, através do Código de Conduta adaptado à pandemia, manteve contactos regulares com as empresas tecnológicas e controlou o cumprimento dos seus compromissos através de relatórios regulares³⁰⁴.

Na minha opinião, a liderança supranacional no combate à desinformação sobre a covid-19 e as vacinas ficou ainda evidente com as novas leis dos Serviços Digitais e dos Mercados Digitais, propostas no final de 2020 e anteriormente mencionadas, que criaram obrigações de supervisão para as plataformas de muito grande dimensão³⁰⁵.

Conjugando estas principais medidas com a visão de conceção política de âmbito regional em que a cooperação é baseada em interesses subnacionais e não estatais, introduzida principalmente pela mão do politólogo Ernst B. Haas, considerado como 'pai' do neofuncionalismo³⁰⁶, penso que a Comissão Europeia liderou uma estratégia que teve por base o interesse comum. Isso aconteceu porque, de certa forma, os

³⁰² European Commission (2020). *EU Vaccines Strategy*, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

³⁰³ EEAS (Serviço Europeu de Ação Externa). (2020). *Disinformation – Media Coverage on Alleged Influence*. European External Action Service. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/disinformation-%E2%80%93-media-coverage-alleged-influence_ja

³⁰⁴ Comissão Europeia. (2022). *O Código de Conduta em matéria de Desinformação de 2022*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/code-practice-disinformation>

³⁰⁵ Comissão Europeia. (2023). *The Digital Services Act Package*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

³⁰⁶ Schmitter, P. C. (2005). *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*. Journal of European Public Policy, 12(2), pp. 255-272.

países aceitaram delegar para o nível supranacional certas competências de que dispunham, num processo ainda marcado por imprevistos e pela interdependência existente no bloco comunitário, que obrigou a passos inicialmente não previstos³⁰⁷.

Julgo que os países o fizeram com a consciência de que o executivo comunitário, mais do que 27 países individualmente, seria capaz de trabalhar para promover os interesses partilhados³⁰⁸.

Intergovernamentalismo no contexto da Infodemia de covid-19

Muitas das ações comunitárias para responder à desinformação sobre a covid-19, principalmente no que toca à vacinação, ficaram dependentes da decisão dos Estados-membros, questão que o intergovernamentalismo ajuda a responder.

Logo num Conselho Europeu realizado em março de 2020, os chefes de Governo e de Estado mandataram a Comissão europeia (e o Alto Representante, Josep Borrell) para liderarem os esforços dos países no combate à desinformação sobre a pandemia. Em cimeiras europeias posteriores, os líderes europeus foram ditando qual o tipo de ações que queriam da organização supranacional³⁰⁹.

Aos vários pedidos dos líderes europeus, inclusive ao feito em março de 2020, o executivo comunitário respondeu com comunicações, que mais não eram do que recomendações aos Estados-membros. Numa delas, divulgada em junho de 2020, a instituição incidiu sobre as vacinas anticovid-19 e justificou que estava a atuar na área sanitária (uma competência maioritariamente nacional) devido à adaptação do quadro regulamentar da UE à então situação de urgência e à flexibilidade existente para acelerar o desenvolvimento, a autorização e a disponibilização destes fármacos³¹⁰.

³⁰⁷ Schmitter, P. C. (2005). *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*. Journal of European Public Policy, 12(2), pp. 255-272.

³⁰⁸ Rosamond, B. (2005). *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*. Journal of European Public Policy, 12(2), pp. 237-254.

³⁰⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>

³¹⁰ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

Se atentarmos nos comunicados de imprensa divulgados na altura³¹¹, nomeadamente relativos a todas as comunicações, encontramos expressões recorrentes como “a Comissão convida o Conselho”, “os Estados-membros devem preparar”, “os Estados-membros devem assegurar”, “a Comissão em colaboração com os Estados-membros” ou ainda “a Comissão em nome dos Estados-membros”. Penso que tais escolhas de palavras demonstram que, no final, a decisão recaía sobre os países. Embora seja certo que eram ainda comuns expressões de liderança como “a Comissão está a fazer”, “a Comissão já assegurou”, “a Comissão está preparada para”. Nas várias declarações à imprensa, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, também se focou na mensagem de coordenação entre os países europeus, mas mais num tom de recomendação do que propriamente de decisão³¹².

Estes exemplos podem ser explicados pelo intergovernamentalismo, nomeadamente o liberal do investigador Andrew Moravcsik, que vê o projeto europeu como um exemplo bem-sucedido de coordenação política institucionalizada no âmbito da qual os Estados atuam ao nível global, mas com interesses formados ao nível nacional, que são negociados em conjunto com vista a um acordo³¹³. A coordenação no combate à desinformação sobre as vacinas covid-19 (e sobre a própria pandemia) dependeu do aval dos 27, mais do que do caminho traçado pela Comissão Europeia.

Assim, o executivo comunitário foi nalgumas áreas mais mediador do que líder, estando em causa negociações interestatais e legitimadoras das preferências internas e com os Estados-membros como peças centrais³¹⁴, que se relacionaram com a instituição supranacional com o objetivo de obter vantagens³¹⁵.

Embora o intergovernamentalismo não consiga explicar totalmente situações extremas como crises – pois apenas reconhece as preferências dos Estados-membros

³¹¹ European Commission. (2023). *Press Corner - European Commission*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>

³¹² von der Leyen, U. (2021, 25 de fevereiro). *Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, Following the Videoconference of the Members of the European Council*. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_861

³¹³ Moravcsik, A. (1993). *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.

³¹⁴ Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). *The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era*. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 703-722.

³¹⁵ Menon, A. (2003). *Member states and international institutions: institutionalizing intergovernmentalism in the European Union*. *Comparative European Politics*, 1(2), pp. 171-201.

sem considerar as externalidades³¹⁶ –, certo é que a deliberação a 27 é mais valorizada, numa lógica de maior integração sem implicação de transferência de poder supranacional³¹⁷.

Uma resposta mista

Face ao exposto, defendo que a resposta à desinformação sobre as vacinas anticovid-19 reflete a interação complexa e dinâmica entre as forças intergovernamentais e supranacionais na UE. Na minha opinião, as iniciativas decididas pela Comissão Europeia para combater a desinformação sobre as vacinas anticovid-19 podem ser vistas como uma combinação de intergovernamentalismo e supranacionalismo. Por um lado, a resposta envolveu uma estreita cooperação com os governos nacionais e outras partes interessadas, refletindo a natureza intergovernamental da UE. Este facto é visível nas declarações e iniciativas conjuntas dos Estados-membros, como deliberações do Conselho Europeu. Por outro lado, a resposta também envolveu um nível significativo de ação e liderança ao nível da UE, refletindo a dimensão supranacional da UE. É o caso da coordenação sobre a comunicação para promover a vacinação e dos esforços para apoiar o setor da comunicação social.

A Comissão Europeia desempenhou um papel fundamental no combate à desinformação relacionada com as vacinas anticovid-19, mas não foi o único interveniente. Os Estados-membros também tiveram um papel importante, uma vez que eram responsáveis pelas campanhas nacionais de vacinação e pela gestão dos sistemas de saúde, tendo por isso aceitado a liderança comunitária e cooperado com comunicação ao nível nacional.

Dito isto, o executivo comunitário assumiu um papel de comando na coordenação da resposta europeia, o que lhe permitiu negociar e adquirir vacinas em nome dos Estados-membros, coordenar as mensagens e trabalhar para combater a desinformação e o ceticismo na aceitação das vacinas. Este papel do executivo comunitário na resposta às vacinas anticovid-19 reflete a dimensão supranacional da

³¹⁶ Schimmelfennig, F. (2018). *Liberal intergovernmentalism and the crises of the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), pp. 1578-1594.

³¹⁷ Schimmelfennig, F. (2015). *What's the news in 'new intergovernmentalism'? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter*. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 723-730.

UE, que permite iniciativas à escala europeia. No entanto, é importante reconhecer que o sucesso da resposta dependeu, em última análise, da aceitação inicial por parte dos governos nacionais.

Aplicando esta visão à resposta dada à pandemia, posso concluir que a Comissão Europeia extravasou as suas competências em matéria de saúde pública e usou uma abordagem pró-ativa para intervir atempadamente³¹⁸. Por esta via, a instituição definiu a agenda mediática da UE e levou os países a seguirem as suas recomendações³¹⁹. Se no início houve um aval intergovernamental, esta instituição supranacional conseguiu ocupar um lugar de comando no decorrer da pandemia. Verificou-se, então, uma trajetória de interação circular, em que os dois atores assumiram papéis de destaque consoante o momento.

União face à divisão em crises anteriores

Ao nível da UE, após dececionantes respostas dadas a crises anteriores (como a da dívida soberana em 2010, a migratória em 2015 e a do Brexit em 2016), a pandemia traduziu-se numa mudança de paradigma, no sentido de uma maior integração europeia nalguns domínios³²⁰. Ao contrário de crises anteriores, a crise pandémica afetou todas as áreas do espaço político, incluindo a informativa. Outra mudança foi que, desta vez, não se verificaram entre os atores da UE perceções contraditórias sustentadas por filosofias conflituosas, preferências divisórias ou ideias políticas divergentes³²¹. Isto torna evidente, na minha visão, que as respostas então dadas ao nível comunitário são mais bem explicadas por diferentes teorias da integração europeia. Aliás, verificaram-se situações de governação multinível na UE, com a

³¹⁸ EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]

³¹⁹ Kassim, H. (2023). *The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach*, Journal of European Public Policy, 30:4, 612-634, DOI: 10.1080/13501763.2022.2140821

³²⁰ Schmidt, V. A. (2020). *Theorizing institutional change and governance* in European responses to the Covid-19 pandemic, Journal of European Integration, 42:8, pp. 1177-1193.

³²¹ *Ibidem*.

participação e coordenação entre vários atores políticos, tanto no processo de tomada de decisão como na implementação ou avaliação das políticas europeias³²².

Em situações como crises, a comunicação coordenada é um elemento crucial de uma eficaz governação multinível. No que toca a casos que afetam a saúde pública, esta comunicação deve focar-se na mitigação de riscos, para assim sensibilizar os cidadãos para o cumprimento das diretrizes, como aconteceu³²³.

³²² Bélanger, M.-E. (2022). European Multilevel Governance During the COVID-19 Pandemic: Timeliness, Coherence and Connectivity on Twitter. EUSA Conference Papers. EUSA 17th Biennial Conference.

³²³ *Ibidem*.

COMPONENTE EMPÍRICA

COMPONENTE EMPÍRICA – ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

- **De dentro para fora: o que dizem os comunicadores da Comissão Europeia**

Depois do contexto teórico relativo à resposta da Comissão Europeia sobre a desinformação relacionada com as vacinas anticovid-19, urge ouvir o que dizem os comunicadores da instituição.

Metodologia

Entrevistei sete funcionários da instituição que trabalharam em diferentes dimensões da comunicação durante a pandemia, entre junho de 2020 e junho de 2021. Alguns fazem parte do Serviço de Porta-Vozes da Comissão Europeia, outros da Direção-Geral de Comunicação ou trabalhavam na altura em gabinetes dos comissários europeus. Falei ainda com *staff* que esteve a trabalhar no ‘site’ dedicado ao combate à desinformação relacionada com a covid-19.

Decidi contactar estes sete diferentes funcionários porque considero que a base empírica – aqui também reforçada pelo meu percurso profissional enquanto jornalista – pode trazer conhecimentos que os quadros teóricos e a literatura existente não abrangem totalmente. Dentro dos corredores da Comissão Europeia, encontram-se profissionais que estão a par do funcionamento interno da formulação de políticas, das estratégias de comunicação e da gestão desta complexa crise.

Esta secção representa, por isso, um afastamento da teoria, transitando para um domínio em que as vozes dos funcionários da Comissão Europeia ocupam o lugar central. Trago, por isso, relatos que se traduzem num acesso privilegiado à visão interna sobre os desafios, estratégias e tomadas de decisão na resposta da Comissão à desinformação durante a pandemia de covid-19. Estas testemunhas conferem ainda uma dimensão humana à resposta do executivo comunitário por serem baseados em convicções pessoais, experiência profissional e a determinação coletiva.

Ainda antes de explorar as oito questões que fiz a estes sete profissionais, gostaria de ressaltar que, mesmo de dentro da instituição, já saiu literatura sobre este tema. Alguns funcionários publicaram uma reflexão sobre a forma como a Comissão Europeia respondeu à desinformação sobre a covid-19. Nessa reflexão, chegou-se à conclusão de que a desinformação relacionada com as vacinas levou a um rápido desenvolvimento do papel da instituição na gestão da pandemia, mas também atingiu um ponto fraco institucional no espaço entre a regulamentação e o combate à manipulação e interferências externas da informação³²⁴. De acordo com esta análise, verificou-se a necessidade de ter reações rápidas e coordenadas em grande escala, o que colocou o executivo comunitário no papel de coordenação com vista a respostas céleres e específicas³²⁵.

Observemos então os resultados das entrevistas³²⁶:

⇒ A primeira questão que fiz, mais aberta, centrava-se em perceber: *“Em termos de comunicação, quais foram as principais preocupações da Comissão Europeia desde o início da Infodemia, reconhecida pela OMS em março de 2020?”*.

As respostas dos inquiridos revelaram que, desde o início, a desinformação foi uma grande preocupação por abranger informações falsas sobre as origens da pandemia e por ser uma ameaça à adesão às medidas governamentais e à vacinação. Houve, na ótica destes entrevistados, uma perigosa inundação de informações enganosas acompanhada por interferência estrangeira. Por isso, era necessária uma comunicação eficaz, bem como uma ação conjunta para enfrentar esta crise. Estes oito profissionais colocaram ainda ênfase na importância da vacinação e da distribuição equitativa destes fármacos.

³²⁴ Barclay, M., Perger, I., Salvai, M. (2023). *Fighting the Fallacies: The ‘Infodemic’ and the European Commission*. In: Purnat, T.D., Nguyen, T., Briand, S. (eds) *Managing Infodemics in the 21st Century*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27789-4_5

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ Cf. Anexos I e II

O funcionário 1 observou que a principal preocupação da Comissão Europeia era contrariar narrativas falsas e enganosas sobre as origens da pandemia, as ameaças relacionadas com as medidas governamentais de combate à propagação do vírus e a adesão à vacinação.

Já o funcionário 2 enfatizou os potenciais efeitos da Infodemia na confiança na ciência e nas orientações de saúde pública, bem como no cumprimento dessas diretrizes.

O funcionário 3 concentrou a sua maior preocupação na enorme inundação de informações enganosas sobre a covid-19, incluindo curas falsas e fraudes, que classificou como um perigo para a saúde e a segurança públicas. Destacou a apreensão com a desinformação, as informações erradas e a interferência estrangeira.

O funcionário 4, da área de negócios estrangeiros, salientou a alta manipulação por parte de atores estatais externos, principalmente aqueles ligados à Rússia e à China. E observou que a desinformação russa tinha como objetivo minar a UE, enquanto a desinformação da China visava desviar as culpas e proteger a imagem do país.

O funcionário 5 lembrou a situação de crise de comunicação da época e a necessidade de garantir que a voz do executivo comunitário fosse ouvida, especialmente devido àquilo que designou como cacofonia de mensagens. Este profissional destacou ainda a importância da ação conjunta para combater a covid-19.

O funcionário 6 argumentou que as redes sociais estavam a ser usadas por atores estrangeiros para explorar incertezas na sociedade e disseminar informações perigosas. E enfatizou a necessidade de obter a confiança dos cidadãos e fornecer informações corretas.

O funcionário 7 sublinhou, por seu lado, a necessidade de sensibilizar para a importância da vacinação desde o início da Infodemia. Mencionou o objetivo de comunicar a segurança e eficácia das vacinas, incentivando à sua toma, bem como a importância da compra conjunta para garantir distribuição equitativa e preços acessíveis. Além disso, este responsável realçou o papel da UE na garantia de fornecimentos aos parceiros globais, como países em desenvolvimento, em colaboração com a ONU.

⇒ A segunda pergunta entrou no domínio supranacional da resposta comunitária à Infodemia sobre a covid-19 no seu todo. Questionei os entrevistados: *“A Comissão Europeia sentiu-se legitimada ou responsável por agir em nome dos Estados-Membros, ultrapassando uma questão essencialmente nacional para atingir uma dimensão supranacional, na luta contra a desinformação durante esta Infodemia?”*.

As respostas aqui foram variadas, com alguns funcionários a negarem uma atuação em nome dos Estados-membros e outros a assinalarem o papel de liderança. Alguns responsáveis argumentaram que a Comissão Europeia agiu no interesse comum da UE, assumindo responsabilidades na busca por soluções e na comunicação com os Estados-membros e cidadãos. Outros enfatizaram que a instituição atuou dentro das suas competências regulatórias e coordenou esforços sem agir em nome dos 27 países. No entanto, a maioria concordou que a resposta à pandemia assentou numa abordagem europeia coordenada e que o executivo comunitário desempenhou um papel central na coordenação de uma comunicação eficaz para combater a desinformação.

O funcionário 1 argumentou que a Comissão agiu no interesse comum de todos os cidadãos da UE, assumindo a responsabilidade de encontrar soluções para a crise, através por exemplo da compra de ventiladores e de equipamento médico e de estratégias de vacinação ao nível da UE. Este profissional enfatizou a importância de explicar essas mesmas soluções aos Estados-membros e aos cidadãos.

Na mesma linha, o funcionário 6 disse não acreditar que a Comissão Europeia tenha atuado em nome dos Estados-membros no combate à desinformação, mas sim dentro de suas competências regulatórias, utilizando instrumentos como o Código de Conduta sobre a Desinformação.

O funcionário 7 vincou que a instituição não se propôs a agir em nome dos Estados-membros em termos de comunicação, tendo antes colaborado com eles e as autoridades de saúde para fornecer informações factuais e confiáveis sobre vacinas e medidas de combate à pandemia.

Por seu turno, os funcionários 2, 3, 4 e 5 concordaram que a resposta à covid-19 exigia uma abordagem europeia, com colaboração entre a instituição e todos os Estados-

membros. Os responsáveis adiantaram que o combate à desinformação era parte integrante dessa resposta e que, por esse motivo, o executivo comunitário desempenhou um papel de liderança na coordenação e na comunicação eficaz.

Assim, apesar de a atuação da Comissão Europeia ter sido vista de maneira diversa pelos funcionários, há uma opinião maioritária de que uma abordagem europeia coordenada era necessária para lidar com os desafios da crise sanitária e comunicacional.

⇒ Para tentar perceber qual era, na visão dos funcionários da instituição, a resposta geral dada a esta problemática, questionei-os na terceira questão sobre: *“Como atuou a Comissão Europeia para responder à desinformação e à Infodemia?”*. Pedi ainda para indicarem *“a estratégia geral e algumas das principais iniciativas”*.

Em resposta, os responsáveis concordaram que a estratégia da Comissão Europeia para combater a desinformação durante a pandemia se baseou numa comunicação clara e científica. E reconheceram que, à medida que a situação da pandemia se desenvolvia, também evoluía a desinformação, pelo que a estratégia se foi adaptando aos acontecimentos.

Desde logo, o funcionário 2 afirmou que a ação da Comissão Europeia se baseou numa comunicação clara e cientificamente fundamentada através das agências especializadas, como o Centro Europeu para Prevenção e Controlo das Doenças e a Agência Europeia do Medicamento, juntamente com a colaboração com cientistas e profissionais de saúde, bem como com organizações internacionais.

Essa coordenação foi destacada pelo funcionário 5, que enfatizou a importância de a UE trabalhar em conjunto para resolver os desafios, especialmente no contexto da saúde. Este profissional também observou que a UE enfrentou uma série de ataques de desinformação de várias fontes e perspetivas em constante evolução desde o início da pandemia.

O funcionário 6 observou que, ao contrário das crises de comunicação típicas em que é desenvolvido e implementado um plano comunicacional, a resposta à Infodemia da

covid-19 envolveu desafios em constante mudança, como a inicial falta de tratamentos, a subsequente necessidade de certificados para facilitar a mobilidade e a interoperabilidade de aplicativos de rastreamento. Este responsável observou que a Comissão Europeia quis, desde o início, garantir que as pessoas tinham acesso a informações confiáveis nas redes sociais e outras plataformas.

Já o funcionário 4 explicou que a instituição trabalhou em duas vertentes: uma ao nível interno focada nos Estados-membros e outra no âmbito externo com foco em países terceiros, monitorizando narrativas de desinformação (por exemplo da China ou Rússia) e incentivando as plataformas digitais a remover conteúdos falsos. Na visão deste profissional, parte da desinformação não era maliciosa, mas resultava de informações erradas divulgadas de maneira não intencional.

Embora o funcionário 1 não tenha lidado diretamente com a desinformação na pandemia, mencionou a existência de um grupo de trabalho criado pelo executivo comunitário para identificar e combater informações falsas na esfera digital. Destacou também a aposta da Comissão Europeia para aumentar a consciencialização sobre medidas de proteção e a eficácia das vacinas.

O funcionário 7 aludiu ao uso de recursos existentes – como os esforços do Serviço Europeu para a Ação Externa – e o funcionário 3 às comunicações da Comissão Europeia e às conclusões do Conselho Europeu sobre o combate à desinformação.

⇒ Relativamente aos fármacos, perguntei na quarta questão: *“Especificamente em relação à desinformação sobre as vacinas contra a covid-19, porque é que a Comissão Europeia reagiu?”* e *“Na sua opinião, o que é que estava em causa?”*.

Os entrevistados compartilharam uma visão coesa relativamente a esta resposta, apontando que o que estava em causa era a importância da vacinação em massa contra a covid-19 como estratégia fundamental para enfrentar a pandemia. Por essa razão, vincaram que a principal mensagem da instituição foi a de apelo à vacinação com base na segurança e fiabilidade dos fármacos.

Para o funcionário 3, a vacinação era a melhor saída da pandemia pois reduziria a propagação do vírus e, por conseguinte, a possibilidade de mutações prejudiciais, ao mesmo tempo em que aliviaria a pressão sobre os sistemas de saúde e evitaria hospitalizações em larga escala. Este responsável argumentou, por isso, que a Comissão Europeia atuou porque a vacinação não era apenas uma questão de saúde pública, mas também uma necessidade para preservar a economia da UE, a reputação da instituição e a posição global europeia.

O funcionário 6 revelou uma visão semelhante, vincando que a vacinação em massa era crucial para que as pessoas pudessem recuperar a sua liberdade e retomar uma vida normal. O profissional destacou que a confiança nas vacinas desempenhava um papel essencial nesse processo e que, sem essa confiança, a pandemia poderia ter-se estendido por um período ainda mais longo, daí o foco do executivo comunitário.

Para o funcionário 1, a rápida adoção das vacinas foi considerada fundamental, pelo que o que estava em causa era convencer os cidadãos sobre a segurança e a eficácia das vacinas. Para este responsável, a atuação europeia deu salvaguardas aos cidadãos sobre o desenvolvimento fiável de vacinas, destacando a responsabilidade global de se vacinar.

O funcionário 2 considerou a campanha de vacinação contra a covid-19 como um feito histórico da UE e um símbolo de solidariedade europeia, sublinhando que a vacinação era a ferramenta mais poderosa para proteger os cidadãos e encerrar a pandemia. Por essa razão, as medidas da Comissão Europeia visaram garantir a confiança nas vacinas, segundo adiantou.

Já o funcionário 4 argumentou que era lógico que as instituições da UE assumissem a liderança devido à natureza abrangente do problema, que envolvia questões não apenas de saúde, mas também económicas, políticas e de segurança. Este responsável mencionou que as instituições da UE trabalharam em estreita colaboração com os Estados-membros para abordar a desinformação em torno das vacinas anticovid-19.

Por seu turno, o funcionário 5 destacou a transparência no processo de aquisição de vacinas, apesar das críticas feitas à instituição neste âmbito, e enfatizou o compromisso aplicado pela Comissão Europeia em ser o mais transparente possível em

todas as etapas, desde as negociações até ao desenvolvimento das vacinas. Exemplo disso foi a partilha de informações claras, nomeadamente na página da internet da Agência Europeia do Medicamento, referiu.

Por fim, o funcionário 7 lembrou o apelo do Conselho Europeu feito no início da pandemia, vincando a necessidade de uma ação coordenada e eficaz da UE para enfrentar a desinformação e promover a vacinação.

⇒ Novamente no que toca a estes fármacos anticovid-19, questionei na quinta pergunta colocada a estes funcionários sobre: *“Quais foram as principais ações para combater a desinformação sobre as vacinas contra a covid-19”*. Quis tentar perceber o que destacariam como mais importante.

Os funcionários enfatizaram a necessidade de uma comunicação baseada em evidências para combater a desinformação sobre as vacinas anticovid-19. Destacaram a importância de partilhar informações claras, trabalhar em rede e colaborar com verificadores de factos. A transparência na divulgação de dados sobre as vacinas foi vista como essencial para construir a confiança dos cidadãos no processo de vacinação.

O funcionário 1 deu destaque aos esforços para garantir a transparência em todas as etapas do desenvolvimento, produção e campanha de vacinação, enfatizando a importância de confiar na ciência como a solução para a pandemia. Mencionou também a necessidade de combater narrativas enganosas disseminadas por influenciadores locais e regionais.

O funcionário 2 salientou a importância de assegurar a disponibilidade e divulgação de informações de fontes confiáveis, incluindo campanhas nas redes sociais e a criação da plataforma de aconselhamento científico da UE sobre a covid-19.

O funcionário 3 aludiu à necessidade de uma comunicação proativa e factual sobre o funcionamento das vacinas e os seus benefícios, incluindo o trabalho com plataformas ‘online’ e verificadores de factos para combater informações falsas ou enganosas.

O funcionário 4 explicou que a estratégia consistiu em expor a desinformação, sensibilizar as pessoas para a existência, identificar os responsáveis pela

desinformação e fornecer informações corretas. Também referiu a importância de manter conferências de imprensa ‘online’ para fornecer orientações baseadas em pareceres científicos.

O funcionário 5 abordou a transparência na aquisição de vacinas e como a instituição quis tornar públicos os dados relacionados com o desenvolvimento das vacinas para construir a confiança dos cidadãos europeus.

O funcionário 6 destacou o trabalho com plataformas digitais para garantir que cumpriam os seus compromissos de remoção da desinformação, incluindo através da desmonetização de ‘links’. Enfatizou ainda a necessidade de evitar que a desinformação se tornasse viral.

O funcionário 7 disse que a propagação de conteúdos credíveis era parte da estratégia de comunicação.

⇒ Na sexta questão, tentei focar-me mais na ação política, questionando:
“Para além da abordagem institucional, como descreveria a abordagem de comunicação política sobre a desinformação relativa às vacinas contra a covid-19 e qual foi a principal estratégia subjacente?”.

Os funcionários destacaram a importância da transparência e da comunicação política para combater a desinformação relacionada às vacinas covid-19. Indicaram a divulgação de informações claras e baseadas em factos, a retificação de histórias enganosas nas redes sociais e a colaboração com os Estados-membros como formas de garantir mensagens consistentes em toda a UE.

O funcionário 5 destacou que a transparência foi a base da estratégia de comunicação, visando combater o medo e a desinformação. Este responsável mencionou a existência de um serviço dentro do executivo comunitário dedicado a combater a desinformação nas redes sociais, juntamente com uma unidade especializada que monitorizava ativamente a disseminação de informações erróneas. Assim, quando artigos sensacionalistas ameaçavam ganhar destaque, a instituição procurava corrigir essas informações, nomeadamente por meio dos seus próprios canais nas redes sociais. Além disso, trabalhou em estreita colaboração com os Estados-membros em

campanhas de comunicação para garantir mensagens coerentes em toda a União Europeia. Apesar de esta ter sido uma situação foi desafiadora, o comunicador 5 adiantou que, à medida que as primeiras vacinas eram entregues e a velocidade de inoculação aumentava, as críticas anteriores começaram a diminuir.

O funcionário 7 disse que houve uma forte aposta política na UE, incluindo da presidente e dos comissários, para promover a vacinação e as medidas sanitárias contra a covid-19. Isso incluiu não apenas declarações formais, mas também iniciativas nas redes sociais, como vídeos e fotos a explicar a importância da vacinação e das medidas de higiene, como a lavagem das mãos, especificou. Especialistas como Peter Piot, conselheiro da presidente da Comissão Europeia para questões de saúde, também foram envolvidos nesses esforços, de acordo com este responsável.

O funcionário 6 destacou que a presidente Ursula von der Leyen e alguns membros da Comissão Europeia estiveram ativos na luta contra a desinformação. Este comunicador descreveu a estratégia como tendo um duplo objetivo: explicar a importância de combater o vírus e a desinformação enquanto chamava a atenção dos cidadãos para as consequências da covid-19. O profissional destacou que, devido à natureza em constante evolução da situação, a estratégia de comunicação era reativa.

O funcionário 4 explicou que a estratégia consistia em informar os cidadãos para aumentar a sua consciencialização sobre a Infodemia em curso. Enfatizou a importância de interpretar cuidadosamente as informações, processá-las de maneira crítica e obtê-las de fontes confiáveis, a fim de evitar danos para os cidadãos.

Para o funcionário 1, a principal estratégia de comunicação estava centrada em convencer os cidadãos de que as vacinas poderiam salvar vidas, mesmo que isso exigisse tempo. Além disso, sublinhou a fiabilidade do processo de pesquisa e produção de vacinas.

O funcionário 2 mencionou que a estratégia comunitária se baseou numa comunicação clara e cientificamente fundamentada, envolvendo agências especializadas como o Centro Europeu para Prevenção e Controlo das Doenças e a Agência Europeia de Medicamentos. Referiu ainda a cooperação com cientistas, profissionais médicos e parcerias com organizações internacionais.

O funcionário 3 direcionou a questão para a Direção-Geral da Comunicação, indicando que a estratégia institucional usada foi a comunicação política.

⇒ De forma a compreender melhor o tipo de comunicação política usada, questionei estes funcionários, na sétima pergunta, sobre: *“Qual foi o principal alvo desta estratégia política (meios de comunicação social, cidadãos, outros responsáveis políticos...)?”*.

Houve um consenso geral entre os funcionários entrevistados de que os principais públicos-alvo da estratégia de comunicação da UE em relação à pandemia de covid-19 foram os meios de comunicação social, os cidadãos da UE e, nalguns casos, os decisores políticos. Cada funcionário destacou diferentes aspetos relacionados com estes públicos-alvo.

O funcionário 2 apontou que os públicos-alvo eram tanto os decisores políticos como os cidadãos e enfatizou o papel crítico desempenhado pelos meios de comunicação social na transmissão das informações. A estratégia incluiu cooperação com agências especializadas da UE e aconselhamento em saúde pública, assinalou.

O funcionário 5, que fazia parte do Serviço de Porta-Vozes, descreveu os meios de comunicação social como os seus clientes e elogiou a cooperação com os jornalistas neste período, reconhecendo a importância dos meios de comunicação na disseminação das informações claras e exatas.

O funcionário 6 destacou os jornalistas e os meios de comunicação social como alvos principais, mas também mencionou a divulgação direta de informações aos cidadãos, especialmente relacionadas às vacinas. Além disso, apontou que as plataformas digitais também fizeram parte da estratégia para combater a desinformação.

O funcionário 1 realçou que a estratégia estava principalmente voltada para os cidadãos, já que a decisão de se vacinar era individual. Também mencionou os meios de comunicação social como um alvo importante, com o objetivo de explicarem o que a UE estava a fazer em relação às vacinas e para relembrar as medidas de saúde adotadas.

O funcionário 4 destacou que a estratégia visava toda a gente devido à ameaça generalizada da pandemia. Este inquirido enfatizou a importância dos meios de comunicação social como os principais mediadores da informação, incluindo a imprensa local e regional nos Estados-membros.

O funcionário 7 identificou os cidadãos da UE como o público principal, com o objetivo de incentivar a adoção das vacinas e comunicar o papel da UE no esforço de vacinação.

O funcionário 3 não especificou um público-alvo, remetendo a questão para a Direção-Geral da Comunicação.

⇒ Na oitava e última questão, quis perceber qual a avaliação pessoal que faziam da resposta dada, razão pela qual questionei: *“Na sua opinião, qual foi o resultado desta estratégia? A mensagem foi bem recebida pelos cidadãos e foi possível combater a desinformação sobre as vacinas contra a covid-19 durante este período (junho de 2020 a junho de 2021)?”*.

As opiniões dos funcionários entrevistados divergiram quanto à eficácia da estratégia de comunicação da UE em relação à pandemia de covid-19 e à desinformação relacionada com as vacinas. Houve uma divisão entre os mais otimistas e os mais cautelosos, com cada um a dar a sua própria visão individual.

Os funcionários mais otimistas, como o comunicador 3, consideraram a estratégia da UE bem-sucedida na missão de atenuar a desinformação. Este destacou que os foram resultados visíveis em estudos de opinião, como os do Eurobarómetro. O responsável disse também acreditar que a União, ao nível supranacional, desempenhou um papel importante na aceitação das vacinas anticovid-19 e que, embora seja impossível erradicar completamente a desinformação, medidas como a educação e a literacia digital podem ajudar a atenuá-la.

O funcionário 4 compartilhou esse otimismo, assinalando que foi possível evitar o impacto negativo da desinformação na maioria da população. Este responsável observou que, à medida que a vacinação avançava, a desinformação relacionada com o coronavírus diminuiu, o que a seu ver revela que a estratégia funcionou.

O funcionário 6 também expressou uma opinião positiva sobre a estratégia, argumentando que as medidas implementadas ajudaram a conter a desinformação. Porém, reconheceu que a sociedade permanece dividida sobre a matéria.

Já o funcionário 7 enfatizou que não é possível erradicar completamente a desinformação, principalmente devido a preocupações com a liberdade de expressão. Considerou que o sucesso da estratégia pode ser avaliado de forma mista, com alguns Estados-membros a terem tido êxito na aceitação sobre as vacinas, enquanto outros enfrentam hesitação.

Os funcionários mais cautelosos, como o funcionário 5, expressaram dúvidas sobre a capacidade da Comissão Europeia em abordar completamente a desinformação. Este responsável 5 apontou que a desinformação pode persistir entre aqueles que desejam acreditar nela, apesar dos esforços de comunicação. No entanto, também reconheceu que a UE melhorou a sua preparação para lidar com crises de comunicação como esta.

O funcionário 1 foi mais cético em relação à estratégia, argumentando que esta não afetou diretamente a opinião dos cidadãos e que poderia ter beneficiado de estratégias de comunicação mais próximas do debate nacional.

O funcionário 2 considerou que é ainda muito cedo para avaliar os resultados da estratégia, indicando que a eficácia da comunicação da UE ainda não está clara.

Em resumo, as opiniões variaram de acordo com a avaliação individual de cada funcionário, refletindo as complexidades e os desafios da comunicação.

Observações sobre as entrevistas

Vemos, assim, que as respostas a estas oito questões por parte dos sete funcionários foram bastante diversas e, diria até, complementares. Esta exploração empírica revela o quão diverso é o funcionamento interno da instituição, com enriquecedoras perspetivas que só aqueles que estão dentro da instituição poderiam fornecer. As experiências destes entrevistados, relacionadas com os seus diferentes conhecimentos e contextos profissionais, demonstram a complexidade da tentativa de equilíbrio feita durante a Infodemia de covid-19, entre as exigências políticas, as necessidades sanitárias e a interligação do panorama mediático.

No ponto seguinte, irei analisar, visto de fora, o que revelam as respostas de quem está por dentro.

- **Visto de fora: principais conclusões sobre a estratégia de comunicação comunitária**

Atentando nas entrevistas realizadas, chego a algumas conclusões sobre as principais características da comunicação política da Comissão Europeia durante todo este processo, de Infodemia especialmente relacionada com as vacinas anticovid-19.

Principais características da resposta comunitária

Primeiro que tudo, entendo que a Comissão Europeia manteve relações próximas com os meios de comunicação social, que eram um dos principais públicos-alvo e intermediários. Isso incluiu a realização de conferências de imprensa diárias, a divulgação de comunicados de imprensa e a disponibilização de porta-vozes e membros dos gabinetes dos comissários para responder a perguntas e a partilhar informações com os jornalistas.

A transparência também foi uma prioridade na comunicação da instituição. A instituição esforçou-se para fornecer informações acessíveis e precisas sobre as suas atividades, políticas e processos de decisão, visando criar confiança por parte dos cidadãos da UE.

Ao mesmo tempo, o executivo comunitário procurou manter a clareza em relação ao desenvolvimento, distribuição e segurança das vacinas contra a covid-19. Isso envolveu a partilha de informações precisas sobre a aprovação dos medicamentos, ensaios clínicos e medidas de segurança, com o objetivo de combater a desinformação e fomentar a adesão vacinal.

Acresce que a instituição trabalhou em estreita colaboração com autoridades sanitárias, como a Agência Europeia de Medicamentos e o Centro Europeu para a Prevenção e Controlo das Doenças, para garantir que as informações sobre as vacinas fossem baseadas em evidências científicas.

A Comissão Europeia esteve, também, envolvida no acompanhamento e na identificação de informações falsas ou enganosas relacionadas com as vacinas contra a covid-19, incentivando por isso à verificação de factos para identificar e desmentir as imprecisões. A instituição promoveu cooperação entre especialistas como verificadores de facto para contrariar estas informações falsas.

Apesar de não ter tomado medidas que visassem uma participação ativa, julgo que o executivo comunitário tentou envolver os cidadãos nos debates políticos e na tomada de decisões. Isso incluiu a criação de um *'site'* dedicado ao combate à desinformação, iniciativas nas redes sociais e a divulgação de informações simples e factuais por meio de fichas informativas.

De assinalar que a comunicação foi realizada em várias línguas oficiais da UE, para garantir a acessibilidade e a inclusão dos cidadãos em todo o espaço comunitário.

A instituição trabalhou ainda com plataformas digitais, como redes sociais, para monitorizar e remover conteúdo falso ou prejudicial relacionado com as vacinas e a Infodemia em geral. A Comissão Europeia instou essas plataformas a tomar medidas contra a desinformação e a promover informações corretas.

Dada esta importância da esfera digital, a instituição recorreu às plataformas *'online'*, incluindo redes sociais e o *'site'* da Comissão Europeia, para divulgar informações e interagir com a opinião pública. Isso foi feito através de novos conteúdos, como em vídeo e mais dinâmicos, para divulgar informações e interagir com um público mais vasto.

Na mesma linha, a instituição lançou campanhas de comunicação para aumentar a sensibilização, por exemplo, com comissários ou outros membros do executivo comunitário a lavar as mãos durante a pandemia de covid-19. Estas campanhas tiveram como objetivo usar materiais claros e visualmente atrativos para comunicar durante a pandemia. A instituição também o fez para promover informações exatas sobre as vacinas contra a covid-19, tendo como objetivo formar a opinião pública sobre os benefícios da vacinação, abordar as suas preocupações e fornecer recursos para a tomada de decisões informadas.

A instituição tentou divulgar as suas prioridades políticas, propostas legislativas e iniciativas, explicando por exemplo a lógica subjacente à resposta europeia à Infodemia através de constantes comunicações aos Estados-membros.

É de realçar que a Comissão Europeia cooperou ainda com parceiros e organizações internacionais, como a OMS e as Nações Unidas, para representar os interesses da UE no combate à desinformação, compartilhando melhores práticas e coordenando esforços.

Em termos gerais, considero que os resultados empíricos validam a hipótese que serviu como ponto de partida desta investigação, de que a Comissão Europeia utilizou a comunicação política, ou seja, as interações dinâmicas com os *media* e a opinião pública, para contrariar a desinformação e estabelecer uma ligação com os meios de comunicação social, que fazem a ponte entre os decisores políticos e o público em geral, e assim chegar à sociedade civil.

As provas empíricas sublinham também que a utilização da comunicação política pelo executivo comunitário não foi apenas uma noção teórica, mas sim uma abordagem pragmática e orientada para os resultados para enfrentar a Infodemia de covid-19. A ideia foi chegar aos jornalistas para, no final, atingir um objetivo maior, de evitar danos para a saúde dos cidadãos.

Ao analisar estas entrevistas, é notório o foco da Comissão Europeia na transparência destas mensagens, na responsabilidade e no poder da capacitação dos cidadãos, como várias vezes sublinhado pelos seus funcionários nas respostas às diferentes questões.

Ao mesmo tempo, os relatos dos funcionários da UE sobre esforços coordenados, colaboração transfronteiriça e compromisso com os princípios democráticos reafirmam o papel da UE como uma força dinâmica e adaptável face à adversidade.

Esta componente empírica da investigação trouxe, por tudo isto, novos dados para cima da mesa, dando um impulso à tapeçaria de ideias que enriquece a compreensão relativa à resposta da Comissão Europeia à desinformação. As vozes dos funcionários da comunicação da instituição, que ecoam nestas entrevistas, permitem pintar um quadro vívido relativo às complexidades da tomada de decisões, à importância da

comunicação estratégica e à coordenação que caracterizou a resposta da UE à Infodemia de covid-19.

Estudos de opinião

Durante os primeiros meses da pandemia, entre março de 2020 e junho de 2021, foram publicados vários estudos de opinião (realizados por consultoras privadas, nomeadamente a pedido do Parlamento Europeu) para avaliar as medidas tomadas na UE para conter a pandemia, dadas as implicações significativas na perceção e nas expectativas dos cidadãos e a necessidade de compreender as atitudes dos europeus³²⁷.

Só em junho de 2020, início do período de análise desta dissertação, foram publicados quatro boletins informativos no âmbito destes estudos de opinião, que detalho de seguida para depois comparar com um de junho de 2021, o último divulgado.

O primeiro destes, divulgado a 03 de junho de 2020 e focado nas expectativas pessoais sobre a pandemia, indicava que os cidadãos europeus estavam preocupados com as consequências da crise pandémica e indicavam novas formas de trabalhar, de se deslocar ou de consultar a informação. Quando questionados sobre o seu futuro pessoal, 58% dos inquiridos na UE a 27 diziam sentir-se otimistas, enquanto 42% se sentiam pessimistas. Já relativamente à resposta dada na UE, um em cada três dos inquiridos dizia acreditar que os Estados-membros estavam a agir separadamente³²⁸.

O segundo boletim informativo, datado de 09 de junho de 2020 e centrado na visão dos cidadãos do G7 (grupo dos países mais industrializados do mundo, mais a UE), revelava que metade (50%) dos inquiridos dizia confiar que a União Europeia iria tomar as decisões corretas no futuro, com base na sua resposta à pandemia. Já 40% respondiam temer um projeto comunitário mais fraco no final do surto, contra 17%

³²⁷ Parlamento Europeu. (s.d.). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Parlamento Europeu. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19>

³²⁸ European Parliament. (2020, 3 June). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-03062020.pdf>

que acreditavam que ficaria mais forte, 33% que diziam que ficaria na mesma e 10% que não sabiam responder³²⁹.

O terceiro boletim informativo, de 16 de junho de 2020 e focado na percepção sobre a pandemia, demonstrava a persistência de preocupações dos cidadãos sobre as consequências da crise, nomeadamente em termos de saúde mental, o desenvolvimento de uma vacina anticovid-19 e a informação propagada sobre o surto. Na altura, quando questionados sobre a resposta europeia em termos económicos, mais de um terço dos italianos por exemplo defendia a saída da UE e a da zona euro, enquanto 48% se opunham; e três em cada 10 inquiridos holandeses discordavam das propostas da Comissão Europeia, nomeadamente sobre uma possível emissão de dívida conjunta³³⁰.

Já o quarto estudo de opinião, datado de 23 de junho de 2020, dava conta de preocupações em toda a UE com as consequências a longo prazo da crise pandémica, que se sobrepunham em grande medida às preocupações de saúde, bem como de atitudes positivas em relação às respostas e à confiança dos governos, embora nalguns países a pandemia tenha provocado grandes mudanças na opinião pública em relação a algumas instituições e políticos³³¹. Outra referência feita nesse estudo é ao relatório Reuters Institute Digital News Report 2020³³², que mostrava que a pandemia aumentou substancialmente o consumo de notícias pelos principais meios de comunicação social, principalmente em formato televisivo e 'online', e que para 60% dos inquiridos os meios de comunicação social estavam a fazer um bom trabalho para ajudar os cidadãos a compreender a dimensão da crise. Mencionada foi ainda a questão da privacidade dos dados, no âmbito de um inquérito da Agência dos Direitos

³²⁹ European Parliament. (2020, 9 June). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-09062020.pdf>

³³⁰ European Parliament. (2020, 16 June). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200616.pdf>

³³¹ European Parliament. (2020, 23 de junho). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200623.pdf>

³³² Brennan, J. et al. (2020). *Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation*, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]

Fundamentais, no qual 41% dos questionados dizia não querer partilhar quaisquer dados pessoais com empresas privadas, quase o dobro em relação aos organismos públicos, e apenas 5% estavam dispostos a partilhar imagens faciais ou impressões digitais com entidades privadas.

No que toca ao último estudo de opinião pública em tempos de covid-19, publicado em junho de 2021³³³ e que tinha também por base um Eurobarómetro divulgado na mesma altura pela Comissão Europeia³³⁴, indicava-se que os cidadãos estavam divididos quanto à sua satisfação com as medidas tomadas ao nível da UE. Assim, 47% dos europeus diziam estar muito ou bastante satisfeitos e 45% afirmavam não estar satisfeitos, números ainda assim ligeiramente mais altos do que ao nível nacional. Neste boletim informativo, mostrava-se que, apesar de a perceção da sociedade civil comunitária sobre a UE flutuar a curto prazo, assistiu-se nos últimos 10 anos a um aumento constante e significativo da imagem positiva sobre a União entre os cidadãos europeus. Esta perceção manteve-se estável durante a pandemia, pelo que o apoio ao projeto europeu continuava a ser elevado, segundo esta análise. No que toca às atitudes em matéria de vacinação, a opinião pública estava neste estudo bastante dividida no que respeita à vacinação das crianças entre os 12 e os 15 anos, mas nos adultos só um quarto dos questionados hesitava em tomar a vacina anticovid-19 ou recusava-a completamente. Outra menção feita foi às preocupações dos cidadãos, sendo a maior a saúde pública (49%), seguida pelo combate às pandemias (31%), às alterações climáticas (20%) e ao terrorismo e ao extremismo (16%). Era ainda referido que um número crescente de cidadãos europeus já pensava que o pior da crise pandémica havia passado e que, com o desenvolvimento dos programas de vacinação, a percentagem de inquiridos preocupados com o vírus continuava a diminuir.

Observações sobre a opinião pública

³³³ Parlamento Europeu. (2021). *Public Opinion in the Time of COVID-19*. Flash Eurobarometer 492. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-202106.pdf>

³³⁴ Comissão Europeia. (s.d.). Eurobarometer 2512 - Data from April to June 2009 (Standard Eurobarometer 71) [Relatório]. Europa. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2512>

Comparando todas estas amostras, posso concluir que a sociedade civil europeia teve opiniões diversas sobre a resposta da UE à crise pandémica, começando por criticar a falta de solidariedade europeia inicial, lenta e fragmentada, que deu lugar a uma atuação conjunta. Depois, havia também preocupações com a transparência, as liberdades civis e com a privacidade dos dados, devido às restrições relacionadas com a pandemia, como os confinamentos e o rastreio de contactos. Ao nível económico, medidas como a da emissão de dívida conjunta também arrecadaram reações divergentes e o mesmo aconteceu com o papel da UE no apoio aos sistemas de saúde. Em ambos, assistiu-se a coordenação, num papel que foi assumido pelo executivo comunitário.

Assim, apesar de toda a preocupação expressa ao longo deste período pelos cidadãos comunitários, são de assinalar fatores como a solidariedade e a cooperação, que fizeram com que a opinião pública sobre a resposta da UE à pandemia tenha evoluído positivamente ou estabilizado ao longo do tempo. Esta perceção pública também melhorou pela eficácia das medidas tomadas, pelo impacto positivo na vida quotidiana das pessoas e pela gestão global da crise.

Considerações finais

No contexto da pandemia, a Comissão Europeia desempenhou, a meu ver, um papel central na coordenação da resposta da UE, incluindo para a aquisição e distribuição de vacinas, o desenvolvimento de orientações e protocolos comuns e a coordenação da partilha de informações. Nesta senda, houve também uma liderança no combate à desinformação. Neste âmbito, Bruxelas coordenou a luta contra as informações falsas e isso incluiu não só constantes recomendações aos Estados-membros, como também o financiamento e o apoio à imprensa europeia e o trabalho com plataformas ‘online’ para melhorar a remoção de conteúdos falsos.

Isto leva-me a concluir que, de um modo geral, embora a saúde pública continue a ser essencialmente uma responsabilidade dos Estados-membros, o executivo comunitário assumiu a coordenação na resolução de questões transfronteiriças como a desinformação sobre as vacinas anticovid-19. Fê-lo porque esta se tratou de uma crise

transnacional, que exigiu uma resposta coordenada ao nível comunitário, como várias vezes descrito pelos comunicadores da instituição. A desinformação sobre as vacinas não ficava apenas dentro das fronteiras de cada país e essa propagação poderia ter tido graves consequências para a saúde pública em toda a UE, pelo que exigiu uma resposta comum.

Além disso, a Comissão Europeia já tinha iniciado anos antes a luta contra a desinformação e, por isso, dispunha de uma série de instrumentos e recursos, incluindo o Sistema de Alerta Rápido, o Código de Conduta contra a Desinformação e o código de conduta para a matéria, ferramentas com alguns anos e mencionadas pelos funcionários nestas entrevistas.

Acrescentaria ainda a consciência, enraizada dentro da instituição e relatada por estes profissionais, da importância de manter a confiança da opinião civil nas vacinas anticovid-19. Por isso, a Comissão Europeia liderou o processo com vista a juntar conhecimentos e recursos para criar esta mesma confiança.

Neste tempo de crise, penso que a Comissão Europeia foi além do seu papel institucional regular, numa liderança em prol da saúde pública e que tinha por base a experiência em lidar com ameaças de desinformação.

Finalmente, sob a lente dos estudos sobre as relações internacionais, concluo que, com base nos testemunhos fornecidos por estes sete funcionários da Comissão Europeia, enquadrar a resposta comunitária à Infodemia de covid-19 nos limites tradicionais do supranacionalismo ou do intergovernamentalismo será uma simplificação. Isto porque estas declarações revelam um cenário multifacetado, no qual as medidas adotadas carecem de uma categorização estrita. Enquanto alguns aspetos da sua resposta se alinham com o supranacionalismo, enfatizando o papel central da Comissão Europeia no combate à Infodemia, outras dimensões inclinam-se para o intergovernamentalismo, destacando a participação dos Estados-membros. Consequentemente, torna-se cada vez mais evidente que a abordagem do executivo comunitário se torna num estudo de caso no âmbito das teorias da integração europeia, refletindo a complexidade da resposta aos desafios colocados.

Conclusão

O arranque deste estudo assemelhou-se, em grande medida, ao início da pandemia de covid-19: um cenário de incerteza, um número alargado de dúvidas e uma certa ansiedade relativamente ao espaço temporal que levaria para chegar à conclusão.

A análise partiu de um contexto empírico, na minha qualidade enquanto jornalista correspondente em Bruxelas da agência de notícias Lusa, a fazer a cobertura da resposta da Comissão Europeia à crise pandémica a todos os níveis, desde as medidas de promoção de saúde pública aos pacotes económicos de apoio aos Estados-membros. Por ser uma profissional do setor, lidei de perto desde o início com a crise paralela, a da Infodemia de covid-19, nomeadamente no que toca às vacinas. Este contexto suscitou uma enorme reflexão, partilhada com outros jornalistas, relativamente à forma como uma ‘máquina’ complexa como a Comissão Europeia poderia conter os seus efeitos. Assim, quando iniciei o Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, parti já com a ideia de explorar esta temática. Ao longo do curso, adquiri as bases teóricas necessárias para conseguir realizar este estudo de um ponto de vista académico, que não fosse moldado pela minha experiência empírica *a priori*, mas que fosse antes sustentado em conclusões baseadas em conceitos teóricos e observação de factos. Por isso mesmo, esta análise arrancou com uma extensa revisão de literatura, na qual procurei definir de forma clara os conceitos do objeto de estudo, entre os quais a informação errada, enganosa e maliciosa, assim como a descrição detalhada relativamente ao funcionamento do executivo comunitário na área da comunicação. Também elenquei e expliquei as medidas adotadas pela instituição durante os últimos anos para responder de forma geral à desinformação e também à Infodemia de covid-19.

De seguida, dediquei-me a explorar o cerne do estudo: as respostas da Comissão Europeia à Infodemia de covid-19, nomeadamente relacionada com as vacinas. Identifiquei a comunicação política como o principal veículo no combate às informações erradas, enganosas e maliciosas e, neste contexto, relevei a relação de interdependência, assente num equilíbrio de poder que existe entre as instituições políticas e os *media*, dado o seu poder de influenciar a agenda política e refletir as

preferências e crenças dos cidadãos. Depois, debrucei-me sobre as implicações do objeto de estudo sobre as sociedades democráticas europeias. Isto porque, como descrito anteriormente, a disseminação da desinformação conduz a uma polarização da opinião pública, colocando em evidência ameaças extremistas.

Sendo esta uma dissertação em Relações Internacionais, foi ainda importante observar o objeto de estudo à luz das teorias das Relações Internacionais. Depois de analisadas as várias teorias, estando a temática circunscrita ao espaço europeu, decidi que o mais interessante seria olhar o objeto de estudo sob as perspetivas do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo, dado serem as que mais proeminentes, mas também diametralmente opostas, na explicação da integração europeia.

Finalizada a análise teórica, estavam então reunidas as condições para avançar para uma análise empírica, atentando no ponto de vista de sete funcionários da Comissão Europeia. Os responsáveis que entrevistei desempenharam papéis cruciais em várias facetas da comunicação durante a pandemia de covid-19, abrangendo diferentes áreas, como o Serviço de Porta-Vozes, a Direção-Geral de Comunicação e a gestão do 'site' criado para desmistificar a desinformação. Essas entrevistas foram fundamentais para verificar empiricamente muitos dos aspetos que encontrei na literatura existente, mas que careciam de exemplos práticos no contexto da pandemia de covid-19. As vozes dos funcionários da Comissão Europeia ofereceram uma visão privilegiada dos desafios, estratégias e tomadas de decisão que moldaram a resposta da Comissão Europeia à desinformação durante a pandemia e sobre as vacinas anticovid-19, adicionando uma dimensão valiosa e interna sobre as estratégias adotadas.

O sucesso da comunicação política como instrumento de resposta à Infodemia

Genericamente, a conclusão a retirar deste estudo é que, perante o enorme desafio da pandemia de covid-19, a comunicação política enquanto resposta da Comissão Europeia ao fenómeno de desinformação em torno das vacinas se revelou não só essencial como instrumento de defesa de saúde pública, como uma importante lembrança do poder dos meios de comunicação social, mesmo os mais tradicionais, na

era digital. Essa resposta foi fruto da interação entre a tomada de decisões políticas, a comunicação política e a evolução do panorama dos meios de comunicação social num mundo tecnológico. Quando o executivo comunitário assumiu a tarefa sem precedentes de responder à crise pandémica e, de seguida, de adquirir e distribuir vacinas em nome e em cooperação com os Estados-membros, foi confrontado com um desafio paralelo, o da partilha incessante de desinformação, que ameaçava minar a confiança do público e complicar o já complexo processo de vacinação.

Para o contrariar, o órgão executivo da UE recorreu àquilo que tentou que fosse uma factual e transparente comunicação política, numa abordagem dinâmica e multifacetada que procurava envolver os meios de comunicação social para, em última análise, chegar à opinião pública. Esta interação estratégica visava não só contrariar a desinformação, mas também colmatar o fosso entre a formulação de políticas e a compreensão dos cidadãos, espaço usado para propagar informações falsas.

Ao utilizar esta abordagem, a Comissão Europeia recorreu ao poder dos meios de comunicação social como um canal para ligar os decisores políticos e a sociedade civil, uma ponte crucial no esforço de salvaguardar tanto a saúde pública como os princípios democráticos.

A resposta a toda esta problemática assentou em estabelecer um diálogo recíproco com os meios de comunicação social, no âmbito do qual a Comissão Europeia tentou dissipar as falsas narrativas promovendo um ambiente de transparência.

Comunicar informações claras nas várias fases da pandemia e do processo relacionado com a vacinação anticovid-19 não só diminuiu a dimensão e o alcance da desinformação, como também alimentou um sentido de responsabilidade partilhada na luta contra a Infodemia. Tanto pelos *media*, como por parte dos 27 Estados-membros, que deram a esta instituição supranacional aval para ter um papel de coordenação.

Importa realçar que, no contexto de promoção das vacinas e de combate à desinformação, a Comissão Europeia recorreu a outras respostas comunicacionais, desde a construção de plataformas específicas para clarificação de questões relacionadas com a covid-19 à comunicação informal veiculada pelas redes sociais. No

entanto, pela alta velocidade de propagação de informação falsa, enganosa e maliciosa, assim como pela predominância dos *media* para responder aos anseios dos cidadãos, a comunicação política revelou-se como o mecanismo mais eficaz para esclarecer e promover a veracidade dos factos em tempo real.

A interação dinâmica da instituição com os meios de comunicação social revelou também o potencial inerente à comunicação política como catalisador para colmatar o fosso entre os decisores políticos e a opinião pública. Ao recorrer aos meios de comunicação social como veículos de informação rigorosa, o executivo comunitário interagiu de forma eficaz com os cidadãos, cultivando um discurso público informado. Esta relação recíproca não só reforçou os esforços para combater a desinformação, como também reafirmou o papel essencial dos cidadãos no processo democrático de tomada de decisões. Assim, a utilização da comunicação política sublinhou o compromisso supranacional com a transparência, a responsabilização e o bem-estar coletivo. Isto, volto a insistir, sem menosprezar o papel dos Estados-membros, que tiveram um papel de protagonismo ao abdicar de certas competências para serem assumidas pela instituição supranacional.

A abordagem do executivo comunitário sublinhou, assim, o papel vital da colaboração no atual panorama mediático. Numa era em que a desinformação ultrapassa facilmente as fronteiras, a resposta europeia não se confinou aos territórios nacionais. As iniciativas de colaboração, como de coordenação das ações com os Estados-membros relativas ao espaço digital e de apoio à imprensa e aos verificadores de factos, reforçaram os esforços da Comissão Europeia, demonstrando a força da ação coletiva no combate à desinformação à escala pan-europeia. Posto isto, e procurando sintetizar esta ideia de uma forma sucinta, atrevo-me a dizer que os países da UE funcionaram aqui como uma espécie de escritores fantasma num guião que foi sendo delineado e executado pela Comissão Europeia.

Destaque ainda para o poder dos meios de comunicação social para influenciar as decisões políticas e moldar as perceções da opinião pública. A Infodemia de covid-19 sublinhou precisamente a forma como a informação, correta ou falsa, pode influenciar o comportamento do público, corroer a confiança nas instituições e impactar as medidas de saúde pública.

Em suma, julgo que a resposta da Comissão Europeia à desinformação em torno das vacinas anti-covid-19 se centrou numa estratégia multifacetada que se repercutiu muito para além do domínio da política de saúde pública. Ao invés, demonstrou o potencial transformador da comunicação política, o alcance do envolvimento estratégico com os meios de comunicação social e a relação entre uma formulação de políticas e uma cidadania informada.

Esta resposta exemplifica ainda, a meu ver, a adaptabilidade do quadro institucional da União perante um cenário de imprevisibilidade, refletindo a narrativa mais ampla da constante integração europeia, que tem sido fundamental para a identidade comunitária. Estas iniciativas da Comissão Europeia exemplificam um esforço concertado para unir vozes, ideologias e narrativas díspares, num discurso baseado em factos.

Considerações sobre a velocidade de resposta, a exatidão e a regulação no digital

Reconheço, porém, certos domínios em que os esforços da Comissão Europeia ficaram aquém do desejado, começando desde logo pela rapidez da resposta. A rápida propagação da desinformação exigia uma reação igualmente célere e ágil, mas houve casos, especialmente no início do período de análise, em que a resposta da instituição se revelou lenta e isso levou a uma atuação mais reativa do que proativa, facto reconhecido pelos funcionários que entrevistei e justificado pela falta de orientação científica inicial.

Isto leva-me à minha segunda crítica, que diz respeito à exatidão e ao detalhe da comunicação. Embora a Comissão Europeia tenha coordenado iniciativas mais amplas para combater a desinformação, houve casos em que as mensagens poderiam ter sido mais adaptadas e direcionadas para se tornarem mais eficazes ou claras. Um exemplo foi, tal como referido pelos entrevistados, quando havia cláusulas contratuais que impediam estes funcionários de explicar detalhes sobre a aquisição de vacinas, o que acabou por dar margem para a propagação de informações falsas, erradas ou maliciosas. Mesmo respeitando as barreiras legais, deveria ter havido, a meu ver, um maior esforço para corrigir factos incorretos. A desinformação propaga-se

frequentemente em comunidades ou grupos específicos, pelo que uma abordagem mais focada poderia ter tido melhor eco junto destes grupos, respondendo às suas preocupações e dissipando diretamente as ideias erradas.

Uma terceira crítica diz respeito ao carácter voluntário das regras para o espaço digital, cenário que está a mudar com a entrada em vigor da nova Lei dos Serviços Digitais³³⁵. Muito do trabalho feito e relatado pelos funcionários comunitários residiu numa abordagem pedagógica junto das plataformas digitais, que teria sido mais eficaz num quadro regulamentar mais sólido, como o que agora existe. Isto porque ‘gigantes’ tecnológicas como redes sociais têm agora de remover conteúdos ilegais ou prejudiciais, sob pena de serem alvo de pesadas multas, e anteriormente só agiam mediante compromissos voluntários.

Recomendações para fortalecer a resposta da Comissão Europeia à desinformação: monitorização em tempo real, estratégias de comunicação e colaboração

Tendo em conta as críticas acima descritas, deixo algumas recomendações para reforçar a resposta da Comissão Europeia à desinformação no futuro, nomeadamente a monitorização em tempo real. Apesar de já existir um Sistema de Alerta Rápido que pode ser ativado e de haver equipas temporárias para certas problemáticas, poderiam ser criados grupos de trabalho permanentes dedicados ao acompanhamento em tempo real das tendências emergentes em matéria de desinformação para, através de um sistema também permanente, responder rapidamente logo que surgissem narrativas falsas e, assim, evitar a sua propagação e contrariar a sua influência.

Proponho também a criação de estratégias de comunicação mais exatas e mais direccionadas a determinados públicos pois acredito que, ao abordar as preocupações e crenças específicas, a Comissão Europeia possa conseguir ser mais eficaz e credível na mensagem que pretende transmitir, apostando numa linguagem mais simplificada e menos tecnocrática, que é uma barreira à comunicação.

³³⁵ Observador. (2023, Agosto 25). *Primeiras regras do mundo para plataformas online entram em vigor na União Europeia*. Lusa. <https://observador.pt/2023/08/25/primeiras-regras-do-mundo-para-plataformas-online-entram-em-vigor-na-uniao-europeia/>

Apesar de este já ser um trabalho feito há algum tempo e de se ter reforçado, em certa medida, durante a pandemia de covid-19, sugiro mais colaboração com verificadores de factos para acelerar a identificação de informações falsas, erradas ou maliciosas. Estes investigadores poderiam trabalhar em contacto regular com as equipas permanentes anteriormente referidas. Na mesma linha, julgo ser crucial apoiar a imprensa independente através de financiamento sustentável e investir em programas abrangentes de literacia mediática dirigidos a cidadãos de todas as idades. Ao fomentar o pensamento crítico, a Comissão Europeia poderia contribuir para uma opinião pública mais perspicaz e atenta.

Dada a diversidade linguística e regional da UE, proponho ainda mais esforços do executivo comunitário para chegar a mais meios de comunicação locais e a mais cidadãos ao assegurar a divulgação de informação em todas as línguas oficiais do bloco comunitário. Isto evitaria lacunas na compreensão e minimizaria a possibilidade de a desinformação se propagar em nichos linguísticos.

Considero, assim, que com a experiência da Infodemia de covid-19 e a eventual aplicação destas novas ferramentas, a Comissão Europeia seria capaz de enfrentar desafios semelhantes no futuro com maior agilidade, transparência e precisão, reforçando o seu papel de guardiã (como já é dos Tratados) contra o impacto corrosivo da desinformação, tendo os Estados-membros como parceiros.

Limitações do estudo e futuro da investigação

Importa, porém, reconhecer as limitações a este estudo e apontar possíveis caminhos para futuras investigações.

Primeiro que tudo, a análise focou-se numa reduzida janela temporal – entre junho de 2020 e junho de 2021 – e, devido à rápida evolução da situação da pandemia, não é possível ter em conta todos os desenvolvimentos recentes ou futuros. Acresce a novidade e imprevisibilidade da doença, que pode levar a mudanças rápidas nas informações disponíveis, afetando a precisão das conclusões. A análise baseou-se principalmente em dados publicamente disponíveis até à data de junho de 2021, pelo que a situação evoluiu desde então.

Acresce que o acesso a determinados documentos confidenciais e deliberações internas da Comissão Europeia foi restrito, como admitido pelos entrevistados, limitando a profundidade da avaliação.

Além disso, a pesquisa não abordou as razões subjacentes para a hesitação ou a recusa para toma das vacinas anticovid-19, como fatores psicológicos, desconfiança nas autoridades de saúde e crenças culturais.

A investigação futura poderia, então, beneficiar de uma observação mais abrangente e atualizada das estratégias e ações do executivo comunitário para responder à Infodemia sobre as vacinas anticovid-19.

Considerando as limitações mencionadas, sugiro que futuras pesquisas se concentrem em áreas-chave que permitam, desde logo, aprofundar a compreensão sobre as atitudes negativas face à vacinação contra este vírus. Primeiramente, é crucial investigar as raízes das atitudes antivacina, o que poderia ajudar instituições e autoridades de saúde a desenvolver estratégias de comunicação mais eficazes para combater a hesitação ou a recusa vacinal. Ainda no que toca à inoculação, urge compreender o impacto das iniciativas de comunicação já usadas, tanto *'online'* quanto *'offline'*, no combate às informações falsas sobre os fármacos. Compreender como diferentes abordagens afetam as perceções públicas pode guiar futuras estratégias mais eficazes que, em última análise, poderão contribuir para a promoção da aceitação das vacinas.

Uma outra área de interesse para a investigação seria explorar o impacto a longo prazo destes esforços na confiança da opinião pública relativamente à toma de vacinas anticovid-19.

De forma mais geral, recomendo também um estudo mais amplo sobre a Infodemia de covid-19 para compreender a evolução ao longo do tempo. Identificar padrões e tendências pode ajudar na formulação de estratégias mais adaptáveis e eficientes para combater a disseminação de informações falsas.

Seria ainda interessante fazer um estudo comparativo que envolvesse outras partes interessadas, como os Estados-membros, as plataformas digitais e as organizações da

sociedade civil, para assim ter uma compreensão mais holística da complexa dinâmica em jogo no combate à desinformação nesta crise sanitária.

Estas análises poderiam fornecer informações de valor acrescentado para continuar o combate à desinformação e promover a saúde pública, não apenas no contexto de pandemias.

Findo o estudo, atrevo-me a terminar da mesma forma que comecei: a conclusão desta dissertação assemelha-se à “conclusão” da situação pandémica. Estamos perante um cenário mais claro, existem definitivamente mais respostas para várias dúvidas iniciais e já podemos retirar uma série de lições que constituem importantes ferramentas para guiar o futuro. No entanto, não podemos realmente dizer que existe uma conclusão definitiva ou uma estratégia final. Tal como as variantes da covid-19, também a desinformação encontrará outras formas de se expandir, seja na criação como na forma de propagação. Da mesma forma, as respostas terão de se adaptar e amplificar.

Um fenómeno futuro a ter em conta é a ascensão da Inteligência Artificial (IA), que tem potencial para acentuar os problemas da desinformação, mas também pode ser uma aliada para combater estas informações falsas. Por um lado, os sistemas de IA traduzem-se num risco dado o fácil acesso a programas de fabrico automático de conteúdos (como texto, fotografias ou vídeo) e o facto de, por vezes, ser difícil detetar que são falsos³³⁶. Ainda assim, a IA também traz potenciais benefícios relativos à deteção automática da desinformação na perspetiva das ciências da informação, desde que seja acompanhada de práticas jornalísticas credíveis, com curadoria por parte de profissionais do setor³³⁷.

³³⁶ Nazar, S & Bustam, M. (2020). *Artificial Intelligence and New Level of Fake News*. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 879. 012006. 10.1088/1757-899X/879/1/012006.

³³⁷ Santos, F. C. C. (2023). *Artificial Intelligence in Automated Detection of Disinformation: A Thematic Analysis*. Journalism and Media, 4(2), 679–687. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/journalmedia4020043>

Em suma, concluo que talvez não exista nem venha a existir uma cura definitiva para a desinformação, mas existem definitivamente instrumentos cruciais para proteger a veracidade dos factos e, em última análise, a democracia. A prevenção através da vacinação funciona mas, em caso de dúvidas, consulte o seu médico ou jornalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmad, T., Aliaga Lazarte, E. A., & Mirjalili, S. (2022). A Systematic Literature Review on Fake News in the COVID-19 Pandemic: Can AI Propose a Solution? *Applied Sciences*, 12(24), 12727. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/app122412727>
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, 31, 211-236. <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>
- Anderson, J., & Rainie, L. (2017). The Future of Truth and Misinformation Online. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/internet/2017/10/19/the-future-of-truth-and-misinformation-online>
- Anwar, A., Malik, M., Raees, V., & Anwar, A. (2020). Role of Mass Media and Public Health Communications in the COVID-19 Pandemic. *Cureus*, 12(9), e10453. <https://doi.org/10.7759/cureus.10453>
- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (Eds.). (2013). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Arendt, H. (2018). *The human condition*. 2.ª edição. University of Chicago Press
- Balakrishnan, V., Abdul Rahman, L.H., Tan, J.K., Lee, Y.S. (2023). "COVID-19 fake news among the general population: motives, sociodemographic, attitude/behavior and impacts – a systematic review", *Online Information Review*, Vol. 47 No. 5, pp. 944-973. <https://doi.org/10.1108/OIR-02-2022-0082>
- Balakrishnan, V., Ng, K. S., & Rahim, H. A. (2021). To share or not to share - The underlying motives of sharing fake news amidst the COVID-19 pandemic in Malaysia. *Technology in society*, 66, 101676. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101676>
- Barclay, M., Perger, I., Salvai, M. (2023). Fighting the Fallacies: The 'Infodemic' and the European Commission. In: Purnat, T.D., Nguyen, T., Briand, S. (eds) *Managing Infodemics in the 21st Century*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27789-4_5

- Bawden, D. & Robinson, L. (2020). Information Overload: An Overview. In: Oxford Encyclopedia of Political Decision Making. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1360
- Bélanger, M.E., Lavenex, S. (2022). European Multilevel Governance During the COVID-19 Pandemic: Timeliness, Coherence and Connectivity on Twitter. EUSA Conference Papers. EUSA 17th Biennial Conference, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/854>]
- Belin, C., Maio, G., (2020). Democracy after coronavirus: five challenges. for the 2020. Brookings. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200817_democracy_covid_belin_demaio.pdf
- Bleyer-Simon, K. (2021). Policies to Tackle Disinformation in EU Member States. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), European Digital Media Observatory (EDMO). Disponível em: <https://hdl.handle.net/1814/74325>
- Borońska-Hryniewiecka, K., Fromage, D. (2022). Introduction: democratic accountability in the EU economic governance post-crises: its many faces and potential outstanding gaps. The Journal of Legislative Studies, 28:3, pp. 299-312.
- Brennen, J. et al. (2020). Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation, Reuters Institute, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>]
- Casero-Ripolles, A. (2020). Impact of Covid-19 on the media system. Communicative and democratic consequences of news consumption during the outbreak. Profesional De La información, 29(2). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.23>
- Casero-Ripollés, A. (2021). The Impact of Covid-19 on Journalism: A Set of Transformations in Five Domains. Comunicação e Sociedade, 40. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cs/5890>
- CIDRAP. (2023). Report: No Evidence Bleach Consumed to Cure COVID-19 During Pandemic. Center for Infectious Disease Research and Policy. <https://www.cidrap.umn.edu/covid-19/report-no-evidence-bleach-consumed-cure-covid-19-during-pandemic>

- Cinelli, M., Quattrociocchi, W., Galeazzi, A. et al. (2020). The COVID-19 social media infodemic. *Sci Rep* 10, 16598, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://doi.org/10.1038/s41598-020-73510-5>]
- Cinelli, M., Quattrociocchi, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoli, E., Schmidt, A. L., Zola, P., Zollo, F., Quattrociocchi, G., & Scala, A. (2020). The COVID-19 Social Media Infodemic. *Scientific Reports*, 10(1), 16598.
- Colomina, C., Margalef, H. S., Youngs, R. (2021). The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations. Directorate General for External Policies of the Union. PE 653.635.
- Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). '1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?' in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.
- Comissão Europeia. (2016). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Online Platforms (SWD(2016) 172 final). Brussels. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0172&qid=1696186612918>
- Comissão Europeia. (2016). Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas: uma resposta da União Europeia (JOIN/2016/018 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>
- Comissão Europeia. (2017). COM(2017). Combater os conteúdos ilegais em linha: Rumo a uma responsabilidade reforçada das plataformas em linha. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0555>
- Comissão Europeia. (2018). Code of Practice on Disinformation. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

- Comissão Europeia. (2018). COM(2018) 236 final. Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0236>
- Comissão Europeia. (2018). Experts Appointed to the High-Level Group on Fake News and Online Disinformation. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/experts-appointed-high-level-group-fake-news-and-online-disinformation>
- Comissão Europeia. (2018, 12 de setembro). COM(2018) 637 final. Garantir eleições europeias livres e justas. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=DE>
- Comissão Europeia. (2018, 5 de dezembro). JOIN(2018) 36 final. Plano de Ação contra a Desinformação. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0036>
- Comissão Europeia. (2020). Relatório sobre a Cidadania da UE. Disponível em: <https://mycitizenrights.eu/?lang=pt>
- Comissão Europeia. (2020). Strategic Plan 2020-2024: DG COMMUNICATION. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/comm_sp_2020_2024_en.pdf
- Comissão Europeia. (2021, 19 de janeiro). COM(2021) 35 final: Comunicação da Comissão - Uma Frente Unida para Vencer a COVID-19. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0035>
- Comissão Europeia. (2021, 26 de maio). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões
- Orientações da Comissão Europeia Relativas ao Reforço do Código de Conduta sobre

Desinformação. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0262>

- Comissão Europeia. (2022). O Código de Conduta em matéria de Desinformação de 2022. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/code-practice-disinformation>

- Comissão Europeia. (2023). The Digital Services Act Package. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

- Comissão Europeia. (s.d.). About European Commission: Departments and Executive Agencies. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/communication_en

- Comissão Europeia. (s.d.). Commission's Spokesperson's Service. European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/contact/press-services/press-contacts/commissions-spokespersons-service_en

- Comissão Europeia. (s.d.). Eurobarometer 2512 - Data from April to June 2009 (Standard Eurobarometer 71) [Relatório]. Europa. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2512>

- Conselho da União Europeia. (2023). Direitos Eleitorais e Participação Democrática. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/electoral-rights-and-democratic-participation/>

- Conselho Europeu. (2015, March 19-20). Conclusões do Conselho Europeu, 19 e 20 de março de 2015. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pt/pdf>

- Conselho Europeu. (2018, 29 de junho). Conclusões do Conselho Europeu, 28 e 29 de junho de 2018 [Comunicado de Imprensa]. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

- Consilium. (2020, July 23). Disinformation during the COVID-19 pandemic. [Blog post]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/disinformation-during-the-covid-19-pandemic/>
- Dahl, R. A. (1998). On Democracy. New Haven, CT: Yale University Press.
- Das, R., & Ahmed, W. (2022). Rethinking Fake News: Disinformation and Ideology during the time of COVID-19 Global Pandemic. *Journal of Marketing Research*, 11(1), 368–389. <https://doi.org/10.1509/jmr.10.0167>
- De Angelis A., Farhart C.E., Merkley E. Stecula D.A. (2022) Editorial: Political Misinformation in the Digital Age During a Pandemic: Partisanship, Propaganda, and Democratic Decision-Making. *Frontiers in Political Science*. 4:897095. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.897095/full>
- De Blasio, E., Selva, D. (2021). Who Is Responsible for Disinformation? European Approaches to Social Platforms' Accountability in the Post-Truth Era. *American Behavioral Scientist*, 65(6), pp. 825–846.
- Di Mascio, F., Barbieri, M., Natalini, A., Selva, D. (2021). Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU. Special Issue on: Covid-19 and the Structural Crisis of Liberal Democracies. *Partecipazione e Conflitto*. Vol. 14, No. 1., consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://hdl.handle.net/2318/1792538>]
- East StratCom Task Force. (s.d.). About Us. Disponível em: <https://euvsdisinfo.eu/about/>
- Edson C., Tandoc Jr., Jenkin, J., Craft, S. (2019). Fake News as a Critical Incident in Journalism, *Journalism Practice*, 13:6, 673-689, DOI: 10.1080/17512786.2018.1562958
- EEAS (Serviço Europeu de Ação Externa). (2020). Disinformation – Media Coverage on Alleged Influence. European External Action Service. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/disinformation-%E2%80%93-media-coverage-alleged-influence_ja

- EUR-Lex. (2019). Relatório sobre a execução do plano de ação contra a desinformação. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019JC0012>
- EUR-Lex. (2022). Regulamento relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0842>
- EUR-Lex. (2022). Regulamento relativo a um mercado único para os serviços digitais. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>
- EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). Division of competences within the European Union, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]
- EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT&qid=1640519022864>]
- Euractiv. (2020). “EU Rapid Alert System used amid coronavirus disinformation campaign”, 03.03.2020, <https://www.euractiv.com/section/media/news/eu-alert-triggered-after-coronavirus-disinformation-campaign/>
- Euractiv. (2023, maio). Twitter Set to Exit EU Code of Practice on Disinformation, Sources Say. Euractiv. Retirado de <https://www.euractiv.com/section/digital/news/twitter-set-to-exit-eu-code-of-practice-on-disinformation-sources-say/>
- European Centre for Disease Prevention and Control (2020), Timeline of ECDC's response to COVID-19, disponível em [<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response>]
- European Centre for Disease Prevention and Control (2020). European surveillance for human infection with novel coronavirus 2019-nCoV. Stockholm: ECDC, disponível

em <https://www.ecdc.europa.eu/en/european-surveillance-human-infection-novel-coronavirus-2019-ncov>

- European Commission (2020). EU Vaccines Strategy, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

- European Commission (2020). Fighting disinformation, consultado em 30 de dezembro de 2022 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation_en]

- European Commission (2020). Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

- European Commission (2020). Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

- European Commission (2020). Safe COVID-19 vaccines for Europeans. Strategy and policy. Coronavirus response, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

- European Commission (2020). Timeline of EU action. Coronavirus response, consultado em 19 de dezembro de 2022 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

- European Commission. (2019). European Democracy Action Plan. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_pt

- European Commission. (2020). Annex to the Commission decision on approving the agreement with Member States on procuring COVID-19 vaccines on behalf of the

Member States and related procedures (p. 1-56).

[https://commission.europa.eu/system/files/2020-](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/annex_to_the_commission_decision_on_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

[09/annex_to_the_commission_decision_on_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/annex_to_the_commission_decision_on_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

[19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures_.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/annex_to_the_commission_decision_on_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

- European Commission. (2020). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Preparedness for COVID-19 vaccination strategies and vaccine deployment. Disponível em:

[https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-](https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-10/2020_strategies_deployment_en_0.pdf)

[10/2020_strategies_deployment_en_0.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-10/2020_strategies_deployment_en_0.pdf)

- European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the European Democracy Action Plan. EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423)

[content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423)

- European Commission. (2020). COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO. Estratégia da UE para as vacinas contra a COVID-19. EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0245)

- European Commission. (2020). Decision approving the agreement with Member States on procuring COVID-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures. [https://commission.europa.eu/system/files/2020-](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

[09/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

[19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf)

- European Commission. (2020). Factsheet 2 - How Do COVID-19 Vaccines Work_EN. European Commission Press Corner.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2363

- European Commission. (2020). Factsheet 3 - The health benefits of vaccination_EN. European Commission Press Corner.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2364

- European Commission. (2020). Factsheet 5 - COVID-19 vaccines: Making sure they are safe_EN. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2364
- European Commission. (2020). Factsheet_Vaccination_Strategy. Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1913
- European Commission. (2020). Tackling online disinformation. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>
- European Commission. (2020, 10 de setembro). Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement. European Commission Digital Strategy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>
- European Commission. (2020, 11 de dezembro). Questions and Answers: Conditional Marketing Authorisation of COVID-19 Vaccines in the EU. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2390
- European Commission. (2020, 21 de dezembro). Press Release: European Commission Authorises First Safe and Effective Vaccine Against COVID-19. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2466
- European Commission. (2021). COVID-19 Vaccination in the EU: Desk Research Eurobarometer (p. 1-144). https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/covid-19_vaccination_in_the_eu_desk_research_eurobarometer.pdf
- European Commission. (2021, 11 de março). Press Release: Commission Extends Transparency and Authorisation Mechanism for Exports of COVID-19 Vaccines. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1121
- European Commission. (2021, 11 de março). Press Release: European Commission Authorises Fourth Safe and Effective Vaccine Against COVID-19. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1085

- European Commission. (2021, 17 de março). Press Release: Coronavirus: A Common Path to Europe's Safe Re-opening. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1184
- European Commission. (2021, 29 de janeiro). Press Release: Commission Puts in Place Transparency and Authorisation Mechanism for Exports of COVID-19 Vaccines. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_307
- European Commission. (2021, 29 de janeiro). Press Release: European Commission Authorises Third Safe and Effective Vaccine Against COVID-19. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_306
- European Commission. (2021, 29 de junho). Reports on May Actions – Fighting COVID-19 Disinformation Monitoring Programme. Digital Strategy - European Commission. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/reports-may-actions-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme>
- European Commission. (2021, 6 de janeiro). Press Release: European Commission Authorises Second Safe and Effective Vaccine Against COVID-19. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3
- European Commission. (2021, 7 de junho). Your COVID-19 vaccine questions answered in 15 seconds. Twitter. Disponível em: https://twitter.com/EU_Commission/status/1401835524877393921
- European Commission. (2021, 8 de janeiro). Questions and Answers on Vaccine Negotiations. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_48
- European Commission. (2021, 8 de janeiro). Questions and Answers: COVID-19 Vaccination in the EU. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2467
- European Commission. (2022). Coronavirus Response: How the EU Responds to the Coronavirus Outbreak in Support of the Cultural and Creative Sectors. European

- Commission - Culture. Disponível em:
<https://culture.ec.europa.eu/resources/coronavirus-response>
- European Commission. (2022). Creative Europe MEDIA Programme. Digital Strategy - European Commission. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/creative-europe-media>
- European Commission. (2022). Strengthened Code of Practice on Disinformation. European Commission Digital Strategy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>
- European Commission. (2023). Press Corner - European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>
- European Council (2020). Joint statement of the Members of the European Council 26 March 2020. consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>]
- European Council (2020). Timeline - Council actions on COVID-19. COVID-19 coronavirus pandemic: the EU's response, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/timeline/>]
- European Court of Auditors. (2021). Relatório Especial 09/2021: Desinformação na UE: fenómeno combatido, mas não controlado. Publications of the European Court of Auditors. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=58682>
- European Digital Media Observatory. (2020, 2 de junho). European Digital Media Observatory (EDMO) launched. European Digital Media Observatory. <https://edmo.eu/2020/06/02/european-digital-media-observatory-edmo-launched/>
- European External Action Service. (2021). EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic (Update December 2020-April 2021). <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/?highlight=special>

- European External Action Service. (2019, March). Rapid Alert System: Strengthening Coordinated and Joint Responses to Disinformation. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf
- European External Action Service (2020). Pro-kremlin disinformation: Covid-19 Vaccine. EU Delegation to Azerbaijan, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/90950/pro-kremlin-disinformation-covid-19-vaccines_en]
- European Parliament. (2020, 3 June). Public Opinion in the Time of COVID-19. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-03062020.pdf>
- European Parliament. (2020, 9 June). Public Opinion in the Time of COVID-19. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-09062020.pdf>
- European Parliament. (2020, 16 June). Public Opinion in the Time of COVID-19. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200616.pdf>
- European Parliament. (2020, 23 de junho). Public Opinion in the Time of COVID-19. Eurobarometer. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200623.pdf>
- European Parliament (Carme Colomina, Héctor Sánchez Margalef, and Richard Youngs). (2021). The Impact of Disinformation on Democratic Processes and Human Rights in the World. European Parliament. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf)

- European Union. (2012). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (p. 1-446). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
- Falletti, T. (2006). Theory-guided Process Tracing in Comparative Politics: Something old, something new. *APSA-CP: Newsletter of the American Political Science Association*, 17.1: 9–14.
- Figueiras, R. (2019). Mediatização 2.0: A integração das redes sociais na praxis política. In B. Carriço Reis & S.R. Magos (Coords). *Comunicação Política*. Lisboa: NIP-C@M & UAL., pp. 45-74. Disponível em <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-99-1.2>
- Fletcher, R., Jenkins J. (2019). Polarisation and the news media in Europe. A literature review of the effect of news use on polarisation across Europe. Brussels: European Union.
- Fronteddu B., Bouget D. (2021). Social policy in the European Union: state of play 2020 in Vanhercke B., Spasova S. & Fronteddu B. (eds.), Brussels: European Social Observatory, pp. 199-214.
- Galhardi, C. P., Freire, N. P., Fagundes, M. C. M., Minayo, M. C. S., & Cunha, I. C. K. O. (2022). Fake News and vaccine hesitancy in the COVID-19 pandemic in Brazil. *Ciência & saúde coletiva*, 27(5), 1849–1858. <https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.24092021>
- George, A., Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center Studies in International Security. The MIT Press.
- Guess, A. M., Nyhan, B., & Reifler, J. (2020). Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 472–480. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0833-x>
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151. DOI: 10.1126/science.aap9559
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton University Press

- Hansson, S., Orru, K., Torpan, S., Bäck, A., Kazemekaityte, A., Meyer, S., F., Ludvigsen, J., Savadori, L., Galvagni, A., Pigrée, A. (2021). COVID-19 information disorder: six types of harmful information during the pandemic in Europe. *Journal of Risk Research*, 24(3-4).
- Harrison, R., (2021). Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission's Response to the Covid-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution. *Utrecht Law Review*, 17(3), pp.18–33. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.675>
- Hix, S. (2002). A supranational party system and the legitimacy of the European Union. *The International Spectator*. 37. 49-59. 10.1080/03932720208457001.
- Hix, S., Høyland, B. (2011). '1. Introduction: explaining EU Political System' in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.
- Hoboken, J., Fathaigh, R. (2021). Regulating Disinformation in Europe: Implications for Speech and Privacy, *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law* Vol. 6:9, pp. 9-36.
- Hooghe & Marks (2019) Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 26 (8), pp. 1113-1133.
- Infodemic, n. (2023). *OED Online*. Oxford University Press. <https://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/88407009;jsessionid=12C09DDDEC7E1B02276B50B0A7C0AFD0> (acedido em 27 de maio de 2023).
- Jaomiasa, H. F. (2020). The EU as the great influencer. Fighting disinformation during the COVID-19 Infodemia. Institute of European Democrats, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.iedonline.eu/publications/2020/geopolitics-values/the-eu-as-the-great-influencer.-fighting-disinformation-during-the-covid-19-Infodemia-jaomiasa>]
- Jerit, J., Zhao, Y. (2020). Political Misinformation. *Annual Review of Political Science*. *Annual Review of Political Science* 2020 23:1, 77-94, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-050718-032814>]

- Jolls, Tessa & Johnsen, Michele. (2018). Media Literacy: A Foundational Skill for Democracy in the 21st Century. *The Hastings law journal*. 69.
- Jornal Oficial da União Europeia (2012). Versão consolidada do Tratado da União Europeia, Artigo 2.º, consultado em 26 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M002&from=PT>]
- Kang, Hyunjin & Bae, Keunmin & Zhang, Shaoke & Sundar, S. Shyam. (2012). Source Cues in Online News: Is Proximate Source more Powerful than Distal Sources. *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 88. 719-736. 10.1177/107769901108800403
- Kassim, H. (2023). The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach, *Journal of European Public Policy*, 30:4, 612-634, DOI: 10.1080/13501763.2022.2140821
- Klein, D., Wueller, J. (2017). Fake News: A Legal Perspective. *Journal of Internet Law* (Apr. 2017), Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2958790>
- Klika, C. European Institute of Public Administration (2021). Health Crises and the Growth of EU Agencies: The Response to the COVID-19 Pandemic, consultado em 26 de dezembro de 2022 [<https://www.eipa.eu/publications/briefing/health-crises-and-the-growth-of-eu-agencies-the-response-to-the-covid-19-pandemic/>]
- Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (2010). Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany
- Kouzy, R., Abi Jaoude, J., Kraittem, A., El Alam, M. B., Karam, B., Adib, E., Zarka, J., Traboulsi, C., Akl, E. W., & Baddour, K. (2020). Coronavirus Goes Viral: Quantifying the COVID-19 Misinformation Epidemic on Twitter. *Cureus*, 12(3), e7255.
- Kovalčíková, N., & Tabatabai, A. (2020). Lessons earned and lessons learned: What should be done next to counter the COVID-19 infodemic? *European View*, 19(2), 154–163. <https://doi.org/10.1177/1781685820975878>
- Larson H.J., de Figueiredo A., Xiahong Z., Schulz W.S., Verger P., Johnston I.G., Cook A.R., Jones N.S. (2016). The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through

a 67-Country Survey. EBioMedicine. Oct;12:295-301. doi: 10.1016/j.ebiom.2016.08.042. Epub 2016 Sep 13. PMID: 27658738; PMCID: PMC5078590.

- Lazer, D. M. J., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Metzger, M. J., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S. A., Sunstein, C. R., Thorson, E. A., Watts, D. J., & Zittrain, J. L. (2018). The Science of Fake News. *Science*, 359(6380), 1094-1096.

- Lee, C.S, Ma, L. (2012). News sharing in social media: The effect of gratifications and prior experience. *Computers in Human Behavior*. 28. 331-339. 10.1016/j.chb.2011.10.002

- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., Seifert, C. M., Schwarz, N., & Cook, J. (2012). Misinformation and Its Correction: Continued Influence and Successful Debiasing. *Psychological Science in the Public Interest*, 13(3), 106–131. <https://doi.org/10.1177/1529100612451018>

- Loomba, S., de Figueiredo, A., Piatek, S.J. et al. (2021). Measuring the impact of COVID-19 vaccine misinformation on vaccination intent in the UK and USA. *Nat Hum Behav* 5, 337–348. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01056-1>

- Lührmann, A., Lachapelle, J., Grahn, S., Edgell, A. B. (2020). Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation Seven Months into the Covid-19 Pandemic. Policy Brief 25, V-Dem Institute, consultado em 22 de novembro de 2022 [https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief-25_201002_v2.pdf]

- MacKay, M., Colangeli, T., Thaivalappil, A., Del Bianco, A., McWhirter, J., & Papadopoulos, A. (2022). A Review and Analysis of the Literature on Public Health Emergency Communication Practices. *Journal of community health*, 47(1), 150–162. <https://doi.org/10.1007/s10900-021-01032-w>

- Majone, G. (1998). Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, 4: 5-28.

- Majone, G. (2005). Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth (Online ed.). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/0199274304.001.0001>

- Marco-Franco, J. E., Pita-Barros, P., Vivas-Orts, D., González-de-Julián, S., & Vivas-Consuelo, D. (2021). COVID-19, Fake News, and Vaccines: Should Regulation Be Implemented? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 744. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph18020744>
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Mason, Lance & Krutka, Daniel. (2018). Media Literacy, Democracy, and the Challenge of Fake News. 10.23860/JMLE-2018-10-2-1.
- Menon, A. (2003). Member states and international institutions: institutionalizing intergovernmentalism in the European Union. *Comparative European Politics*, 1(2), 171-201.
- Mishra, N. T., Pramathesh, Das, S., Yadav, S., Khan, W., Afzal, M., Alarifi, A., Kenawy, & Ansari, M. T., Hasnain, M., & Nayak, A. (2020). Global impacts of pre-and post-COVID-19 pandemic: Focus on socio-economic consequences. *Sensors International*, 1, 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.sintl.2020.100042>
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A. (2004). Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, 39: 336-363.
- Moravcsik, A., Milada, A. V. (2003). National interests, state power and EU enlargement. *East European Politics and Societies* 17, no. 1: 42–57. [10.1177/0888325402239682](https://doi.org/10.1177/0888325402239682)
- Motta M., Sylvester S., Callaghan T., Lunz-Trujillo K. (2021). Encouraging COVID-19 Vaccine Uptake Through Effective Health Communication. *Frontiers in Political Science*:3. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.630133/full>
- Moury, C. (2016). A democracia na Europa, Fundação Manuel de Santos. Ensaio da Fundação.

- Movarelli, M. (2020). EU democracy in the times of coronavirus. *European View*, 19(2), 180–187. <https://doi.org/10.1177/1781685820967770>
- Naeem, S. B., Bhatti, R., Khan, A. (2021). An exploration of how fake news is taking over social media and putting public health at risk. *Health information and libraries journal*, 38(2), 143–149. <https://doi.org/10.1111/hir.12320>
- Naeem, S. B., Boulos, M. N. K. (2021). COVID-19 Misinformation Online and Health Literacy: A Brief Overview. *International journal of environmental research and public health*, 18(15), 8091. <https://doi.org/10.3390/ijerph18158091>
- NATO Standardization Agency. (2023). AAP-6 – Glossary of Terms and Definitions (2-P-9).
- Nazar, S & Bustam, M. (2020). Artificial Intelligence and New Level of Fake News. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 879. 012006. 10.1088/1757-899X/879/1/012006.
- Nelson, T., Kagan, N., Critchlow, C., Hillard, A., & Hsu, A. (2020). The Danger of Misinformation in the COVID-19 Crisis. *Missouri Medicine*, 117(6), pp. 510–512.
- Nenadić, I. (2019). Unpacking the “European approach” to tackling challenges of disinformation and political manipulation. *Internet Policy Review*, 8(4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1436>
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?. *Journal of European Public Policy*, 22(2), 196-218.
- Nobre, K. M., & Guerra, L. D. S. (2021). Recusa e hesitação vacinal e os seus efeitos para os sistemas universais de saúde. *JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care*, 12(spec), 1–2. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.1086>
- Observador. (2023, Agosto 25). Primeiras regras do mundo para plataformas online entram em vigor na União Europeia. *Lusa*. <https://observador.pt/2023/08/25/primeiras-regras-do-mundo-para-plataformas-online-entram-em-vigor-na-uniao-europeia/>
- OECD (2020). Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new

Coronavirus. OECD Policy Responses to Coronavirus, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-the-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus-bef7ad6e/>]

- Olsen, J. (2021). '2. What is the European Union?' in Olsen, J. The European Union: Politics and policies. New York, NY: Routledge, pp. 11-26.

- Opel D.J., Heritage J., Taylor J.A., Mangione-Smith R., Salas H.S., Devere V., Zhou C., Robinson J.D. (2013). The architecture of provider-parent vaccine discussions at health supervision visits. *Pediatrics*. Dec;132(6):1037-46. doi: 10.1542/peds.2013-2037. Epub 2013 Nov 4. PMID: 24190677; PMCID: PMC3838535.

- Pamment, J. (2020). The EU's role in fighting disinformation: taking back the initiative. Carnegie Endowment for International Peace. Future Threats, future solutions 1, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>]

- Papagiannas, S. (2017). Rebranding Europe: Fundamentals for Leadership Communication. Academic and Scientific Publishers.

- Parlamento Europeu. (2021). Public Opinion in the Time of COVID-19. Flash Eurobarometer 492. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-202106.pdf>

- Pennycook, G. et al. (2020). Fighting COVID-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy nudge intervention. *PsyArXiv Preprints*, consultado em 19 de dezembro de 2022 [<https://psyarxiv.com/uwbk9/>]

- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2020). The Implied Truth Effect: Attaching Warnings to a Subset of Fake News Headlines Increases Perceived Accuracy of Headlines Without Warnings. *Management Science*, 66(11), 4944-4957. DOI: 10.1287/mnsc.2018.3145

- Pereira, P. S., Silveira, A. D. S., & Pereira, A. (2020). Disinformation and Conspiracy Theories in the Age of COVID-19. *Frontiers in sociology*, 5, 560681. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.560681>

- Pöyry, E., Reinikainen, H., Luoma-Aho, V. (2022). The Role of Social Media Influencers in Public Health Communication: Case COVID-19 Pandemic, *International Journal of Strategic Communication*, 16:3, 469-484, DOI: 10.1080/1553118X.2022.2042694
- Rauh, C. (2022). Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020, *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2022.2134860
- Reinemann, Carsten. (2014). *Political Communication*, Berlin, Boston: De Gruyter Mouton.
- Roberts H. A., Clark D.A., Kalina C., Sherman C., Brislin S., Heitzeg M. M., et al. (2022). To vax or not to vax: Predictors of anti-vax attitudes and COVID-19 vaccine hesitancy prior to widespread vaccine availability. *PLoS ONE* 17(2): e0264019. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0264019>
- Rosamond, B. (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 237-254.
- Samadashvili, S. (2020). A brave, post–COVID-19 Europe. *European View*, 19(2), 122–130. <https://doi.org/10.1177/1781685820966909>
- Santos, F. C. C. (2023). Artificial Intelligence in Automated Detection of Disinformation: A Thematic Analysis. *Journalism and Media*, 4(2), 679–687. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/journalmedia4020043>
- Schimmelfennig, F. (2010). The normative origins of democracy in the European Union: Toward a transformationalist theory of democratization. *European Political Science Review*, 2(2), 211-233. doi:10.1017/S1755773910000068
- Schimmelfennig, F. (2015). What’s the news in ‘new intergovernmentalism’? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 723-730.
- Schimmelfennig, F. (2018). Liberal intergovernmentalism and the crises of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1578-1594.

- Schmidt, V. A. (2022). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29:6, pp. 979-993.
- Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1177-1193.
- Schmidt, V. A. (2022). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29:6, pp. 979-993.
- Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255-272.
- Serviço Europeu para a Ação Externa. (2021). Questions and Answers about the East StratCom Task Force. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en
- Smith, J. A., & Judd, J. (2020). COVID-19: Vulnerability and the power of privilege in a pandemic. *Health promotion journal of Australia : official journal of Australian Association of Health Promotion Professionals*, 31(2), 158–160. <https://doi.org/10.1002/hpja.333>
- Snyder, F. (1993). The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. *The Modern Law Review*. Vol. 56, No. 1. pp. 34–35, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02852.x>]
- Society of Professional Journalists. (2014). SPJ Code of Ethics. SPJ Ethics. Disponível em: <https://www.spj.org/ethicscode.asp>
- Springer, S., & Özdemir, V. (2022). Disinformation as COVID-19's Twin Pandemic: False Equivalences, Entrenched Epistemologies, and Causes-of-Causes. *OMICS: A Journal of Integrative Biology*, 26(2), 82-87. DOI: 10.1089/omi.2021.0220
- Starosta, K., Onete, B., Grosu, R., Doru, P. (2020). COVID-19 Mass Media Infodemic in Six European Countries. 10.31124/advance.13333697.v1.
- Sweet, A. S., & Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European public policy*, 4(3), 297-317.

- Tagliabue, F., Galassi, L., Mariani, P. (2020). The Pandemic of Disinformation in COVID-19. SN Comprehensive Clinical Medicine: 2, pp. 1287–1289.
- Turčilo, L., Mladen, O. (2020). *“Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends and Their Influence on Democracy,”* Heinrich Böll Stiftung: https://www.boell.de/sites/default/files/2020-08/200825_E-Paper3_ENG.pdf
- Tagliabue, F., Galassi, L. & Mariani, P. (2020). *The “Pandemic” of Disinformation in COVID-19.* SN Compr. Clin. Med. 2, 1287–1289 (2020). <https://doi.org/10.1007/s42399-020-00439-1>
- Tandoc, E., Lim, Z., & Ling, R. (2017). *Defining “Fake News”: A typology of scholarly definitions.* Digital Journalism, 6, 1-17. <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>
- T-6 IT. (2018, novembro). *Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis launched on November 2018.* T-6 IT. Retirado de <https://www.t-6.it/social-observatory-for-disinformation-and-social-media-analysis-launched-on-november-2018/>
- União Europeia. (2013). Decisão n.º 1082/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2013 relativa às ameaças sanitárias transfronteiriças graves e que revoga a Decisão n.º 2119/98/CE (Texto relevante para efeitos do EEE). EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1082>
- União Europeia. (2018). Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de Ação contra a Desinformação. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018JC0036>
- V-Dem Institute. (2020). Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation Seven Months into the Covid-19 Pandemic. Policy Brief 25. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief-25_201002_v2.pdf
- Van Aelst, P. (2014). 12 ‘Media, political agendas and public policy’, in Reinemann, C. (ed.), Political communication. De Gruyter Mouton, pp. 231-248.

- Van Bavel, J. J., Baicker, K., Boggio, P. S., et al. (2020). Using Social and Behavioural Science to Support COVID-19 Pandemic Response. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 460-471. DOI: 10.1038/s41562-020-0884-z
- Van der Linden, S. (2022). Misinformation: susceptibility, spread, and interventions to immunize the public. *Nature Medicine* 28, pp. 460–467.
- Vériter, S. L., Bjola, C., & Koops, J. A. (2020). Tackling COVID-19 Disinformation: Internal and External Challenges for the European Union, *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), 569-582. doi: <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10046>
- Vicente, M. (2021). Challenges and threats posed by covid-19 on democracy: the European Union case. *Observatório Político* - working paper 101, consultado em 23 de dezembro de 2022 [http://www.observatoripolitico.pt/wp-content/uploads/2021/03/WP_101_MV.pdf]
- von der Leyen, U. (2021, 10 de fevereiro). Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the State of Play of the EU's COVID-19 Vaccination Strategy. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_505
- von der Leyen, U. (2021, 14 de abril). Statement by President von der Leyen on Developments in the Vaccines Strategy. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1741
- von der Leyen, U. (2021, 25 de fevereiro). Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, Following the Videoconference of the Members of the European Council. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_861
- von der Leyen, U. (2021, 25 de março). Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, Following the Videoconference of the Members of the European Council. European Commission Press Corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1444
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359, 1146-1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>

- Walker, C., Kalathil, S., Ludwig, J. (2020). The Cutting Edge of Sharp Power. *Journal of Democracy*. 31. 124-137. 10.1353/jod.2020.0010
- Walker, C., Ludwig, J. (2017). Sharp Power: Rising Authoritarian Influence. *National Endowment for Democracy*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>]
- Walker, C., Ludwig, J. (2017). The Meaning of Sharp Power. *How Authoritarian States Project Influence, Foreign Affairs*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>]
- Wardle, C. (2017). Fake news. It's complicated. *Medium*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>]
- Wardle, C., Derakhshan, H. (2017). Information Disorder: Towards an Interdisciplinary Framework for Research and Policy-Making, *Council of Europe*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>]
- Wolff, S., Ladi, S. (2020). European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency, *Journal of European Integration*, 42:8, 1025-1040, DOI: 10.1080/07036337.2020.1853120
- Wong, L. P., Lin, Y., Alias, H., Bakar, S. A., Zhao, Q., & Hu, Z. (2021). COVID-19 Anti-Vaccine Sentiments: Analyses of Comments from Social Media. *Healthcare (Basel, Switzerland)*, 9(11), 1530. <https://doi.org/10.3390/healthcare911153>
- World Health Organization (2020). Novel Coronavírus (2019-nCoV) Situation Report – 13, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6]
- World Health Organization (2020). Novel Coronavírus (2019-nCoV) Situation Report – 45, consultado em 23 de dezembro de 2022 [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4]

- World Health Organization. (2020, 11 de março). WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19. World Health Organization. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Zinkanell, M. (2020). *Disinformation during Covid-19 from a European Perspective*. AIES Fokus, 3/2020. Disponível em: <https://www.aies.at/download/2020/AIES-Fokus-2020-03.pdf>

ANEXOS

Anexo I – Guião de entrevistas

Brussels vs. Infodemic:

Analysis of the European Commission's reaction to disinformation on covid-19 vaccines

The pandemic was followed in the EU by another trend, the spread of large numbers of false or misleading news notably about anti-covid-19 vaccines. The WHO defined this as an Infodemic. The European Commission decided to proceed with the joint procurement of these medicines in the EU and became responsible for their marketing and distribution in coordination with the Member States. It was also the main European institution to fight disinformation about the anticovid-19 vaccines. In this dissertation, I analyse "What is the assessment of the European Commission's response to disinformation on anticovid-19 vaccines?" during June 2020 and June 2021. I aim to analyse how the EU institution, which acted in an area of primary competence of the member states (public health), reacted at an early stage to the phenomenon of false or misleading news.

Questions

1. Communications-wise, what were the main concerns of the European Commission since the onset of the Infodemic, recognized by the WHO in March 2020?
2. Did the European Commission feel entitled or responsible to act on behalf of the member states, going beyond a primarily national matter to reach a supranational dimension, to fight against disinformation during this Infodemic?

3. How did the European Commission act to respond to disinformation and the Infodemic? Please point out the broad strategy and some of the main initiatives.
4. And specifically regarding the disinformation on covid-19 vaccines, why did the European Commission react to it? In your view, what was at stake?
5. What were the main actions to fight against disinformation on covid-19 vaccines?
6. Besides the institutional approach, how would you describe the political communication approach on disinformation regarding covid-19 vaccines and what was the main strategy behind it?
7. And which was the main target of this political strategy (media, citizens, other policy makers...)?
8. In your opinion, what was the outcome of this strategy? Was the message well received by citizens and was it possible to fight disinformation on covid-19 vaccines during this time (June 2020 to June 2021)?

Anexo II – Transcrição de entrevistas

Funcionário 1 da comunicação da Comissão Europeia

1. To make sure that we counter the false and misleading narratives of some people regarding the origins of the pandemic, the threats related to government measures to fight the spread of the virus and the use of vaccines.

2. I do not feel that the Commission felt responsible in a way and wanted to take over the member states' responsibilities. It was a common obligation for all. I think that the Commission acted for the common interest of all EU citizens that were facing a similar health crisis. A lot of solutions had to be found at EU level (ventilators, medical staff and equipment, research for vaccines and EU-wide vaccine strategy, economic measures, etc). It was important to explain what were the solutions that were being provided to member states and citizens to combat the spread of the virus and to defend the action of the EU/Commission, which are often blamed when something does not work at national level.

3. To be honest, I was never leading the topic of disinformation, so I can share what I experienced from my position in the Commission. There was a task force on disinformation (also in relation to covid-19) that was active throughout the pandemic. Its objectives were to find false information online, trace them and find ways to make rebuttals. The Commission launched an EU-wide campaign to raise awareness about the protective measures to prevent the virus from spreading any further, as well as to promote the uptake/efficiency of the vaccines. Leaders and Commission officials soon started to post photos of their vaccine shots. A number of press materials were also produced to spread strong messages to EU citizens/journalists (factsheets and etc). The Commission Representations in the Member States also had a crucial role to relay information to the headquarters in Brussels on the disinformation related to the EU/fight against covid-19. Based on the feedback

from the representations, the communication services / Spokesperson's Service would draft tailor-made messages for specific national issues in order to make a strong rebuttal or to explain our narrative. Commissioners, in their specific portfolio or in their country of origins, were also invited to share information about the EU's actions.

4. Same as above. The rapid uptake of covid-19 vaccines was critical. It was a matter of convincing citizens of their opportunity/chance to have access to a (safe and efficient) vaccine that would help slow down the spread of the virus. It was important to show that the EU could provide the safeguards for a trustworthy development of a vaccine and convince of the global responsibility of taking a vaccine.

5. Providing transparency on all the steps of the development, production, vaccine campaign and efficiency of the vaccine for all citizens. Acknowledging that some elements were sometimes still a bit unclear but trust in science could only be the way out of the pandemic. Combatting misleading narratives from local/regional influencers that would spread wrong messages about the EU.

6. Same as above. The main strategy was merely to convince citizens that vaccines could save lives. It would take time and repeated doses, but it was necessary in the big picture. It was also important to convince that the research process and the production of vaccines were totally trustworthy.

7. It was mainly citizens as the decision of getting vaccinated would ultimately come down to each of us. For the media, the strategy was mainly to explain what the EU had done to ensure the rapid development of an efficient vaccines and remind all the health measures that had been taken.

8. I doubt that the strategy directly affected the opinion of the citizens. The communication strategy was sketched out too far from the national debate. Local communication strategies or influencers could have further supported the EU's message.

Funcionário 2 da comunicação da Comissão Europeia

1. One of the main concerns throughout the pandemic was the potential effects of the Infodemic on trust in science and public health guidelines and the adherence to them.
2. The response to covid-19 had to be a European response and addressing the pandemic successfully was dependent on collaboration between all Member States. Addressing disinformation was an integral part of the EU response and relaying information from authoritative sources and issuing public health advice through specialized agencies was key to this work.
3. Clear and science-based communication via its specialised agencies such as the European Centre for Disease Prevention and Control and the European Medicines Agency, cooperations between scientists and medical professionals, partnerships with international organisations.
4. The successful covid-19 vaccination campaign was an historic achievement of the EU and a symbol of EU solidarity. Vaccination was the strongest tool to protect citizens against the effects of the virus and to put an end to the pandemic. Ensuring that citizens had confidence in the vaccines was crucial.
5. Ensuring that access to information from authoritative sources was available and disseminated was part of the key actions undertaken to address vaccine hesitancy and disinformation. The Commission notably conducted several social media campaigns and set up the EU Scientific Advice Platform on covid-19 to share information and encourage mutual learning.
6. Same as above. I think the institutional strategy was based on political communication.
7. From the Commission's side, the political communication consisted notably of ensuring that the latest information on the state of play of the pandemic and the EU response was available to the public and communicated on by the politicians. This included cooperation and collaboration with specialised EU Agencies and public health advice. The target audiences were

both policy makers and citizens, with the media playing an important role in relaying the information.

8. I think it's still too early to realise what has been achieved.

Funcionário 3 da comunicação da Comissão Europeia

1. While I cannot speak for the Commission as a whole, I would like to point out a few things in a personal capacity. First, there was a huge flood of misleading information about covid-19, fake cures, scams, etc. We saw it everywhere. This was a public health and safety hazard. For example, there was an increase in people drinking bleach in Belgium as they thought it would prevent covid-19 infections. We were concerned about disinformation (domestic or extra-EU actors spreading false information with malicious intent), misinformation (false information that was spread without malicious intent), and foreign interference (foreign actors, for example Russia, China, spreading false information to mislead people or to damage the reputation of the EU). The Commission had also been very concerned with upholding the freedom of expression while also tackling misinformation and disinformation.
2. The short answer is that the pandemic and the Infodemic were cross-border issues where EU action would have added value and benefit EU citizens. Fighting misinformation or disinformation is not just a national competence. Governments, incl. the EU, have an ethical responsibility to take action in such instances. The Commission very much relied on its reputation as a reliable and credible actor to communicate accurate and factual information to EU citizens. It has always strived to do this in my personal experience.
3. As I assume that you are looking at June 2020–June 2021, so I'd quote the 10 June 2020 Communication³³⁸ for more information on the Commission's thinking in early 2020. I think there were a couple of additional updates to it, such as the Council conclusions from that time, as there were frequent points on fighting disinformation.
4. Because getting more than 70-75% of the EU population vaccinated against covid-19 was the best way out of the pandemic. In essence, getting

³³⁸ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

people vaccinated makes it more difficult for the virus to circulate and reproduce, and thus you decrease the chance of it mutating into different and potentially more harmful variants, and thus you save lives. And if people are more resistant to the disease caused by the covid-19 virus, then they will also refrain from going to the hospital and overloading the national healthcare systems. Bottom line is that if people cannot make informed decisions, there is a risk that they will not get vaccinated. This is why we placed such an emphasis on fighting misinformation, disinformation, and foreign interference. As for the second question, I would say that, simply put, the good health and well-being of EU citizens, the EU economy, the reputation of the Commission and the EU, as well as the EU's position in the global order. Getting people vaccinated was also very much a way of getting out faster from the pandemic and re-opening our economy. If we could do this quicker than everyone else, we would be better off economically. This was also a way of preserving our credibility and reputation.

5. Broadly speaking, I would say proactive and factual communication on how vaccines actually work and the benefits of getting vaccinated and working with online platforms and factcheckers to tackle false or misleading stories/information. In my team, we ran the Commission's websites and answered letters and questions from EU citizens. I had more of a coordination role. Colleagues in Directorate-General for Health, Directorate-General for Communication and Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (and many other DGs) are probably best placed to answer more specifically about their actions. In Directorate-General for Health I know they organized online Q&A sessions with experts, for example.

6. This is not a question that I should answer. This would rather be for Directorate-General for Communication as they are in charge of 'political communication'.

7. The same applies here.

8. Based on my personal experience and in my personal opinion, our strategy and our actions were very successful but it was always an uphill battle every step of the way. I think that the results are quite clearly seen in

Eurobarometer surveys and overall in the vaccine uptake. Without EU action, I think that we would have been far worse off as a the European Union. I personally do not think that it will ever be possible to completely overcome misinformation, disinformation, or foreign interference, but I think that we can mitigate it quite a lot through various strands of action. Education, digital literacy, action by social media and online platforms, etc. are all good starting points.

Funcionário 4 da comunicação da Comissão Europeia

1. There was, there was a big concern - and not only in the Commission but overall in the European Union - as at least two Foreign Affairs councils were actually dealing with the issue of disinformation related to corona crisis. And we saw very early into the corona pandemics that this health catastrophe basically is accompanied by a huge Infodemic. Of course, this manipulation was advanced when we are talking about state actors, then it was advanced mostly by those linked to Kremlin, that means coming from Russia or being linked to Russia in one way or another, and then also partially to China. But we need to distinguish them: the Russian disinformation was basically to undermine the EU, to discredit the EU and to present Russia as the savior, whereas the disinformation from China was focused on deflecting the blame from China, basically protecting the image of China. When it comes to the Russian one, it was funny how the narrative changed because first they said there's no covid-19, then they said covid-19 came from the EU, US or NATO military laboratories and then they focused on the fact that the EU was falling apart, that the EU is not providing for their citizens. And then after we got a grip on that issue, after we really got to the pandemic under control, they were trying to dispute the preventive measures and to discredit the developed vaccines to promote Sputnik.

2. You know the health situation - like foreign affairs - is still mainly a national competence. But it was obvious and logical that Commission took the lead in coordinating because that's the role of the EU institutions. On one hand, when it comes to the Member states, this is what we do when it comes to coordinating foreign policy, so the High Representative was of course getting member states together and coordinating. Since the first Foreign Affairs Council during the pandemic, the Member States have been alerted to the fact that disinformation was going on. Of course, some Member States were targeted more and some were not targeted at all, namely by the Russian propaganda, but this was recognized as a global and common challenge. And at

the European level and the Member States were working together very closely and accepted and acknowledged the lead by the High Representative, on the external side, and by the Commission on the internal side. The Commission was coordinating all the measures, not only raising awareness against disinformation and then debunking that this information, but also by promoting joint procurement of vaccines, trying to coordinate the actions of the Member States right from the start. The Commission really tried to do its job for which it was put in place, aiming to assure wide cooperation and coordination so that we don't have fragmented approaches but that we have EU wide approach. And after the initial shock, I think the Commission managed very much to do it, both in handling it health wise, in providing the necessary health material and then also in terms of transportation, but also to provide EU wide solutions in cooperation and coordination with the Member States. In my view, it was logical for the Commission to take the lead in such situations.

3. On this, we were working on two tracks: one was advanced by the European Commission, exactly because it concerns Member states, but also the second track is via the External Action Service because this is foreign interference and information manipulation. So, what do we did on external side was monitoring and alerting the Member States to what is going on in terms of narratives. At the same time, the European Commission continued its engagement, especially with the social platforms through this so-called code of conduct. The Commission has been closing accompanying the big platforms in order to stimulate them and encourage them to do their own activities and proactively taking down the malicious content. That is because part of the disinformation regarding corona was not only like malicious in terms of political intentions, such as the propaganda from Russia and China, but also from stupid people just spreading unintentionally or in good faith spreading wrong information. The Commission was working with the social platforms so that they by themselves would take down this content and make steps against those who are promoting and spreading such content. Then Commission also launched online tools to raise awareness of people about specific corona related disinformation in addition to what we have been doing on the

EUvsDisinfo website, where we are basically exposing all the disinformation. We also have a special platform, it's called Rapid Alert system, in which we are sharing everything we find in the public domain, the campaigns, the narratives with the member states.

4. It was logical, by the nature of the problem and by the nature of how the EU works, that the EU institutions would take the lead, both the Commission on the side of those areas where Commission is the competencies and the High Representative when it comes to foreign and security policy. Because this was this was not only health issue. The corona was also an economic issue and it was also a political, foreign and security issue for the European Union. Thus, it's just natural that the EU institutions entered the game in full consent and appreciation and coordination with the member states because it was a comprehensive problem that needed European solutions.

5. Our task and our aim was to expose disinformation, to raise the awareness that there is this information, to expose those actors who were misinforming, to expose the nature of the disinformation. That is, the concrete examples of this information and to provide the proper information. That's why the Commission decided to continue with our daily press briefings online. At the time, we had to keep going because we had to give answers and we had to give guidance to people, to authorities, to Member States about how to proceed. We were working based on the best scientific advice and also with international partners, trying to share the information and at the same time raising the awareness of the of the population in the Member states. And we were trying to counter the disinformation on vaccines against covid-19 both by exposing it and by providing verified information as the information became available.

6. I'd say preventing damages to the citizens because this Infodemic was not only harmful in political terms, due to the propaganda, but it was harmful in health terms as this type of disinformation could actually kill people. For example, there was this false allegation that someone could prevent corona by drinking the bleach or industrial alcohol. They could really die as a consequence

of the actions implied or advised by the disinformation actors, so the strategy was to inform citizens to raise their level of their awareness that there is a lot of disinformation going on, that people should be very careful about how they perceive the information, how they process the information and where they take the information from.

7. Everyone was our target. I mean that was a situation when everyone was exposed to the same threat - each single citizen, regardless of her or his profession was exposed to this. So, the strategy was to get the information out as far as possible and to as wide audiences as possible. Of course, first of all, we were working through media because we were conveying the information to the media. However, we soon used all the possible channels, namely social media and our dedicated website. The European Commission set up a dedicated website to deal with disinformation, to debunk it and to provide information on what is going on, what the Commission and Member States were doing. The target was simply everyone, but of course media was the first mediator of information and the ones who transferred the information from the institutions to the citizens. The communication from Brussels is limited as we don't have our own audience because we don't have a territory. We have the audience in the territories of the Member States, but they communicate in 24 different languages. Of course, it's the first priority for the authorities of the member states to communicate to their citizens. We can do a lot from Brussels, but it stays in English and French and it's still from Brussels, so what is most important for people is to get immediately the information locally, in the local context, from the local actors in the local language.

8. I think it was possible to prevent the harmful impact of the disinformation on most of the population. Of course, there are always people who will take the disinformation as the as the true information, they will act upon it. But fortunately, this was a very small margin of the population. We have seen it also in the in the fact that gradually the disinformation related to corona stopped because there was simply no audience and no appetite anymore for consuming it. This happened as we started to develop the vaccines and started to vaccinate a large part of the population. That was the moment

when the disinformation actors realized this is not really a useful topic for them anymore to be active in, so they gave up. It's proved that the strategy worked and that people actually build up their resilience against consuming such nonsense.

Funcionário 5 da comunicação da Comissão Europeia

1. We were in a crisis situation so we were witnessing all the typical problems in the context of communicating during crisis, as there were a lot of things happening at the same time everywhere. The very first challenge was to make sure that our voice, the voice of the Commission, was also heard. Because of the cacophony of messages, it was not clear from the beginning how to take things forward and everybody was looking for the appropriate response to this crisis, including the Commission. But once we got over that - and I think it was very quickly -, we realized that tackling the covid-19 would require a cooperated action, meaning that we all had to work together. If each Member state was acting on its own, then we would have had chaos, for instance with medical equipment, so it quickly became obvious that we had to work together. And then the main challenge there was to really pass this message clearly that only if we did it together, it would work well. There were several files I think we illustrated this approach, such as the green lines and the joint procurements of protective equipment and vaccines. Communication wise, we could not give a lot of details about, for instance, on the contracts that we were negotiating. There was a lot of business information which was considered confidential. We were not always able to reply to all these questions because we had to respect the confidentiality obligations that were imposed by the companies. Communication was not always easy and I have to say that sometimes we had situations where the media was quite critical about us and that we said some news which were not correct but we could not necessarily make it right because we were too overloaded.

2. I think we felt entitled to intervene and to also communicate very clearly because the Commission quickly realized that if we didn't work together, it would not work. So, the Commission very quickly put this idea on the table and quite frankly the Member States as well. The Member States realized this very quickly and that was why, for instance, they accepted the Commission to take over negotiations. And so that was something that became

already very clear a few months after the outbreak of the pandemic. I have to say that there was quite a lot of discipline on the part of the Member States in this whole process because this could have only worked if everybody was on board. There was a bit of tension here and there, but in general it worked extremely well and communication was largely left to the Commission because it was up to the Commission to do the negotiations. The Member States were also closely involved, but I think that, from a communication point of view, we knew very well how to prepare these messages.

3. From the beginning I would say an extremely big challenge was that we were being attacked from different angles and it changed all the time. In any case, the main message was that only if would work together, we would be able to tackle this. What we wanted to avoid was that each Member State in its own corner would start negotiating contracts with vaccine developers. The second important message that we wanted to stress was that we needed a diversified portfolio of effective vaccines, meaning having different contracts with different types of companies. And the third important message was the fact that we needed to invest or support the investment required for the development of these vaccines and that was why the Commission spent around 3 billion euros on supporting the development production capacity.

4. Either we were considered to negotiate to higher prices, either too low prices, either we were accused of giving everything we had to companies or accused of supporting development of inefficient vaccines as a source. Lots of negative news out there. To avoid this kind of disinformation – and of course you cannot avoid all of it – we wanted to be as transparent as possible on the whole process, from the start of negotiations through the development of the vaccines.

5. Regarding the vaccines, this transparency didn't mean that we could make all the contracts public. Unfortunately, we could not talk about some parts of the contracts, but it was very important for us to show that the vaccine was going to be developed, had to be very effective, efficient, it was safe, had good quality and so on. And the best way we found was to make all the files regarding development of these vaccines, all the medical elements, the medical

data, to make them public. With the European Medicines Agency, that was checking all of these vaccines, we put the whole file on their website so that everybody could see it. We knew that the only way to get people on board is if we could build trust of European citizens and building trust by showing there is nothing secret behind this.

6. I think that there, in fact, transparency was the first element of our communication strategy to avoid fear and misinformation. Second was that we had developed a service that specifically targeted misinformation on social media as well disinformation that actively followed all the rubbish that was out there on social media. When stories became outrageous and risked being followed by many people, we tried to explain as much as possible through our own social media channels that these things were not always correct. We did a lot of this kind of rectification to tackle misinformation. And I think, thirdly, we were also working very closely together with the Member States on communication campaigns. It's not like the Commission could do all the communication. Communication had to be done by the different Member States, so we worked closely with them to make sure that we created coherent messages throughout the European Union. The joint approach of the European Union was the right one, even though some people criticized. If we hadn't worked together to tackle the crisis, it would have been pure chaos. The message was to work jointly and to build trust through making sure the whole process was as transparent as possible. The media obviously wanted to look for problems, issues, tensions and so on and we sometimes were heavily criticized for the way how we tackled these negotiations. Some media outlets thought that we were too easy on the companies or that were too strict with the companies. In the beginning very difficult to challenge this and there some moments we thought we were in the middle of a storm, but then we realized that the storm would stop as soon as the first vaccines will start being delivered. And indeed, as soon as that happens, it quickly increased the speed of delivery, the criticism that had arisen in the months before started to disappear a little bit. These are examples that, in the context of crisis, you're not always able to tackle everything and sometimes you have to sweat it out.

7. Talking as a member of the Spokesperson Service, the media are our clients. And I have to say that, in general, the cooperation was extremely correct. I always had a very good cooperation with journalists and I find that the reporting was extremely clear and well done. I may not have always agreed with conclusions or opinions that followed, but it worked quite well. I have the impression that especially with the journalists that were active in Brussels we got quite good content.

8. I am not sure if we will be able to tackle all these issues and to reach people who want to believe in this kind of stuff. As a spokesperson, we work with journalists and the journalists are all serious people that don't write this kind of nonsense. But for the general public we needed to have that special unit to deal with this disinformation. I think we'll never be able to eradicate that completely, meaning some people may still believe in these narratives. But generally, I have the impression we came out of this with some stronger convictions. The European Union was not prepared to handle this kind of pandemic, but it took this heavy crisis to make us realize that they were right. And I think one of the great outcomes of this awful crisis is the fact that we are now much better prepared because this common approach we had. I think that the outcome of everything that has happened – and it was very stormy – was that we became, as a whole, better after all of this.

Funcionário 6 da comunicação da Comissão Europeia

1. The main concern was that everything that was happening was huge. Since the beginning, the president [Ursula von der Leyen] has called for almost daily meetings of relevant commissioners on issues such as transportation, borders, etc., but I remember that also very early in this process there was already a discussion about disinformation. I think it was a twofold because on the one hand social networks such as Twitter were used, and they already being used, by foreign actors to exploit uncertainties in society, but we also had public health implications. People were believing in content that was dangerous. We had a high percentage of people who wouldn't want to have a vaccine or to follow the course of measures to contain the pandemic. So, the political leadership was, as much as possible, trying to get citizens' trust and the challenge was that. The information changed every day. Things that were correct today could not be 100% correct tomorrow due to new information, so it was very difficult for people to actually understand what the state of play was and to identify clear information. Our concern, as the Commission, was to make sure that people would get correct information because then that they would also understand why certain measures were in place and what we're doing to contain the disease. I think the main concern was that we needed to make sure that the public was well informed in the digital space. In the context of the Code of Practice of disinformation, we very quickly got in touch with the platforms and several of them started to implement voluntary measures such as making some links available to the information coming from the health authorities.

2. I don't think that we acted on behalf of the Member States. We certainly did that in other areas, but it was on the negotiations for the vaccines, for instance, on the number of vaccines we could get. We acted in in the context of our competencies because we have been having some frameworks in place since 2018, such as the joint communication on disinformation and the action plan, the voluntary Code of Practice. You know the topic very well, but it

was within this context that we acted and that we used all the channels. For instance, we started to ask the platforms to send these regular reports. That was something that we had already done with them in the run-up to the European elections in 2019, when we asked them to send us regular reports where they stand and how they combat this information. By then, this model worked very well because we had a regular exchange. So, we had an instrument that we had already successfully used. I'm sure that member states also reached out to platforms. But it's always easier, in the context of single market, to have this for the entirety of the Union, from the upper level. This doesn't rule out that the national authorities did the same, but since we had the instrument, it was only logical to use it. And in addition, we have issued information 'online' through a new website.

3. It was a situation where we could make a plan and then go ahead with it, but the situation was rapidly changing over time. In the beginning, we didn't have any vaccine, then we had a vaccine; but we didn't have a covid-19 certificate, then we were working on interoperability for the tracing apps; and, finally, then we worked on the covid-19 certificate. All this came one after the other and we haven't had anything similar, with new and daily different challenges when it comes to communication. One element was to make sure that people would have access to trustworthy information and visible information, namely on social media and other platforms. That was done within the context of the Code of practice. We also had a website where we literally translated the stories we found into all languages. We were confronted with a very stacked record when it came to covid-19 and to disinformation linked to it. One of the initiatives was to create a website to point out some of that content. A third element was really to allow citizens, especially journalists, to find the correct information.

4. I mean the point was that we wanted to have a high number of vaccinated people. It was all about public health. We needed to protect those that couldn't be vaccinated and to allow people to regain freedom, to make sure that the normal life could start again. For that, it was important that people could trust in the medicines. Because otherwise, if there was no uptake,

then we would have been in lockdown for longer. This had implications in the way that the EU was functioning, so I think that, in a way, this was really a test for Europe. We had to provide the answers to challenges that had a common nature. What we saw was that we are actually stronger if we do this together.

5. As I told you, we had to monitor reports of the Code of Practice fighting covid-19 and vaccines were part of it. The purpose was really to keep track of what platforms were doing to make sure that their reports were accurate and that they kept on fulfilling their commitments. One commitment was to break the link monetization because when you have that people click more and are more eager to click on polarized content. Here it became very evident because, since the beginning, the public opinion was a bit divided on certain elements, such as the vaccinations. So that's why we wanted to make sure that platforms would crack down on this. But this was just one element as the main goal was to make sure that this disinformation didn't go viral.

6. I remember that the president [Ursula von der Leyen], but also some members of the Commission, were active on the case of disinformation. And I think that the strategy was in a way twofold: on the one hand, explain what was important and how to combat the virus and misinformation surrounding it, and to highlight to citizens the consequences of this virus. In terms of political strategy, we had a situation that it was not foreseen, but it was involving constantly. It was not a normal situation which you could go after strategy and to follow it. It was more reactive.

7. For best communication, it's always the journalists and the media. However, in this case we also issued a lot of material to inform citizens directly, especially about the elements related to the vaccines. I would say it's on the one hand the media. We had to deal a lot with media, for instance, we had many briefings and in different languages as we have organized virtual briefings in the Member States, not only in Brussels, so we were very active. We were also delivering information for citizens, so on the other hand we reached them directly. But at the end of the day, it's also the fact that other actors, that would need to take action, actually do it. You don't remove any disinformation just by talking about it, you need to convince the ones who are in charge of it.

As a public crisis, we needed to step up our game and platforms needed to act more forcefully against such waves of disinformation.

8. It's a topic that divided society. I would hope that we managed to provide as much trustworthy information as possible and that people found that the information issued by the Commission was important. We gave the choice to trust to the user. We didn't reach everyone and we didn't convince everybody, that's clear, and of course we didn't eradicate all disinformation, but I think that we helped to contain the problem. We were not the only actor, but I think the Commission has identified the problem early on and has leveraged some instruments that had a significant positive effect.

Funcionário 7 da comunicação da Comissão Europeia

1. First and foremost, to raise awareness about the importance of vaccination in order to overcome the pandemic. This centered on communicating the safety and efficacy of vaccines in order to encourage uptake. In addition, the Commission sought to communicate on the benefits of joint procurement in order to secure equitable distribution and value for money for citizens. Relatedly, the Commission sought to communicate on the EU's role in securing supplies for its partners around the world such as developing nations in collaboration with the UN.

2. I'd like to reference the Commission's communication on covid-19 disinformation from June 2020³³⁹, that said that "to the call of the members of the European Council and EU Foreign Affairs Ministers, as well as to the concerns of the European Parliament" was created as an immediate response to disinformation around the coronavirus pandemic, looking at the steps already taken and concrete actions to follow, which can be quickly set in motion based on existing resources".

The Commission did not set out to act on behalf of member states in terms of communicating on this topic. The Commission communicated in conjunction with MS and health authorities in order to promote factual and reliable information on vaccines and measures to combat the pandemic. On the policy side of the disinformation response, the Commission has specific competencies in the field of digital regulation related to platform regulation, notably the Code of Practice on disinformation which was used for covid-19 specific initiatives.

3. I think this is best answered in section 5.5 of the paper "Fighting the Fallacies: The 'Infodemic' and the European Commission"³⁴⁰, that provides an overview of the different initiatives taken focusing on the fact that the

³³⁹ European Commission (2020). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, consultado em 23 de dezembro de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>]

³⁴⁰ Barclay, M., Perger, I., Salvai, M. (2023). *Fighting the Fallacies: The 'Infodemic' and the European Commission*. In: Purnat, T.D., Nguyen, T., Briand, S. (eds) *Managing Infodemics in the 21st Century*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27789-4_5

Commission used resources the EU already had, such as through the European External Action Service, by working with the private sector in the Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology and also via the network against disinformation.

4. Section 5.4.3 of the same paper³⁴¹ lays this out in most detail, saying that: “As per the WHO’s infodemic definition, the EU had a stake in tackling information that undermines the public health response. Two political developments are worth highlighting in this respect: first, the EU was central in facilitating the joint procurement of vaccines; second, the EU’s role in assisting recovery efforts. [...] The EU was also at the heart of European level crisis management such as coordinated action on external and in some cases even internal, borders, vaccine certificates and ensuring supplies of equipment. Underlying these innovations, a changed political climate saw a more general expectation from citizens that the EU step up and play its part in the health crisis, whatever its formal competencies. The potential impact of the infodemic on these functions was made explicit in March 2020 when the European Council recognised the need to ‘resolutely counter disinformation with transparent, timely and fact-based communication on what we are doing and, thus, reinforce the resilience of our societies’”.

5. See the section 5.3.1.1 on initial response, that points out that says that “conventional methods of proactive communication, amplifying reliable content and de-bunking were adequate for reinforcing essential information and dispelling prevalent myths”.

6. There was a strong push by the EU’s political leadership – president and Commissioners – to show their support for vaccination and covid-19 health measures. This included not only formal statements but also social media activity such as videos and photos explaining the importance of vaccination and sanitary measures, like hand washing. Experts were also incorporated such as Peter Piot, the president’s advisor on health matters.

³⁴¹ Barclay, M., Perger, I., Salvai, M. (2023). *Fighting the Fallacies: The ‘Infodemic’ and the European Commission*. In: Purnat, T.D., Nguyen, T., Briand, S. (eds) *Managing Infodemics in the 21st Century*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27789-4_5

7. The main target was EU citizens in order to encourage uptake of the vaccines and to communicate the role of EU solidarity in delivering on the vaccine effort. The target was therefore very broad.

8. This is difficult to evaluate and can be considered from various angles. Stopping mis and disinformation completely is not possible, not least because of serious freedom of speech considerations. Another way to look at it is to what extent we achieved successful uptake of vaccines in member states. This reveals a mixed picture with notable successes in many Member States where vaccine hesitancy was previously high (e.g. France) but others still lagged behind. These results can only partially be attributed to the Commission and its communication activities as the Commission is only one among several stakeholders engaging with the public on this issue – arguably Member State health authorities and their political leadership were far more important. Another measure is how trust in the EU fluctuated during this period. In this respect we see trust was maintained and even rose slightly, suggesting that the EU's communication activities on this issue did not negatively impact perceptions of the EU. Nevertheless, it remains incredibly challenging to gauge outcomes in the context of a pandemic in 24 official languages and 27 different Member State contexts and hundreds of millions of citizens. As mentioned, the Commission was just one among several actors and so distinguishing responsibility for different outcomes remains very difficult.