

## A Comunicação Legislativa e a Agenda Pública: A Campanha do Senado Contra a Desinformação

*Michel Carvalho da Silva<sup>1</sup>*

**Resumo:** A partir da campanha do Senado Federal contra as notícias falsas, o estudo em tela propõe uma discussão acerca de como o parlamento, enquanto arena de discussão pública e esfera decisória, enquadra determinado problema social em sua agenda, dando-lhe tratamento político. O trabalho apresenta um panorama geral sobre o contexto da desinformação, pensando nos desdobramentos da propagação de notícias enganadoras para a democracia e a discussão das políticas públicas. Verifica-se que a campanha institucional do Senado reflete as três dimensões da comunicação legislativa (pública, institucional e política), isso fica evidente quando o parlamento propõe a discussão pública acerca do combate à fraude informativa, ao mesmo em que fortalece sua imagem institucional e tenta convencer a população sobre a “nobreza” de suas intenções ao privilegiar esse determinado assunto.

**Palavras-chave:** comunicação legislativa; Senado Federal; desinformação; visibilidade.

### 1. Introdução

As eleições brasileiras de 2018 foram marcadas pela distribuição deliberada de conteúdo falso na internet. Longe de ser um fenômeno nacional, a “viralização” de boatos e mentiras nas redes sociais de internet (RSI) já tinha demonstrado seus efeitos nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos e no referendo do

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Comunicação Pública e Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo. É Coordenador de Comunicação na Câmara Municipal de Cubatão (SP), onde também **exerceu** o cargo de vice-coordenador da Escola do Legislativo e da Democracia (ELD). Integrante do Grupo de Pesquisa Mediações Educomunicativas (MECOM). Contato: michel.carvalho@ufabc.edu.br.

Brexit do Reino Unido. Alguns episódios, como a multiplicação de fake news sobre a execução da vereadora Marielle Franco (PSOL) e a greve dos caminhoneiros, deram uma amostra do potencial danoso da desinformação ao debate público. O uso desse expediente tem mostrado que é capaz de estabelecer consensos, mesmo quando os rumores são desmentidos pelos tradicionais meios de comunicação.

Não é só no campo político que a desinformação traz uma série de consequências preocupantes. Informações equivocadas podem gerar comportamentos e atitudes geradores de risco em relação à saúde, seja pela indução de medicamentos inadequados ou pela recusa de medidas protetivas. Recentemente, boatos sobre a vacina da febre amarela se espalharam pelas RSI, o que acabou comprometendo diretamente as metas de imunização do Ministério da Saúde. Entre as mentiras disseminadas, estava a de uma receita natural que poderia garantir a proteção contra a febre amarela.

As notícias falsas em circulação na web operam na contemporaneidade como atalhos informacionais pelos quais os cidadãos criam sentido para a realidade política e formar seu ponto de vista. São comentadores remunerados, legião de trolls (usuários que provocam e desestabilizam emocionalmente outros na web), pessoas ou empresas que administram centenas de contas com perfil falso em mídias digitais e atuam de forma estratégica para compartilhar essas mensagens. O problema é que tais conteúdos acabam desinformando a sociedade em assuntos como saúde, economia, segurança pública, direitos humanos e política, servindo, muitas vezes, como instrumento de manipulação da opinião pública e de propagação de discursos de ódio (SANTOS JÚNIOR, 2014).

A mentira sempre fez parte da humanidade, mas com a onipresença das RSI no cotidiano das pessoas, seu impacto ganha uma outra dimensão (FERRARI, 2018). Diante desse cenário de desinformação, em que fatos objetivos são menos influentes em formar a opinião pública do que apelos às crenças pessoais, o que fazer para combater a distribuição deliberada de conteúdo inverídico e como formar um leitor imune ao noticiário falso? A partir desse problema, determinados atores políticos, como o Senado Federal, sentiram a necessidade de promover ações institucionais contra as fake news.

Durante a gestão do presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), iniciada em 2 de fevereiro de 2019, intensificou-se o debate em torno do problema da desinformação. Foram realizadas duas audiências públicas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado sobre a influência das notícias falsas na sociedade. Além disso, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) mista das fake news, para investigar ataques cibernéticos contra a democracia e o debate público, uso de perfis falsos nas eleições de 2018, cyberbullying sobre agentes públicos e internautas vulneráveis e aliciamento de crianças para crimes de ódio.

O Senado também lançou em junho de 2019 uma campanha institucional contra a propagação de fake news, tendo como slogan: “Notícia falsa se combate com boa informação”. Por meio das mídias legislativas da Casa, a iniciativa tem dois objetivos principais: 1) mostrar como reconhecer uma informação falsa sobre o Congresso Nacional e 2) fortalecer a imagem pública do Senado como instituição digna de confiança.

147 Diante dessa tomada de posição do Senado em relação à questão da desinformação, o artigo propõe uma discussão acerca de como o parlamento, enquanto arena de discussão pública e esfera decisória, enquadra determinado problema social em sua agenda, dando-lhe tratamento político. A ideia é refletir como a disseminação de conteúdo inverídico emerge na pauta legislativa, a ponto de o Senado criar uma campanha institucional contra as notícias falsas.

Para consecução dos objetivos mencionados anteriormente, o trabalho apresenta no tópico a seguir um panorama geral sobre o contexto da desinformação, pensando as definições do termo e os desdobramentos desse fenômeno para a democracia e a discussão das políticas públicas. Em seguida, discutiremos o enquadramento das notícias falsas como problema público a partir do tratamento dado pelo Senado, refletindo sobre as ações institucionais deste parlamento sobre o tema em questão. Por fim, debatemos a comunicação legislativa e sua relação com a visibilidade dos problemas sociais e a agenda pública.

## 2. A desinformação como problema público

A disseminação de notícias enganadoras ou distorcidas não é um fenômeno novo ou nascido com a popularização das RSI. A história brasileira coleciona episódios em que reputações foram destruídas em virtude da propagação de boatos, como o caso da Escola Base em 1994, em que os proprietários de um colégio foram acusados injustamente de abuso sexual de crianças. No entanto, a desinformação ganha novos contornos a partir da produção amadora e deliberada de notícias falsas no ecossistema digital. Para se ter uma ideia da gravidade do tema, em 2014, Fabiane Maria de Jesus, foi espancada até a morte por moradores de Guarujá (SP), onde morava. Na ocasião, uma página no Facebook divulgou uma notícia falsa sobre a mulher, acusando-a de praticar magia negra com crianças.

Não existe consenso entre os teóricos do campo da comunicação acerca do termo “fake news”. Alguns defendem o uso deste conceito, popularizado nas eleições norte-americanas de 2016, pois foi incorporado à gramática política e à cobertura jornalística; outros consideram a denominação imprecisa, uma vez que se confunde com outros tipos de desinformação, como exageros, omissões, especulações, notícias mal apuradas, descontextualizadas ou mesmo satíricas.

Entre tantas definições para esse fenômeno comunicacional, recorremos a um texto de Allcott e Gentzkow (2017), que consideram fake news toda informação comprovadamente falsa, produzida intencionalmente com o objetivo de influenciar a opinião pública. Já Santaella (2018) procura ser mais ampla ao caracterizar as fake news, incluindo além de notícias, estórias, boatos, fofocas ou rumores que são deliberadamente criados para ludibriar ou fornecer informações enganadoras, visando influenciar as crenças das pessoas, manipulá-las politicamente ou confundir em prol de interesses escusos.

No campo da ciência da informação, os teóricos optam por diferenciar as ideias de disinformation e misinformation, pois apesar de que suas respectivas definições se refiram às informações falsas, a primeira se relaciona a estratégias que procuram propositalmente falsificar uma informação com o objetivo de enganar as pessoas; já a segunda tem a ver com informações equivocadas do ponto de vista de precisão **e contexto, mas sem a intencionalidade de prejudicar alguém** (FALLIS, 2015).

Se o conceito em torno fake news ainda está em disputa, não resta dúvida quanto ao potencial danoso da proliferação de conteúdo deliberadamente inverídico, que mimetiza notícia, e é distribuído com o objetivo de gerar vantagem (econômica ou política). Numa sociedade cada vez mais midiaticizada, somos bombardeados a todo momento por informação. A comunicação nunca foi tão descentralizada, prova disso é que qualquer pessoa com um smartphone nas mãos tem a possibilidade de produzir conteúdo viral. Mesmo que a internet represente um adicional importante no processo de governança e accountability (mecanismo de prestação de contas perante irregularidades governamentais), esse ganho é acompanhado por uma série de desafios.

Existe hoje uma verdadeira fábrica de fake news em atividade no Brasil e no mundo, que produz histórias, utilizando bots, algoritmos e disparos em massa, conforme interesses escusos desses grupos, para fazê-las circular em forma de textos, fotos, vídeos, imagens, memes e outros formatos no WhatsApp, Facebook, Twitter e Youtube. O modus operandi da produção de notícias falsas se baseia na construção de narrativas sobre assuntos controversos ou polêmicos, que possam reforçar preconceitos, prejudicar adversários ou provocar desordem informacional, que abrange desde notícias com erros a conteúdos deliberadamente falsos.

Num contexto de grande tensionamento entre grupos políticos e outros setores da sociedade civil, as pessoas estão dispostas a dialogar somente com quem converge com seu posicionamento ideológico, tudo o que é contrário a essa concepção de mundo é imediatamente considerado como algo negativo, logo, não merece crédito. Os indivíduos estão criando uma dinâmica na qual elas só enxergam o que elas querem, na qual elas interpretam dados como lhes convêm e compartilham somente aquilo em que acreditam (KEEN, 2012).

O filtro bolha (PARISER, 2012) reforça esse tipo de comportamento polarizado e cria ambiente favorável para pulverização de notícias falsas e o surgimento de discursos de ódio. Sastre et al. (2018) argumentam que em um cenário altamente dividido entre dois grupos ideológicos, se determinado indivíduo demonstra interesse por informações relativas ao lado “A”, o processo de “filtro bolha” irá limitar o acesso a informações somente a respeito. Dessa forma, eventuais notícias falsas que utilizem esse padrão para a sua massificação terão maior sucesso,

já que ele não terá acesso a outras informações que poderiam contrapor ou até esclarecer os fatos.

Outro aspecto que favorece a pulverização de desinformação em escala global é o modelo de negócio baseado no uso de ferramentas de remuneração por meio da conquista de audiência e venda indireta de anúncios. Conforme Sastre et. al. (2018), o conteúdo falso, que geralmente explora temas polêmicos e polarizados de forma sensacionalista, é compartilhado massivamente em mídias digitais, gerando tráfego em sites e permitindo ganhos financeiros com anúncios por meio do Google AdSense. Diante desse quadro, não seria exagero asseverar que as RSI lucram com a proliferação de notícias falsas.

Quando pensamos particularmente em desinformação política e de seus efeitos para o processo democrático, logo nos preocupamos com as eleições. Em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução Nº 23.551/2017, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições, proibiu a veiculação de “fato sabidamente inverídico”. Em 7 de junho do ano passado, o TSE, pela primeira vez aplicou a norma que coíbe notícias falsas na internet. Em resposta à ação movida pela Rede, o TSE determinou a retirada do ar de conteúdos publicados na fanpage “Partido Anti-PT”, que acusava a candidata Marina Silva de envolvimento em casos de corrupção.

No entanto, o TSE não conseguiu deter a distribuição deliberada de conteúdo enganoso no ambiente digital no pleito do ano passado. Na véspera da votação do primeiro turno das eleições, as fake news se espalharam nas RSI. Foram vídeos editados, imagens com o dia errado de votação, fotos com candidatos com estampas de camisa alterada, e até áudios simulando vozes de candidatos para sugerir determinadas reações a pesquisas. Diferentes notícias falsas se proliferaram durante a campanha como demonstram alguns sites e agências de checagem (Aos Fatos, Lupa, Truco/Pública, Comprova, Boatos.org e E-farsas).

Ao analisar a circulação de quatorze histórias comprovadamente forjadas sobre o tema de fraude nas urnas eletrônicas que circularam durante a campanha presidencial brasileira de 2018, Gomes e Dourado (2019) identificam quatros elementos fundamentais para avaliar as fake news: contexto da guerrilha

informativa, meios e modos de propagação, mimetização jornalística e teor político. Nesse sentido, quando falamos de informações inverídicas, não podemos pensar nesse fenômeno como algo estanque, isolado da cultura política que predomina em determinada sociedade. Isso não quer dizer que países com instituições democráticas mais sólidas estejam imunes à ameaça da desinformação, mas a falta de confiança nos Poderes amplia as possibilidades de teorias conspiratórias e a propagação de engodos.

A proliferação de informações falsas ou de veracidade questionável é um problema social que chama a atenção do mundo. A Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia, criou um Grupo de Especialistas (HLEG) para aconselhar a Comissão acerca de iniciativas para combater desinformação on-line<sup>2</sup>. Como resultado dos estudos conduzidos pelo Grupo, foi produzido um relatório, que faz uma série de recomendações, entre elas, a responsabilização das plataformas digitais e a transparência das notícias on-line. O documento da Comissão Europeia indica ainda que a desinformação não será combatida se não houver um ambiente plural e diverso, com diferentes fontes de informação disponíveis aos cidadãos.

151

Como o objetivo dessa seção foi traçar um panorama geral do fenômeno da desinformação e não discutir propriamente a epistemologia do termo fake news, iremos a seguir apresentar as ações institucionais tomadas pelo Senado Federal a fim de tratar o tema como um problema a ser resolvido pelo Poder Público.

### **3. A desinformação na pauta do Senado**

Assim como outros órgãos do Poder Público, o Senado tem sido alvo recorrente de desinformação. Em 2013, circulou nas redes sociais uma notícia inverídica de que a senadora na época, Ana Rita (PT-ES), teria criado o projeto que estabelecia a bolsa de R\$ 2 mil mensais para prostitutas<sup>3</sup>. Evidentemente, nunca houve proposta com esse teor em tramitação sobre o assunto. Em 9 agosto de 2017,

---

<sup>2</sup> **UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High Level Group on fake news and online disinformation.** Disponível: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Acesso em 07/08/2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/05/16/policia-investiga-autoria-de-noticia-falsa-sobre-o-senado>. Acesso em 10/06/19.

esta Casa Legislativa chegou a publicar em sua fanpage um post em que negava a existência de um projeto de lei, que que cancelaria automaticamente a carteira de motorista (CNH) depois de trinta dias de vencimento. A publicação menciona que “é fácil checar se uma notícia assim é verdadeira ou falsa”, basta o cidadão pesquisar o número da matéria parlamentar no site institucional do Senado e verificar se o tal projeto objeto do boato viralizado existe ou não.

Já em 5 de março de 2018, o fanpage da Presidência do Senado divulgou uma nota de esclarecimento que ressaltava que não tinha solicitado ou que não estava em elaboração qualquer projeto de lei para alterar o Código Penal, a Lei Eleitoral ou o Marco Civil, com o objetivo de criar mecanismos de censura livre manifestação e informação na internet. A publicação ainda mencionava que então presidente, o senador Eunício Oliveira, não havia solicitado ao Conselho de Comunicação do Congresso Nacional, um órgão consultivo e sem a faculdade de apresentar projetos, para que elaborasse qualquer sugestão sobre o tema. Naquele período, uma fake news circulava na web afirmando que o Senado está criando um mecanismo legal para criminalizar quem criticasse a classe política nas RSI.

152

No Senado tramitam alguns projetos relacionados ao problema da distribuição deliberada de desinformação e do uso irregular de dados pessoais por plataformas digitais. Entre as iniciativas legislativas, está o PLS (projeto de lei do Senado) Nº 473/2017, de autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI), que está em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sob a relatoria do senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG).

O projeto altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa. A matéria prevê sanções para quem tem consciência que determinada notícia é falsa e que pode distorcer, alterar ou corromper a verdade sobre informações relacionadas à saúde, à segurança pública, à economia nacional, ao processo eleitoral ou que afetem interesse público relevante. O projeto prevê detenção, de seis meses a dois anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave. Se o agente pratica a conduta valendo-se da internet ou de outro meio que facilite a divulgação da notícia falsa sofrerá reclusão, de um a três anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.

A pena aumenta-se de um a dois terços, se o agente divulga a notícia falsa visando a obtenção de vantagem para si ou para outras pessoas.

O Senado tem tratado a desinformação como problema público, ou seja, objeto que requer a ação do governo, e tem sua principal fonte nos acontecimentos da atualidade, exigindo novas tarefas da ação pública – seja do Estado ou da sociedade. A mencionada Casa Legislativa vem discutindo periodicamente a criação de mecanismos legais para combater a desinformação, principalmente nos ambientes digitais.

Na solenidade de lançamento da campanha contra a desinformação, em 10 de junho deste ano, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, comentou que a iniciativa é mais uma ferramenta de gestão democrática: “Na guerra contra as notícias falsas, que são maldosamente criadas para confundir a opinião pública, o Senado está fazendo sua parte”. Já a diretora da Secretaria de Comunicação Social do Senado na época, Angela Brandão, destacou que o cidadão pode ser um parceiro no controle da disseminação de mentiras. Segundo a gestora, quanto mais pessoas souberem como detectar uma notícia falsa, menos ela se espalhará.

153

Os conteúdos publicitários referentes à campanha contra a desinformação foram publicados nos produtos da Agência Senado — portal Senado Notícias e no Jornal do Senado — e veiculadas na Rádio Senado e na TV Senado ao longo de suas programações. As RSI da Casa também divulgaram as publicações, que apresentaram um conteúdo de serviço de utilidade pública, com dicas e sugestões.

Na peça publicitária veiculada no Jornal do Senado, na edição de 10 de junho de 2019, além do slogan da campanha, a publicação apresenta cinco passos para que o cidadão não seja enganado por notícias falsas. A peça traz ainda o seguinte alerta “antes de compartilhar uma notícia duvidosa sobre o Senado, descubra o que o Jornal do Senado tem a dizer sobre o assunto”, numa tentativa de reforçar a credibilidade deste veículo de comunicação institucional da Casa.

Já nas vinhetas da campanha, veiculadas durante a programação da TV Senado e nas redes sociais deste parlamento, os próprios jornalistas do Senado Federal participam das peças, explicando sobre a natureza das notícias falsas e como a sociedade pode combatê-las (Tabela 1).

### Relação de Vídeos da Campanha do Senado contra as notícias falsas

Vinheta	Tempo	Texto
1	30s	<p>Sabe qual é a melhor maneira de se evitar uma notícia falsa?</p> <p>Ir atrás das fontes oficiais.</p> <p>Nós estamos aqui nos corredores do Senado todos os dias.</p> <p>No nosso canal no Youtube, a TV Senado transmite até oito eventos ao vivo.</p> <p>E aquele projeto de lei que está em debate no plenário vai ser analisado aqui nos nossos estúdios.</p> <p>A gente vai seguir fazendo a nossa parte.</p> <p>Mas você também precisa fazer a sua.</p> <p>Notícia falsa se combate com boa informação</p>
2	30s	<p>Você já contou uma mentira sem saber que era mentira?</p> <p>Você já passou uma notícia adiante sem checar se era verdade?</p> <p>Posso te pedir uma coisa? Próxima vez que você receber uma notícia falando sobre o Senado. Procure a gente.</p> <p>Entra no site da TV Senado. No nosso canal no Youtube. Acesse ao nosso canal na TV.</p> <p>Antes de passar para frente uma notícia duvidosa, busque saber o que a TV Senado tem a dizer sobre o assunto.</p> <p>Notícia falsa se combate com boa informação</p>
3	30s	<p>Você sabe identificar uma notícia falsa?</p> <p>Primeira dica: Preste atenção no texto. Veja se tem problema de ortografia. Se está bem escrito.</p> <p>Desconfie de manchetes sensacionalistas ou daquelas mensagens que te estimulam a compartilhar rápido, sem pensar.</p> <p>Pesquise em outros meios. Veja se alguma mídia divulgou a notícia.</p> <p>E se não tiver certeza? Não passe adiante.</p> <p>Notícia falsa se combate com boa informação.</p>

Elaborado pelo Autor

Em linhas gerais, a campanha enfoca na ideia de que é possível identificar notícias falsas em circulação nas redes sociais, sendo que uma das possibilidades é o cidadão comum acompanhar o noticiário produzido pelas mídias legislativas do Senado.

A campanha sugere que as mídias do Congresso Nacional são fontes de informação confiáveis para verificar notícias sobre projetos, votações, audiências públicas, e o cotidiano parlamentar de senadores e deputados (“Sabe qual é a melhor maneira de se evitar uma notícia falsa? Ir atrás das fontes oficiais. Nós estamos aqui

nos corredores do senado todos os dias”). Com isso, o Senado tenta fortalecer a imagem da comunicação legislativa junto à população como aquela capaz de oferecer uma cobertura jornalística ampla e imparcial acerca dos acontecimentos políticos.

É interessante observar que, em uma das vinhetas, os jornalistas da TV Senado reforçam a ideia de que estão cumprindo seu papel de combater fraudes informativas (“A gente vai seguir fazendo a nossa parte”), mas agora é preciso que o cidadão comum também se mobilize nessa tarefa de não compartilhar conteúdo falso. Para isso, uma das propagandas menciona uma série de procedimentos que servem para identificar uma notícia mentirosa, como: prestar atenção no texto, verificando se tem problema de ortografia e se está bem escrito; desconfiar de manchetes sensacionalistas ou daquelas mensagens que te estimulam a compartilhar rapidamente sem criticidade; e pesquisar em outros meios de comunicação, observando se outro órgão de imprensa divulgou a notícia. As vinhetas ressaltam que se o indivíduo não tiver certeza acerca da veracidade de um determinado conteúdo, não deve passá-lo adiante.

155

O nome da campanha – “Notícia falsa se combate com boa informação” – em si sugere que os efeitos de conteúdos fraudulentos colocados em circulação na web podem ser neutralizados ou banidos por informação verificada e de qualidade. Nesse aspecto, devemos pensar, a partir da lógica do Senado, quais veículos de imprensa pretensamente produzem um “bom jornalismo” e, conseqüentemente, “boa informação”. Seriam os meios de comunicação tradicionais ou as próprias mídias legislativas do Congresso? A realidade é que cresce a desconfiança acerca do jornalismo tradicional, principalmente no atual cenário da informação, em que cada cidadão se torna criador de conteúdo.

#### **4. Discussão: comunicação legislativa e debate público**

Segundo Matos (1999), as características plurais e democráticas dos Legislativos contrastam com o caráter monolítico dos regulamentos, medidas provisórias e decisões dos Executivos. Se os processos de tomada de decisão no Legislativo costumam ser mais abertos, no Executivo, ainda predomina a privacidade e a dificuldade de interferência da sociedade na ação governamental.

Para a autora, o parlamento é, ao mesmo tempo, limite do poder individual e/ou unidirecional, praça de exercício das vivências democráticas e porta-voz dos múltiplos interesses cidadãos.

A comunicação legislativa, para Matos, se realiza plenamente quando existe relação íntima com a prática da cidadania, ou seja, refletindo os debates e as decisões dos parlamentares, que são objetos de cobertura da mídia e de pressões advindas da sociedade civil. Sem essa representação e a consequente intervenção de amplos setores da sociedade, o regime democrático não se realiza institucionalmente. A comunicação do Legislativo, assim, tem dois papéis fundamentais: informação bruta e simples, e formação de atitudes cidadãs, participativas e conscientes (MATOS, 1999).

No caso do Senado Federal, Novelli e Burity (2010) comentam que nos últimos anos esta Casa Legislativa criou alguns canais de comunicação que resultaram em maior aproximação com a sociedade, sem que isso representasse a substituição do papel representativo do legislativo, consagrado pela democracia liberal. No entanto, na visão dos autores, a comunicação legislativa é eficiente quando provoca novos comportamentos políticos, particularmente no estreitamento da relação dos representantes com a opinião pública e a sociedade civil.

Para efeito de sistematização teórica, consideramos a comunicação legislativa neste estudo de caso em suas três principais dimensões: a pública, relacionada ao interesse cidadão e ao bem comum (BRANDÃO, 2009; JARAMILLO-LÓPEZ, 2011; MATOS, 1999); institucional, ligada ao fortalecimento da imagem pública do órgão governamental (TORQUATO, 2015; DANIEL, 1993); e política, associada à campanha permanente por adesão ao projeto político (LILLEKER, 2007; ROSE, 2012). Assim, a comunicação legislativa, fundamentada no princípio constitucional da publicidade, tenta estabelecer um contraponto à representação negativa do parlamento, historicamente construída pela mídia tradicional.

Compreendendo a comunicação legislativa em sua complexidade, não podemos ignorar o fato de que as informações, disponibilizadas pelos diferentes canais de comunicação do Congresso, servem tanto para cumprir suas obrigações normativas (transparência e promoção do debate público) quanto para promover a

instituição em si, fortalecendo a imagem do parlamento e de seus membros junto à população. De fundo, o que se discute é a visibilidade pública. Para Weber e Carnielli (2016), a necessidade de promoção, apoio ou votos que incidem na aferição da imagem pública poderá comprometer a qualidade da comunicação pública, sempre de caráter institucional e público. Esse paradoxo ocorre em virtude à dependência que toda ação pública tem de circulação e visibilidade e essa ação, por sua vez, está associada e promove, em maior ou menor escala, os atores institucionais a ela ligados, isso fica muito evidente na campanha “Notícia falsa se combate com boa informação”, do Senado Federal.

No caso que tratamos neste artigo, o Senado dá visibilidade ao problema da distribuição de notícias enganadoras, ao enquadrá-lo como demanda social, que exige uma ampla discussão com diferentes atores da sociedade civil. Para isso, o Senado cria uma campanha institucional, em que são veiculadas peças de utilidade pública, lembrando ao cidadão que ele conta com os canais oficiais para acompanhar o que acontece na vida política brasileira e para não se deixar enganar. A comunicação legislativa opera, assim, na tentativa de construção de esquemas narrativos que permitem a população interpretar os problemas por meio do tratamento dado (enquadramento).

O Senado, responsável por elaborar leis e fiscalizar o Executivo, seria o palco legítimo das discussões sobre temas de interesse público, como observamos em audiências públicas sobre a prática de distribuição de conteúdo falso promovidas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Por outro lado, é inegável que a divulgação dessa campanha pelas mídias do Senado busque visibilidade, compreensão, apoio e credibilidade ao discurso institucional, o que pode fortalecer uma imagem pública favorável. Outrossim, a campanha também pauta esse debate dentro do parlamento, exigindo respostas dos representantes do governo e da oposição; e na mídia comercial, que faz a cobertura do Congresso e produz notícias sobre o cotidiano parlamentar.

Por outro lado, além desse elemento persuasivo, a comunicação legislativa, nas palavras de Filgueiras (2008), pode exercer um papel significativo de controle da corrupção, se promover a pedagogia cívica, não pela lógica dos escândalos, mas por um processo de esclarecimento que ocorre na esfera pública. “O necessário é

possibilitar mecanismos de entendimento e de comunicação política não enviesados pelo denunciismo moral ou pelo silêncio velado das instituições” (FILGUEIRAS, 2008, p. 85).

Como verificamos pelo conteúdo da campanha “Notícia falsa se combate com boa informação”, apesar de sua aura normativa, é inegável que esse tipo de comunicação legislativa funcione como estratégia política para fortalecer a imagem do parlamento. No caso do enquadramento dado ao problema social da desinformação, o Senado, por meio de seus canais de comunicação, se apresenta como espaço de visibilidade e legitimação dos atores institucionais envolvidos no processo de formulação de políticas públicas contra a fraude informativa, inclusive como mecanismo de pressão sobre o Poder Executivo.

No entanto, como acentua Thompson (2014), dada a natureza da internet, é muito mais difícil hoje controlar o fluxo de conteúdo simbólico dentro dela e, dessa forma, mais complexo para aqueles que estão no poder se assegurarem de que as representações disponíveis aos cidadãos são as que eles gostariam de ver circulando. Dessa forma, a campanha “Notícia falsa se combate com boa informação” para ter algum tipo de efeito sobre o conjunto da sociedade teria que produzir representações que se contraponham à atual imagem do Congresso.

Em tempos de permanente visibilidade pública, o Estado e seus componentes estão sujeitos à dinâmica dos meios de comunicação. Para romper as barreiras mercadológicas e do campo social, os agentes políticos precisam recorrer a um estratégico sistema de produção de conteúdo e informações, que passa também pela comunicação legislativa. Dessa forma, os representantes eleitos, que desejam fazer-se visíveis, buscam que seus posicionamentos sejam lembrados na esfera política e tentam orientar o público na construção da representação desejada (GOMES, 2004), mesmo que a existência de referências para ler o mundo ou as instituições não garanta que tal leitura se dê nos moldes preconizados por um emissor qualquer.

## **5. Considerações Finais**

A prática de espalhar boatos ou mentiras, acompanha a sociedade há muito tempo, desde a antiguidade, mas com as mídias sociais on-line, esse expediente se

tornou um problema público, por afetar o cotidiano de um número significativo de cidadãos e o funcionamento das próprias instituições do Estado democrático.

A desinformação é um fenômeno sistêmico, que envolve diferentes atores sociais, do Estado até a sociedade, passando pelas empresas de tecnologia e a própria imprensa. A proliferação de fraude informativa na web também é um problema estrutural, que também guarda relação com a arquitetura das plataformas digitais. Dessa forma, a desinformação se apresenta como um assunto de interesse público, que exige a ação do parlamento brasileiro. A campanha “Notícia falsa se combate com boa informação”, do Senado Federal, é um ensaio dessa tomada de posicionamento do Congresso Nacional.

Como observamos neste estudo, o Senado Federal identifica a fraude informativa como um problema público, que afeta o debate público e, conseqüentemente às decisões políticas. Evidentemente, que ao enquadrar a mencionada questão dentro do paradigma das políticas públicas, o Senado quer influenciar ou, ao menos, participar da elaboração de possíveis soluções para combater a prática da disseminação de mentiras com fins políticos e econômicos.

159

Ao final deste trabalho, verificamos ainda que a campanha institucional do Senado contra as fake news, veiculada em suas diferentes mídias, reflete as três dimensões da comunicação legislativa (pública, institucional e política), sendo possível afirmar que a mencionada iniciativa atende à estratégia do Senado de se fortalecer como uma Casa Legislativa republicana e independente, principalmente em tempos de declínio institucional, em que se questiona a atuação do Congresso.

Por fim, como apontam trabalhos recentes, o uso de conteúdos falsos na web com fins políticos foi utilizado em larga escala na última eleição presidencial, assim, o Senado, ao priorizar o combate à desinformação em sua agenda pública, constrange, de alguma maneira, o atual governo, acusado constantemente de fazer uso desse expediente.

## Referências

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211-236, 2016.

ALMEIDA, Valéria R. S. F. A comunicação do Senado e o direito à informação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, p. 347-364, 2004.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2.ed. São Paulo: Atlas, p.1-33, 2009.

DANIEL, F. Communication Institutionelle et d'Entreprise'. In: SFEZ, L. Dictionnaire Critique de la Communication. Tomo II. Paris: PUF, 1993.

FALLIS, D. What is disinformation? Library Trends, v. 63, n. 3, 2015

FERRARI, P. Como sair das bolhas. São Paulo: Educ, 2018.

FILGUEIRAS, F. Comunicação política e corrupção. Revista de Estudos da Comunicação, v. 9, p. 77-87, 2008.

FRANTZICH, S. Congress, the media, and the public: who reveals what, when, and how? New York: Routledge, 2016.

GOMES, W. S.; DOURADO, T. M. O que são, afinal, fake news, enquanto fenômeno de comunicação política?. In: VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2019, Brasília. Anais. Brasília: Compólitica, 2019.

160 GOMES, W. Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.

KAKUTANI, M. A morte da verdade. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

KEYES, R. The post-truth era: dishonesty and deception in contemporary life. New York: St. Martin's Press, 2004.

KEEN, A. Vertigem digital: Por que as redes sociais estão nos dividindo, diminuindo e desorientando. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

LILLEKER, Darren G. Interactivity and Political Communication: hypermedia campaigning in the UK. Comunicação Pública, v. 10, n. 18, 2015.

LIMA, V. A. Mídia: teoria e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

JARAMILLO-LÓPEZ, Juan C. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

MATOS, H. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. Líbero, São Paulo, Fundação Cásper Líbero, v. 2, n. 3-4, p.32-37, 1999

MIGUEL, Luis F. A mídia e o declínio da confiança na política. Sociologias, Porto Alegre, v. 10, n. 19, p. 250-273, 2008.

MOROZOV, E. Big Tech: A ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.

NOVELLI, Ana L. R.; BURITY, Antonio C. L. Políticas de comunicação legislativa: estudo de caso do Alô Senado. In: CABALLERO, Francisco S. et al. (org.). Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenção social. Brasília: Casa das Musas, 2010.

PARISER, E. O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ROSE, J. Are negative ads positive? Political advertising and the permanent campaign. In: TARAS, D.; WADDELL, C.. How Canadians communicate IV: media and politics, p. 149-168, 2012.

SANTOS JÚNIOR, M. A. A Rede de Oposição Radical no Facebook: cartografia e apontamentos sobre os haters políticos. Revista de Estudos da Comunicação, v.15, n. 38, p. 309-324, 2014.

SASTRE, A.; CORREIO, Claudia S. P. O.; CORREIO, Francisco R. B. A influência do “filtro bolha” na difusão de Fake News nas mídias sociais: reflexões sobre as mudanças nos algoritmos do Facebook. Revista GEMInIS, São Carlos, UFSC.ar, v. 9, n. 1, pp.4-17, jan. / abr. 2018.

SILVEIRA, S. A. Tudo sobre tod@s: Redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais. São Paulo: Edições Sesc, 2017.

TESTA, A. Fl. (Org.). Marketing político e comunicação: o Senado e a opinião pública. Colaboradores: Rosa Maria Gonçalves, Beatriz de Mendonça Jorge e Costa. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, 1999.

THOMPSON, J. A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

THOMPSON, J. A nova visibilidade. Matrizes, v. 1, n. 2, p. 15-38, 15 abr. 2008.

TORQUATO, G. Comunicação nas organizações: empresas privadas, instituições e setor público. São Paulo: Summus, 2015.

WEBER, Maria H.; CARNIELLI, F. A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica. In: 25. Encontro Nacional da COMPÓS, 2016, Goiânia. 25. Encontro Nacional da COMPÓS. SALVADOR: COMPÓS, v. 1. p. 01-24, 2016.

## **Legislative communication and the public agenda: The Senate's campaign against disinformation**

**Abstract:** Based on the Federal Senate's campaign against false news, the study on screen proposes a discussion about how parliament, as an arena for public discussion and decision-making, fits a certain social problem on its agenda, giving it political treatment. The work presents an overview of the context of disinformation, thinking about the consequences of the spread of misleading news for democracy and political discussion. It appears that the Senate's institutional campaign reflects the three dimensions of legislative communication (public, institutional and political), this is evident when parliament proposes public discussion about combating information fraud, while strengthening its institutional image and it tries to convince the population about the "nobility" of its intentions by privileging this agenda.

**Keywords:** legislative communication; Federal Senate; misinformation; public debate.

**Keywords:** legislative communication; Federal Senate; misinformation; public debate.

## **Comunicación legislativa y agenda pública: la campaña del Senado contra la desinformación**

**Resumen:** Basado en la campaña del Senado Federal contra las noticias falsas, el estudio en pantalla propone una discusión sobre cómo el parlamento, como escenario para el debate público y la toma de decisiones, se ajusta a un problema social particular en su agenda, dándole un tratamiento político. El trabajo presenta una visión general del contexto de desinformación, pensando en las consecuencias de la difusión de noticias engañosas para la democracia y la discusión política. Parece que la campaña institucional del Senado refleja las tres dimensiones de la comunicación legislativa (pública, institucional y política), esto es evidente cuando el parlamento propone una discusión pública sobre la lucha contra el fraude de información, fortaleciendo su imagen institucional y tratando de convencer a la población sobre la "nobleza" de sus intenciones, privilegiando esta agenda.

**Palabras clave:** comunicación legislativa; Senado Federal; desinformación; debate público.

Recebido em 15 de fevereiro de 2020

Aprovado em 5 de junho de 2020

<https://doi.org/10.31990/agenda.2020.2.8>