



## DESINFORMACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA DEL PARLAMENTO: ESTRATEGIAS DEL SENADO FEDERAL CONTRA NOTICIAS FALSAS

Michel Carvalho da Silva\*

**Resumen:** Analiza el tratamiento dado por el Senado Federal a la cuestión de la desinformación, discutiendo cómo una demanda social se convierte en un problema público, que requiere la acción del Estado. Esta Cámara Legislativa da visibilidad a la discusión sobre la necesidad de políticas públicas para hacer frente a los efectos de la difusión de contenido falso. El trabajo muestra que las estrategias del Senado adoptadas en las esferas institucional / comunicacional y legislativa buscan fortalecer la imagen de este parlamento con la población. Sin embargo, parece que un problema social, como el de la desinformación, no puede resolverse con acciones oportunas y meramente mediáticas. La lucha contra la información falsa requiere medidas amplias y efectivas, con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil.

**Palabras clave:** desinformación, horario, comunicación legislativa, políticas públicas, visibilidad.

### 1 Introducción

La encuesta nacional "Redes Sociales, Noticias Falsas y Privacidad en Internet"<sup>1</sup>, realizada por DataSenado en asociación con la Defensoría del Pueblo de la Cámara de Diputados y el Senado Federal, mostró que aproximadamente ocho de cada diez encuestados han identificado noticias falsas en sitios de redes sociales (SRS), y una mayoría (82%) también pretende comprobar si una noticia es verdadera antes de compartirla. Sin embargo, lo más preocupante, según el estudio, es que casi la mitad de los encuestados (47%) considera difícil identificar la veracidad de la información recibida. Si la gente tiene dificultad para verificar si cierto contenido en *web* es falso o no, imagine un video bien editado con entonación y tono de voz muy similar al de una persona real, como en el caso de *deepfakes* (CHESNEY; CITRON, 2018).

Las elecciones brasileñas de 2018 estuvieron marcadas por la distribución deliberada de contenidos falsos en los sitios de redes sociales (SRS). De la mamadera erótica al kit-gay, pasando por la amenaza de extinción del programa Bolsa-Família hasta la manipulación de las urnas electrónicas (GRAGNANI, 2018). En ese momento, el periódico Folha de S. Paulo publicó un informe sobre un supuesto esquema en el que los aliados de un candidato

---

\* Estudiante de Doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales (UFABC). Máster en Ciencias de la Comunicación (ECA/USP). Miembro del Grupo de Investigación Educomunicacionales (MECOM). Es Jefe de Servicios de Comunicación Social en la Cámara Municipal de Cubato (SP). Correo electrónico: [midiacidadada@gmail.com](mailto:midiacidadada@gmail.com). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8635-136X>.

<sup>1</sup> 2.400 ciudadanos que tienen acceso a Internet fueron entrevistados a través de llamadas a teléfonos fijos y móviles del 17 al 31 de octubre de 2019. El margen de error es de dos puntos porcentuales, con un nivel de confianza del 95% (BRASIL, 2019a).

presidencial compraban irregularmente paquetes masivos de envío de mensajes por *WhatsApp* con el objetivo de llegar a su oponente con diferente información falsa (*fake news*) (MELLO, 2018).

Lejos de ser un fenómeno local, la distribución viral de murmullos, rumores e información tergiversada en la *web* ya había demostrado sus efectos en las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos, el referéndum del Brexit del Reino Unido en otros países. En Brasil, algunos episodios, como la multiplicación de *fake news* sobre la ejecución de la concejala Marielle Franco (PSOL) y la huelga de camioneros, dieron una muestra de la velocidad de difusión de este contenido falso y su potencial daño para el debate público. El uso de este expediente ha demostrado la capacidad de convencer, hasta el punto de establecer un consenso, incluso cuando los medios de comunicación tradicionales desmienten el fraude de la información.

No es sólo en el campo político que la desinformación trae mucho daño. La desinformación puede generar comportamientos y actitudes que generan riesgo en relación con la salud, ya sea induciendo medicamentos inadecuados, adoptando tratamientos sin eficacia o rechazando medidas de protección. Recientemente, los rumores sobre la vacuna contra la fiebre amarilla se propagaron a través del SRS, que terminó comprometiendo directamente los objetivos de inmunización del Ministerio de Salud.

Con la desintermediación de la comunicación y la autocomunicación (CASTELLS, 2019), la difusión de información falsa, distorsionada o incompleta sobre los temas más variados ha llegado a una dinámica incontrolable. Simulando la veracidad y apelando a la emoción, las *fake news* funcionan como atajos informativos por los cuales la sociedad crea significado para la realidad y forma sus esquemas interpretativos. El problema es que estos contenidos terminan deseducando y desinformando al ciudadano en temas importantes como la salud, la economía, la seguridad pública, los derechos humanos y la política. Por lo tanto, la desinformación funciona como un instrumento para manipular la opinión pública y, a menudo, difundir el incitación al odio.

La propagación de las mentiras es un fenómeno histórico utilizado desde el siglo XIX (DARNTON, 2017), pero con la ubicuidad de SRS en la vida cotidiana de las personas, su impacto gana otra dimensión (FERRARI, 2018). Dado este escenario de desinformación, en el que los hechos objetivos son menos influyentes en la formación de la opinión pública que las apelaciones a las creencias personales, ¿qué pueden hacer los gobiernos y los parlamentos para combatir la distribución deliberada de contenidos falsos? A partir de esta premisa, nos centraremos en las estrategias adoptadas por el Senado Federal contra *fake news*.

En 2019, el Senado intensificó el debate sobre el problema de la desinformación. Las audiencias públicas<sup>2</sup> fueron celebradas por el Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (CDH ) sobre la influencia de las noticias falsas en la sociedad. Además, se creó la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (CPMI) de *fake news* para investigar los ataques cibernéticos contra la democracia y el debate público, el uso de perfiles falsos en las elecciones de 2018, *ciberbullying* en agentes públicos vulnerables y usuarios de Internet, y la manipulación de los niños para crímenes de odio.

El Senado también lanzó en junio de 2019 una campaña institucional contra la difusión de *fake news*, con el eslogan: "Las noticias falsas se combaten con buena información." A través de los medios legislativos<sup>3</sup> de la Casa, la iniciativa presenta dos objetivos principales: mostrar cómo reconocer información falsa sobre el Congreso Nacional y cómo el ciudadano puede ayudar a evitar que se difundan noticias falsas. En el ámbito legislativo, el Senado también trata de combatir la creación y el intercambio de información falsa, proponiendo proyectos que establezcan sanciones para aquellos que divulguen *fake news*.

En vista de esta posición del Senado sobre la cuestión de la desinformación, el artículo, en un enfoque crítico-comprensiva, propone un debate sobre cómo el parlamento, como un ámbito de discusión pública y la esfera de la toma de decisiones, enmarca un cierto problema social en su agenda, dándole tratamiento político. La idea es reflejar cómo surge la difusión de contenidos falsos en la agenda legislativa, hasta el punto de que el Senado propone debates con diferentes actores políticos y contribuye así al proceso de formulación de políticas públicas contra las noticias falsas.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en el siguiente tema una visión general del contexto de desinformación, pensando en las definiciones del término y las consecuencias de este fenómeno para la democracia y la discusión de las políticas públicas. A continuación, proponemos una reflexión, dentro del paradigma de las políticas públicas, sobre el problema público, la comunicación y la agenda. Por último, discutiremos el encuadre de las noticias falsas como un problema público basado en el trato dado por el Senado, reflexionando sobre las acciones (institucionales y legislativas) de este parlamento sobre el tema en cuestión.

---

<sup>2</sup> El 1 de abril de 2019, el CDH discutió la influencia de las noticias falsas en la sociedad, con representantes de Intervozes, Safernet, Asociación Brasileña Emisora de Radio y TV (Abert), Instituto Alana, Google Brasil, Facebook y Twitter. En la audiencia pública del 4 de julio de 2019, participaron representantes de Abert, Cámara de Diputados, Federación Nacional de Periodistas (Fenaj), Asociación Brasileña de la Prensa (ABI), Foro Nacional para la Democratización de la Comunicación (FNDC), Reporteros Sin Fronteras, ARTÍCULO 19 de la ONG y Senado Federal.

<sup>3</sup> Son vehículos y redes sociales del Senado: Jornal do Senado, Portal Senado Notícias, Rádio Senado, TV Senado, [twitter.com/SenadoFederal](https://twitter.com/SenadoFederal), [twitter.com/RadioSenado](https://twitter.com/RadioSenado), [twitter.com/tvsenado](https://twitter.com/tvsenado), [www.instagram.com/senadofederal](https://www.instagram.com/senadofederal), [www.facebook.com/SenadoFederal](https://www.facebook.com/SenadoFederal), [www.facebook.com/RadioSenado](https://www.facebook.com/RadioSenado) y [www.facebook.com/TVSenado](https://www.facebook.com/TVSenado).

## 2 Desinformación como problema público: conceptos y dimensiones

La historia brasileña recoge episodios en los que la reputación fue destruida debido a la propagación de mentiras, murmullos o rumores, como el caso de la Escola Base en 1994, en el que los dueños de una escuela fueron acusados erróneamente de abuso sexual de niños (RIBEIRO, 2000). Sin embargo, la desinformación obtiene nuevos contornos de la producción amateur y deliberada de *fake news* en el ecosistema digital. Para hacerse una idea de la seriedad del tema, en 2014, Fabiane María de Jesús fue golpeada hasta la muerte por residentes de Guarujá (SP), donde vivió. En ese momento, una página en *Facebook* lanzó una noticia falsa sobre la mujer, acusándola de practicar magia negra con niños.

No hay consenso entre los teóricos en el campo de la comunicación sobre el término "*fake news*". Algunos abogan por el uso de este concepto, popularizado durante las elecciones estadounidenses de 2016, ya que se incorporó a la semántica política y a la cobertura periodística; otros consideran que la denominación es inexacta, ya que se confunde con otros tipos de desinformación, como exageraciones, omisiones, especulaciones, noticias mal refinadas y descontextualizadas o incluso sátiras. El presente artículo comienza entonces desde la literatura especializada para delimitar conceptualmente la idea de *fake news* y presentar sus múltiples dimensiones.

Allcott y Gentzkow (2017) explican que las noticias falsas son información demostrablemente falsa, producida intencionalmente con el objetivo de influir en la opinión pública. Los investigadores excluyen de este grupo errores de comunicación, rumores, teorías conspirativas, sátiras, declaraciones falsas de políticos, informes inclinados o engañosos.

Bounegru *et al.* (2017) señalan que el significado de *fake news* no se puede entender fuera de su circulación digital. Además de la forma o el contenido de la información, las noticias falsas deben ser consideradas en términos de infraestructuras mediadoras, plataformas y culturas participativas que faciliten su difusión. Según los autores, para ser clasificado como *fake news*, la información necesita movilizar a un gran número de lectores, incluyendo de los usuarios que están de acuerdo con el contenido difundido, así como oponentes para desafiar y refutar la información publicada.

Para Vargo, Guo y Amazeen (2017), las *fake news* están intrínsecamente vinculadas a los llamados medios partidistas, es decir, en muchos temas, la información falsa que circula en ciertos medios corresponde particularmente a las agendas de agentes políticos específicos. Otra característica importante en la conceptualización de *fake news* es discutida por Aymanns, Foerster y Georg (2017), que señalan que la ausencia de base fáctica en este tipo de contenido no es obvia, es decir, la falsedad o tergiversación del mensaje no es miope. Las noticias falsas para tener algún tipo de efecto en el público deben confundirse con datos e información verdaderos.

Por otro lado, hay autores que tratan de entender el problema de la difusión de noticias falsas dentro del fenómeno del desorden informativo, en los que se articula un conjunto de estrategias comunicativas para socavar el funcionamiento de las instituciones (Estado, prensa, universidades, entre otros) y la cultura democrática occidental (BENNETT; LIVINGSTON, 2017). Los investigadores consideran que este proceso de deslegitimación, que implica confianza pública y credibilidad, se profundiza debido al vaciado de los partidos políticos y a la idea misma de representación electoral.

Wardle y Derakhsan (2017) explican que este universo de trastorno informativo abarca diferentes grados y tipos de desinformación, pasando por contexto falso, contenido falso, manipulación, sátira y contenido engañoso. Para los investigadores, hay tres definiciones importantes para entender este escenario que rodea *fake news*. La *misinformation* sería la difusión de información falsa, aunque sin intención de dañar. La *disinformation* implicaría contenido que se sabe que es falso, fabricado o manipulado con la intención de generar daño. *bad information* representaría la difusión de información correcta, aunque manipulada con el objetivo de dañar, tales como filtraciones, especulaciones, acoso y discurso de odio.

De este marco teórico sobre *fake news*, defendemos la tesis de que las noticias falsas son un hilo de desinformación. Si los conceptos que rodean este fenómeno comunicativo siguen en disputa, no cabe duda de los efectos perniciosos de la proliferación de contenidos deliberadamente falsos. En una sociedad cada vez más mediada, caracterizada por una dinámica de desintermediación, cualquier persona con un teléfono móvil tiene la posibilidad de producir contenido viral (MOROZOV, 2018). Si, por un lado, este cambio permite a un número cada vez mayor de individuos alcanzar visibilidad y poder de agencia, sin la ayuda de mediadores; por otro lado, significa que muchos mensajes, en circulación en el SRS, pueden ser consumidos como información verdadera, incluso sin ninguna evidencia.

La naturalización de las mentiras y la preferencia por la falsedad por parte de una parte significativa de la población alcanzaron un nivel inimaginable. Hay una fábrica real de *fake News* activo en Brasil y el mundo, que produce y difunde mensajes falsos o distorsionados, utilizando *bots*, algoritmos y disparos masivos, de acuerdo con los intereses sombríos de estos grupos. Este contenido circula en forma de textos, fotos, vídeos, imágenes, memes y otros formatos en *WhatsApp*, *Facebook*, *Twitter* y *YouTube*. El *modus operandi* se basa generalmente en la construcción de narrativas en temas controvertidos o polémicos que pueden reforzar los prejuicios, dañar a los oponentes o provocar trastornos informativos, que van desde noticias descontextualizadas o inexactas hasta contenido deliberadamente falso.

En un contexto de polarización política radicalizada (ABRANCHES, 2019), surge la esfera pública disruptiva, en la que desaparecen las posiciones centrales y moderadas, y la gente está dispuesta a dialogar sólo con aquellos que convergen con su espectro ideológico, todo lo que es contrario a esta concepción del mundo se considera inmediatamente como algo que no

merece crédito. Los individuos están creando una dinámica en la que sólo ven lo que quieren, en la que interpretan los datos a medida que están de acuerdo y comparten sólo lo que creen (KEEN, 2012).

El filtro burbuja (PARISER, 2012) refuerza este tipo de comportamiento polarizado y crea un entorno favorable para rociar noticias falsas y la aparición de discursos de odio. Sastre, Oliveira y Belda (2018) argumentan que en un escenario muy dividido entre dos polos ideológicos, si un individuo determinado muestra interés en la información relacionada con el lado "A", el proceso de "filtro burbuja" limitará el acceso a la información sólo sobre él. Por lo tanto, la información sin lastre fáctico que utiliza esta norma para su difusión tendrá más éxito, ya que no tendrá acceso a otra información que pueda contradecir o incluso aclarar los hechos. Los SRS, por ejemplo, mediante el uso de lógica algorítmica para mapear las preferencias de los usuarios, con el fin de personalizar *timelines*, crear cámaras de eco que reverberan sólo puntos de vista intersubjetivos, independientemente de cualquier validación objetiva (FERRARI, 2018).

Otro factor que contribuye a la pulverización de las noticias falsas a escala global es el modelo de negocio basado en el uso de herramientas de compensación a través de la conquista de la audiencia y las ventas indirectas de anuncios. Según Sastre, Oliveira y Belda (2018), el contenido falso, que generalmente explora temas controvertidos y polarizados de una manera sensacionalista, se comparte masivamente en los medios digitales, generando tráfico en sitios web y permitiendo ganancias financieras con anuncios a través de *Google AdSense*<sup>4</sup>. Dada esta situación, se observa que SRS se beneficia de la proliferación de noticias falsas, ya que cuantas más noticias se compartan, independientemente de su veracidad, más ingresos generan los anuncios.

El debate en torno a la difusión de noticias falsas conduce a una serie de cuestiones clave, que van desde la garantía de la libertad de expresión hasta la rendición de cuentas jurídica de las plataformas digitales con respecto a la difusión de contenidos tergiversados, a través de la creación de leyes que penalizan la difusión de contenidos fraudulentos y políticas de comunicación pública que contribuyen a un entorno informativo fiable y diverso.

A continuación, discutiremos el proceso de definición de una agenda pública dentro del ámbito parlamentario, basado en la visibilidad mediática de un problema público determinado.

---

<sup>4</sup> Herramienta gratuita que vehicula anuncios en sitios web registrados a través de la selección de temas de interés y volumen de audiencia.

### **3 Problema público, comunicación y agenda**

La práctica de difundir rumores o mentiras ha estado sucediendo durante mucho tiempo, desde la antigüedad, pero con las redes sociales en línea, esta conveniencia se ha convertido en un problema público, porque afecta a la vida cotidiana de un número significativo de ciudadanos y al funcionamiento de las propias instituciones del Estado. Las noticias falsas pueden conducir al consumo de productos y servicios, violando el derecho fundamental a una información clara y precisa.

La desinformación sanitaria tiene graves consecuencias para la gestión pública, como la disminución de la cobertura de vacunación<sup>5</sup> y la reaparición de enfermedades como el sarampión y las paperas. La baja adhesión a los procedimientos de vacunación y el uso inapropiado de medicamentos u otras sustancias alertan a la sociedad y exigen respuestas de los actores políticos, que deben pensar en estrategias para ampliar el alcance de las campañas educativas y mejorar los mecanismos para verificar la información sanitaria.

Cuando nos referimos a un problema público, como la desinformación, el Estado, la sociedad y los medios de comunicación participan en el establecimiento de la agenda, definida como el conjunto de cuestiones en las que el gobierno, y las personas relacionadas con él, centran su atención en un momento dado (KINGDON, 2003). Para el autor, una cuestión pasa a formar parte de la agenda gubernamental cuando atrae la atención y el interés de los responsables de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta el gran número de acontecimientos en la vida cotidiana, que requiere la atención del Estado, la controversia por la atención es compleja, y debe tener en cuenta qué problemas se consideran más o menos relevantes a lo largo del tiempo, lo que es fundamental para comprender la acción gubernamental (o la falta) (CAPELLA, 2013).

La formación de la agenda está relacionada con los ciclos de visibilidad de un problema social determinado. Uno de estos procesos está relacionado con el marco dado por los medios de comunicación al tema que requiere la acción pública. Los temas reciben atención de los gobiernos cuando se exponen repetidamente en los medios de comunicación. La representación de la realidad social construida por los medios de comunicación nos remite a la hipótesis de la agenda de establecimiento, una teoría formulada por los investigadores Maxwell McCombs y Donald Shaw en la década de 1970, que investiga la importancia de los medios de comunicación como mediador entre el individuo y la realidad de la que está distante.

Como un estudio de los efectos a largo plazo, la agenda de establecimiento redimensiona el grado de influencia de los medios de comunicación. El poder de intervenir directamente en el comportamiento humano es reemplazado por el intento de jerarquizar y

---

<sup>5</sup> Para hacerse una idea, según datos del Ministerio de Salud, tanto en 2016 como en 2017, la cobertura de la vacuna contra la poliomielitis fue, por primera vez, más de 10 puntos porcentuales por debajo de la meta, que es 95%: 84,4% en 2016; y el 83,4% en 2017.

tematiza los temas que serán discutidos por las personas a diario. "Con el tiempo, los temas enfatizados en las noticias se convierten en los temas considerados los más importantes por el público. La agenda de los medios de comunicación se convierte, en gran medida, en la agenda pública" (McCOMBS, 2009, pág. 18).

Según Miguel (2002), los medios de comunicación tienen la capacidad de formular o reformular las preocupaciones y demandas sociales, sacando a la luz aspectos que salen a la luz tanto por la población como por agentes políticos y servidores públicos, "que se encuentran en la obligación de responder a esas preguntas" (MIGUEL, 2002, p. 171). A continuación, el calendario de los medios de comunicación crea el clima en el que se recibiría la información, fijando no sólo lo que se discutirá, sino cómo y por quién.

Si hoy, con la sociedad en red, no tiene sentido hablar de los efectos directos de los medios periodísticos en la agenda pública, la capacidad de movilizar a los medios de comunicación es innegable, lo que puede explicarse por el poder de la comunicación para hacer que el mundo sea inteligible para la sociedad. Silverstone (2005) explica que la experiencia humana está enriquecida o empobrecida por imágenes y palabras a las que no tendríamos acceso sin la presencia de los medios de comunicación.

Sin embargo, la inserción de un tema en la agenda de los medios de comunicación no es automática y sus sesgos a menudo dan lugar a un enfoque inapropiado de las cuestiones para los gobiernos (HOWLETT, 2000). Además, como señalan Penteado y Fortunato (2015), la influencia de los medios de comunicación encuentra límites que se extienden desde su dependencia del ámbito político como fuente de información, financiación de recursos e intereses políticos a la interferencia de los anunciantes, que pueden interferir en la dinámica de cobertura de ese grupo de comunicación en particular.

Capella (2018) explica que, si bien en el ámbito de la comunicación, los estudios sobre la agenda de los medios de comunicación se centran en el conjunto de cuestiones enfatizadas por los medios de comunicación, la investigación en la agenda pública considera la importancia que el público en general atribuye a determinadas cuestiones. Para los encargados de la formulación de políticas gubernamentales, entonces, el análisis de la agenda debe incluir cuestiones emergentes en la agenda de los medios de comunicación y sus conexiones con las agendas públicas y de políticas públicas.

Hogwood y Gunn (1984) sostienen que hay otros dos ciclos de visibilidad que interfieren con el establecimiento de la agenda: el ciclo de "crisis", cuyos acontecimientos externos, como guerras, desastres naturales o epidemias, pueden iniciar un proceso de creación de problemas; y el ciclo "político", en el que el inicio de un problema se origina en el poder de la movilización de un liderazgo político o en la articulación de segmentos organizados.

Otro aspecto relevante en este proceso es que los problemas públicos son difíciles o imposibles de resolver a través de la acción individual (ANDERSON, 2011) y, por lo tanto,

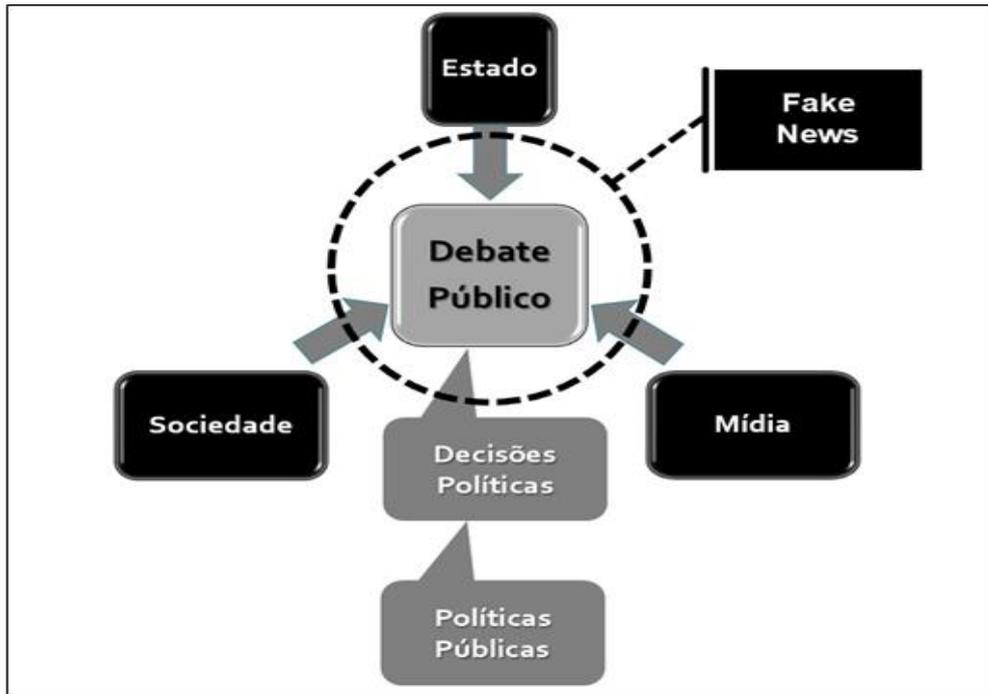
requieren la intervención del Estado. En el caso de la desinformación, existe un consenso en torno a la idea de que es necesario formular políticas públicas para construir un ecosistema de información equilibrado y seguro para los usuarios de la *web*.

La formación de la agenda es fundamental para el debate público sobre los problemas que se han puesto en práctica y la acción gubernamental resultante, es decir, la aplicación de las políticas públicas. En este sentido, el Poder Legislativo, como ámbito mediador entre la sociedad y el gobierno, se presenta como un espacio privilegiado para definir a qué problemas públicos se enfrentarán y cuáles pueden esperar. El Parlamento, como fracción de uno de los poderes del Estado, tiene la función original de llevar a cabo debates sobre temas de interés público, acogiendo con beneplácito las manifestaciones de los agentes sociales implicados.

Los problemas públicos son decisiones tomadas por agentes políticos en relación con las diversas cuestiones que circulan en la arena pública. Debido a que los parlamentarios son el blanco constante de noticias distorsionadas o fraudulentas en el entorno digital, consideramos natural que la cuestión de la desinformación haya sido privilegiada en este momento en la agenda del Senado. Sin embargo, cuando el legislador prioriza ciertas cuestiones, termina ignorando otras, tal vez más relevantes con respecto al número de afectados por el problema social o la necesidad de urgencia para resolverlo. La agenda política no siempre coincide con la agenda pública, relacionada con el bien común y la sociedad en su conjunto.

En el caso del marco dado a la desinformación por el Senado, como se describe en la figura 1, parece que esta legislatura identifica la proliferación de contenido falso como un problema público, que afecta al debate público y, en consecuencia, a las decisiones políticas. Por supuesto, al enmarcar la cuestión antes mencionada dentro del paradigma de las políticas públicas, el Senado quiere influir o al menos participar en la elaboración de posibles soluciones para combatir la práctica de la difusión de mentiras con fines políticos y económicos.

**Figura 1** - Esquema explicativo sobre cómo la *fake news* interfieren con la dinámica de las políticas públicas.



**Fuente:** Preparado por el autor (2020)

A continuación, discutiremos las estrategias adoptadas por el Senado Federal para combatir el problema de la desinformación, pero primero presentaremos algunos episodios que involucraron a esta Legislatura con *fake news*.

#### 4 Desinformación en la agenda del Senado

En una encuesta realizada con los canales de comunicación del Senado, encontramos que esta Legislatura, así como otros órganos del gobierno, ha sido un blanco recurrente de desinformación. En 2013, el SRS distribuyó una noticia falsa de que la senadora en ese momento, Ana Rita (PT-ES), habría creado el proyecto que estableció el bono de R\$ 2 mil reales mensualmente para prostitutas (GOMIDE, 2013). El Senado publicó en sus canales de comunicación información que demostró que nunca procesó la propuesta con este contenido. Aun así, las noticias falsas todavía circulaban durante bastante tiempo en los medios digitales

El 9 de agosto de 2017, el Senado incluso publicó en su *fanpage* una publicación en el que negó la existencia de un proyecto de ley, que cancelaría automáticamente la licencia de conducir (CNH) después de treinta días de vencimiento. La publicación menciona que "es fácil comprobar si tales noticias son verdaderas o falsas", sólo el ciudadano investiga el número de asuntos parlamentarios en el sitio web institucional del Senado y comprueba si tal proyecto objeto de rumores viralizados existe o no.

Por su parte, el *fanpage* de Presidencia del Senado publicó el 5 de marzo de 2018 una nota de aclaración<sup>6</sup> que desmiente la información que el Presidente del Senado en ese momento, el senador Eunício Oliveira (MDB-CE), había solicitado la redacción de un proyecto de ley para modificar el Código Penal, la Ley Electoral o el Marco Civil, con el objetivo de crear mecanismos de censura libre de manifestación e información en Internet. La publicación también mencionaba que el senador no había solicitado al Consejo de Comunicación del Congreso Nacional, un órgano consultivo y sin la facultad de presentar proyectos, ninguna sugerencia sobre el tema. En ese momento, una noticia falsa, que circulaba en los medios digitales, afirmaba que el Senado estaba creando un mecanismo legal para criminalizar a aquellos que criticaba a los agentes políticos en Internet.

En septiembre del año pasado, la información distribuida en la solicitud *WhatsApp* de que el TV Senado había mostrado un vídeo sobre el Proyecto de Ley nº 27/2017 de la Cámara (conocido como "Diez Medidas contra la Corrupción"), pero que después de la censura impuesta por el Congreso, el contenido había sido eliminado de los canales de comunicación del mencionado parlamento. Sin embargo, según la nota de la Secretaría de Comunicación Social del Senado (Secom) publicada en ese momento, la estación nunca llegó a emitir dicho video (BRASIL, 2019b).

Por otro lado, el Senado también ha sido acusado de propagar la desinformación en sus canales de comunicación. En junio de 2018, la *fanpage* de esta Legislatura eliminó una publicación en *Facebook* en el que reveló, citando información de la Policía Federal, que la marihuana podría llevar a la muerte. En la publicación titulado "Los males causados por la marihuana", en referencia a la Semana Nacional Antidrogas, entre los posibles efectos inmediatos señalados se encuentran "dificultad para pensar", "agresividad" y "muerte". Entre los efectos del uso continuado, "muerte" apareció de nuevo, junto con "enfermedades cardíacas", "pulmonar" y "cáncer" (CARVALHO, 2018). La publicación provocó controversia en las redes sociales, y la mayoría de los comentarios cuestionaron la falta de rigor científico de la información y el enfoque sensacionalista del Senado.

Cuando se eliminó el polémico contenido, la publicación ya tenía 50.000 acciones de compartir y 21.000 comentarios más. Al suprimir la publicación, el Senado informó que había buscado apoyo en el material preparado por la Academia Nacional de la Policía Federal sobre el tema y que, ante repercusiones negativas, optó por la eliminación de material de las redes sociales. El episodio ilustra cómo el Senado, a través de su comunicación legislativa, puede divulgar información inexacta o manipulada con el fin de satisfacer los intereses de los agentes políticos que dirigen este parlamento.

En este contexto de creciente desconfianza de los ciudadanos brasileños hacia las

---

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.facebook.com/643992795641315/posts/2082914131749167/>. Consultado el 25/07/2019.

instituciones públicas (MOIS-S, 2010), el Senado trata de responder abordando la cuestión de la desinformación como un problema público, es decir, como objeto que requiere acción del Estado, y tiene su principal fuente en los acontecimientos actuales. En la siguiente sección, veremos que el Senado ha estado discutiendo estrategias para combatir la difusión de información falsa, tanto en el ámbito institucional/comunicación como en el legislativo.

## **5 Esfera institucional/comunicacional**

En un intento de fortalecerse como una institución democrática, republicana y confiable, el Senado desarrolló algunas acciones en el ámbito institucional el año pasado para discutir el problema de la desinformación, favoreciendo estrategias de comunicación legislativa, que dan mayor visibilidad a los propósitos de este parlamento.

El 10 de junio de 2019, en el lanzamiento de la campaña contra la desinformación, el presidente del Senado, David Alcolumbre, comentó que la iniciativa era una herramienta de gestión democrática: "En la guerra contra las noticias falsas, que se crea maliciosamente para confundir a la opinión pública, el Senado está haciendo su parte" (BRASIL, 2019c). La directora de la Secretaría de Comunicación Social del Senado, Angela Brando, destacó que el ciudadano puede ser un socio en el control de la difusión de mentiras. Según ella, cuantas más personas sepan cómo detectar noticias falsas, menos se propagará.

Los anuncios referentes a la campaña contra la desinformación fueron publicados en los productos de la Agencia del Senado - portal Senado Notícias y en Jornal do Senado - y se emitieron en Radio Senado y TV Senado a lo largo de sus horarios. Las plataformas digitales de la Casa (*Facebook*, *Twitter* y *Instagram*) también revelaron las piezas, que tienen un carácter de utilidad, con orientación sobre cómo identificar contenido falso o distorsionado deliberadamente.

El anuncio publicado en el Jornal do Senado (figura 2), en la edición del 10 de junio de 2019, además del eslogan de la campaña, la publicación presenta pasos para que el ciudadano no sea engañado por noticias falsas. La obra también trae la siguiente advertencia "antes de compartir una noticia dudosa sobre el Senado, averigüe lo que el Jornal do Senado tiene que decir sobre el tema", en un intento de fortalecer la credibilidad de la propia comunicación institucional de la casa.

**Figura 2** - Edición del Diario del Senado (10/07/2019)

**NOTÍCIA FALSA SE COMBATE COM BOA INFORMAÇÃO.**

**Procure sempre seguir alguns passos simples para não cair nas fake news:**

- Nunca compartilhe antes de ler o texto completo. E não leia apenas o título da matéria.
- Observe se os títulos apelam para o exagero e abusam de recursos visuais, como negrito, letra maiúscula e pontos de exclamação.
- Confira se há erros de ortografia, concordância ou lógica.
- Verifique se a mensagem estimula o compartilhamento rápido, sem pensar.
- Caso você não tenha certeza depois desses cuidados, pode ser fake news. Não passe adiante o boato.

**Antes de compartilhar uma notícia duvidosa sobre o Senado, descubra o que o **Jornal do Senado** tem a dizer sobre o assunto.**

senado.leg.br/noticias      jornal do  

**Fuente:** Jornal do Senado

En las viñetas de la campaña, transmitidas durante la programación de TV Senado y en las redes sociales de este parlamento, los propios periodistas del Senado Federal participan en las piezas, explicando sobre la naturaleza de las noticias falsas y cómo la sociedad puede luchar contra ellas. En términos generales, la campaña se centra en la idea de que es posible identificar las noticias falsas en circulación en las redes sociales, y una de las posibilidades es que el ciudadano promedio siga las noticias producidas por los medios legislativos del Senado.

La campaña sugiere que los medios de comunicación nacionales son fuentes confiables de información para verificar las noticias sobre proyectos, votos, audiencias públicas y la vida parlamentaria diaria de senadores y diputados ("¿Conoces la mejor manera de evitar las noticias falsas? Ve tras las fuentes oficiales. Estamos aquí en los pasillos del Senado todos los días"). Con esto, el Senado trata de fortalecer la imagen de la comunicación legislativa con la población como capaz de ofrecer una amplia e imparcial cobertura periodística de los acontecimientos políticos.

Es interesante notar que, en una de las viñetas, los periodistas de TV Senado refuerzan la idea de que están cumpliendo su función de lucha contra el fraude de la información ("Seguiremos haciendo nuestra parte"), pero que es necesario que el ciudadano promedio también se movilice en la tarea de no compartir contenido falso. Para ello, uno de los anuncios menciona una serie de procedimientos que sirven para identificar una noticia mentirosa, tales como: prestar atención al texto, comprobar si tiene un problema ortográfico y si está bien escrito; desconfiar de los titulares sensacionalistas o aquellos mensajes que te animan a

compartir rápidamente sin críticas; y buscar otros medios, señalando si otra agencia de prensa dio a conocer las noticias. Las viñetas señalan que si el individuo no está seguro de la veracidad de un contenido en particular, no debe transmitirlo.

Además de la campaña institucional contra *fake news*, la página del Senado en *Facebook* desde 2013 publica contenidos informativos sobre la propagación de la desinformación<sup>7</sup>, y la mayoría de estos mensajes tienen un carácter educativo, en el que tratan de sensibilizar sobre los efectos nocivos de la información falsa sobre la vida en la sociedad. El objetivo principal de las otras publicaciones es negar alguna información falsa sobre el Senado y sus miembros. Como uno de los canales de comunicación más ampliamente llegados por una de las autoridades públicas en Brasil, la *fanpage* del Senado tiene el potencial de llegar a un gran número de usuarios en Internet y así contribuir a elevar el conocimiento de las personas sobre el fenómeno de la desinformación.

En un análisis general de las estrategias de comunicación del Senado, podemos afirmar que la elección del eslogan de la campaña institucional ("Noticias falsas se combaten con buena información") sobredimensiona el papel del periodismo sugiriendo que los efectos de los contenidos fraudulentos puestos en circulación en Internet pueden ser neutralizados o prohibidos para la información verificada y de calidad. A este respecto, vale la pena reflexionar, a partir del contenido publicado por el Senado, que los medios de prensa supuestamente producen un "buen periodismo" y, en consecuencia, "buena información". ¿Serían los medios tradicionales o los medios legislativos del propio Congreso?

La corrosión del periodismo tradicional, fruto de la desintermediación de la comunicación y de la campaña negativa promovida por algunos grupos políticos, se impone como un desafío a los medios de comunicación del parlamento, ya que históricamente están asociados con el "*chapabranquismo*" (publicaciones tendenciosas sobre gobierno) y la promoción personal de sus representantes.

## 6 Esfera legislativa

En el Congreso Nacional, se están tramitando algunos proyectos relacionados con el problema de la distribución deliberada de la desinformación y el uso irregular de datos personales por parte de plataformas digitales. Las cuestiones difieren en cuanto a la legislación que se modificaría para recibir el nuevo tipo de delito. Hay propuestas que añaden inclusiones en el Código Penal, el Código de Protección del Consumidor, el Código Electoral y el Marco Civil de Internet (figura 3).

---

<sup>7</sup> En una tesis doctoral en curso, el autor de este artículo ha estado estudiando las publicaciones del Senado *fanpage* que tratan sobre el problema de la desinformación de 2013 a 2019.

**Figura 3** - Lista de propuestas sobre la lucha contra *noticias falsas*

<b>Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet – MCI)</b>	<b>Legislação eleitoral</b>	<b>Matéria Criminal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PLS 533/2018</li> <li>• PL 7604/2017 (temática do MCI, não modifica lei)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PL 533/2018</li> <li>• PL 2601/2019</li> <li>• PL 9626/2018</li> <li>• PL 9973/2018</li> <li>• PLS 218/2018</li> <li>• PL 9532/2018 (apensado ao PL 5742/2015, que trata sobre propaganda enganosa)</li> <li>• PL 11004/2018, PL 10915/2018 e PL 10292/2018 (apensados ao PL 9532/2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PL 6812/2017 (tipificação criminal)</li> <li>• PL 2917/2019 (apensado ao PL nº 4336/2016 - retratação sobre crimes contra a honra quando da veiculação de notícias falsas na internet)</li> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PLS 533/2018</li> <li>• PLS 473/2017</li> <li>• PL 2601/2019</li> <li>• PLS 241/2019, 9838/2018, 200/2019, 9884/2018, PL 9761/2018, PL 9554/2018, PL 8592/2017, PL 9533/2018 (apensados ao PL nº 6812/2017)</li> </ul>

**Fuente:** Grigori (2018)

Entre las iniciativas legislativas se encuentra el PLS (proyecto de ley del Senado) N° 473/2017, escrito por el senador Ciro Nogueira (PP-PI), que está bajo consideración en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ), bajo la ponente del senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG). La propuesta modifica el Decreto-Ley N° 2.848 del 7 de diciembre de 1940 – Código Penal – para tipificar el delito de difusión de noticias falsas (BRASIL, 2017a). El asunto prevé sanciones para aquellos que son conscientes de que ciertas noticias son falsas y que pueden distorsionar, alterar o corromper la verdad sobre la información relacionada con la salud, la seguridad pública, la economía nacional, el proceso electoral o que afectan el interés público pertinente.

El proyecto de ley antes mencionado prevé la detención, de seis meses a dos años, y la multa, si el hecho no constituye un delito más grave. Si el agente practica la conducta a través de Internet u otro medio que facilite la difusión de noticias falsas sufrirá prisión, de uno a tres años, y multa, si el hecho no constituye un delito más grave. La penalización aumenta en uno a dos tercios si el agente revela las noticias falsas con el fin de obtener ventaja para sí mismo o para los demás.

En la justificación del proyecto, el parlamentario menciona que cuando la víctima puede ser identificada, la divulgación de noticias falsas, por regla general, constituye un crimen contra el honor (calumnia, injuria o difamación). Sin embargo, hay situaciones en las que, aunque el daño no puede ser individualizado, se logra el derecho difuso de la población a recibir noticias verdaderas y no corrompidas. Según el asunto legislativo antes mencionado, sucede que para estos casos el derecho penal no prevé ningún tipo de castigo. Así, la iniciativa busca criminalizar la difusión de noticias falsas en las que la víctima es la sociedad en su conjunto. El

senador, en la justificación de la propuesta, entiende que PLS N° 473/2017 contribuirá a reprimir e impedir la difusión de *fake news*.

El Proyecto PSL N° 473/2017, así como todas las propuestas en el Senado, fue sometido a consulta pública a través del portal de e-Ciudadanía<sup>8</sup>. Hasta la fecha, el 14 de marzo de 2020 a las 11:57 a.m., se han contado 51.448 votos, 17.374 a favor y 34.074 en contra, según la Figura 5. Aunque no son deliberativas, es decir, no tienen un efecto directo en las decisiones legislativas, las encuestas promovidas por el Senado indican si una determinada iniciativa parlamentaria cuenta o no con el apoyo de ciertos sectores de la sociedad civil.

**Figura 4** - Consulta pública sobre el proyecto de ley del Senado No 473/2017



**Fuente:** Copia en pantalla del programa de ciudadanía electrónica

Hay otras iniciativas parlamentarias en el Senado contra la difusión intencional de contenido falso. El PLS N° 413/2017, del Senador Eduardo Braga (MDB-AM), castiga como delito el uso de robots que se hacen pasar por personas reales en Internet y envían mensajes automáticos para influir en debates políticos o interferir en el proceso electoral (BRASIL, 2017b). El PLS N° 218/2018, por el ex Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), modifica la Ley N° 9.504/1997, que establece reglas para las elecciones, para establecer que la propaganda institucional promovida por el TSE en los años electorales aclara sobre la difusión de información y noticias falsas, advertencia de sanciones derivadas de su divulgación (BRASIL, 2018a).

El PLS N° 533/2018, el ex senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), modifica el Código Penal, el Código Electoral y el Marco Civil de Internet, y proporciona detención, de seis meses a dos años, y multa, para aquellos que crean o difunden noticias que saben que son falsas para distorsionar, alterar o corromper seriamente la verdad sobre el tema relacionado con la salud, la seguridad pública, la economía nacional u otro interés público relevante (BRASIL, 2018b). La

<sup>8</sup> Disponible en: [https://www12.senado.leg.br/ecidadaniam/visualizacaomateria?id=131758&utm\\_source=midias-sociais&utm\\_medium=midias-sociais&utm\\_campaign=midias-sociais](https://www12.senado.leg.br/ecidadaniam/visualizacaomateria?id=131758&utm_source=midias-sociais&utm_medium=midias-sociais&utm_campaign=midias-sociais). Consultado el 07/28/19.

propuesta también imputa la detención, de seis meses a tres años, y multa, para aquellos que crean o difunden noticias falsas que afecten indebidamente el proceso electoral.

También tenemos el PLS N° 471/2018, del senador Humberto Costa (PT/PE), que trata sobre la definición de delitos penales, electorales y civiles de crear o difundir noticias falsas (BRASIL, 2018c). Y finalmente, el Senado está procesando la Sugerencia N° 246/2018, presentada dentro del proyecto Jovem Senador, que prevé el castigo a los proveedores que no cumplan con una orden judicial para eliminar el contenido falso (BRASIL, 2018d). Ambas propuestas se encuentran, hasta la fecha, en el Comité de Constitución, Justicia y Ciudadanía.

Todas estas propuestas presentadas en el Senado imponen, de alguna manera, restricciones legales para combatir la desinformación, pero tales proyectos de criminalización y responsabilidad por la difusión de información falsa pueden representar un perjuicio al derecho a la libertad de expresión individual, estableciendo una especie de censura previa, un mecanismo perjudicial para el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho. Por otro lado, las personas tienen derecho a ser informadas por noticias verificadas sobre la base de criterios periodísticos establecidos. Quien deliberadamente produce y comparte contenidos fraudulentos o inexactos termina socavando el ideal democrático, deteriorando el entorno informativo y, en consecuencia, el debate público.

Ante el problema público de la desinformación, observamos que el Senado, en el ámbito legislativo, optó por respuestas simplistas e inmediatas, que no son el resultado de un amplio debate en la sociedad civil. Los proyectos presentados en esta legislación no proponen medidas preventivas para minimizar los impactos de la difusión de noticias falsas. La educación de los medios de comunicación (*media literacy*), por ejemplo, puede actuar como un elemento inmunizador contra las *fake news*, al permitir a los usuarios identificar fuentes, géneros textuales, noticias falsas y sesgos de los medios de comunicación, además de hacer posible que las personas busquen y utilicen las redes sociales con ética, creatividad y espíritu cívico (SAYAD, 2019).

## 7 Notas Finales

La desinformación, mientras sea un problema social requiere una discusión pública entre diferentes actores institucionales y una acción gubernamental consecuente. Como observamos en este documento, el Senado Federal da visibilidad a la lucha contra las noticias falsas, poniéndola en la agenda de las preocupaciones del Congreso.

Se constató que las estrategias adoptadas por el Senado en el ámbito institucional reflejan la multidimensionalidad de la comunicación legislativa (pública, institucional y política), en la que el parlamento agenda un cierto tema en el debate público, al tiempo que trata de fortalecer su imagen institucional y trata de convencer a la población sobre la "nobleza" de

sus intenciones privilegiando la lucha contra las noticias falsas.

La crisis de credibilidad en la comunicación legislativa, asociada con el escenario del desorden informativo y la polarización radicalizada, hace que una gran parte de la sociedad no vea al Senado como una institución capaz de concienciar sobre el daño causado por mentiras recubiertas de atributos que le dan la apariencia de verdad. En este sentido, la campaña institucional contra *fake news* promovida por el Senado, a pesar de su carácter normativo y educativo, carece de apoyo de la población.

Con respecto a las propuestas que se están discutiendo en el Senado, hay una flagelación para dar respuestas rápidas a la opinión pública. La desinformación es un problema público amplio, y es importante movilizar a diferentes sectores de la sociedad civil para entender cómo el contenido fraudulento se propaga e impacta en la vida cotidiana. Considerando que la difusión de información falsa aprovecha el entorno político polarizado, su daño pernicioso en el debate público y en el ámbito de la toma de decisiones requiere un mayor conocimiento de las motivaciones detrás de este expediente farsesco. Todavía en el ámbito legislativo, debemos pensar en estrategias que contribuyan a un entorno plural y diverso, con diferentes fuentes de información a disposición de los ciudadanos, en las que se respete tanto la libertad de expresión como la protección de la intimidad, el honor y la imagen de las personas.

Incluso si el poder ejecutivo tiene un fuerte control sobre la agenda legislativa, reduciendo el alcance de acción del Senado, es posible que este parlamento contrarreste esta dinámica y sea responsable de los insumos en el proceso de redacción de políticas públicas, como en el caso de las estrategias contra la desinformación. Al liderar el debate público en torno a medidas para combatir la producción y el intercambio de contenido falso, el Senado trata de ser responsable de la implementación de las acciones públicas en la práctica. Sin embargo, es más probable que esas medidas se apliquen si se avanza las negociaciones políticas con el Poder Ejecutivo, de lo contrario el proceso puede alargarse o el gobierno veta la propuesta<sup>9</sup>.

También tenemos un largo viaje para comprender mejor la dinámica de la desinformación. A medida que el flujo de datos e información es cada vez más rápido y la distinción entre verdad y mentira cada vez más frágil, el debate sobre las políticas públicas para reducir el daño a la propagación de información falsa o tergiversada con fines sombríos se vuelve fundamental. Cuando hablamos de este fenómeno comunicativo, no podemos pensar en él como algo aislado de la cultura política de una sociedad determinada. Esto no significa que los países con instituciones democráticas más fuertes y culturas cívicas robustas sean inmunes a la amenaza de la desinformación, pero la desconfianza en los poderes que constituyen el Estado

---

<sup>9</sup> El 11 de noviembre de 2019, el presidente Jair Bolsonaro sancionó una sección de la Ley 13.834, 2019, que castiga con dos a ocho años de prisión a aquellos que revelan noticias falsas con fines electorales. La ley había sido sancionada originalmente en junio, pero un veto parcial dejó fuera el dispositivo que tipifica como un crimen la propagación de noticias falsas en las elecciones. El veto fue anulado por el Congreso en agosto, que finalmente determinó la actualización de la norma.

favorece el surgimiento de teorías conspirativas y la propagación del engaño.

## Referencias

ABRANCHES, S. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. *In*: ABRANCHES, S. *et al.* (org.). **Democracia Em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 150-167.

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.31.2.211>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. 7. ed. Boston: Wadsworth-Cengage Learning, 2011. AYMANN, C.; FOERSTER, J.; GEORG, C.P. Fake News in Social Networks. **ArXiv preprint arXiv:1708.06233**, [s.l.], 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1708.06233.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BENNETT, W. L.; LIVINGSTON, S. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. **European journal of communication**, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 122-139, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/324193884\\_The\\_disinformation\\_order\\_Disruptive\\_communication\\_and\\_the\\_decline\\_of\\_democratic\\_institutions](https://www.researchgate.net/publication/324193884_The_disinformation_order_Disruptive_communication_and_the_decline_of_democratic_institutions). Acesso em: 10 jan. 2020.

BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T.; MAURI, M. **A field to guide to fake news - A collection of recipes for those who love to cook with digital methods**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://fakenews.publicdatalab.org>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Notícia falsa envolvendo TV Senado volta a circular no WhatsApp**. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/30/noticia-falsa-envolvendo-tv-senado-volta-a-circular-no-whatsapp>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 473, de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa. Brasília: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131758>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 413, de 2017**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para definir como crime a oferta, a contratação ou a utilização de ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, com o objetivo de influenciar o debate político ou de interferir no processo eleitoral. Brasília: Senado Federal, 2017b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131368>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 218, 2018**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para determinar que a propaganda institucional do Tribunal Superior Eleitoral contemple advertência sobre notícias falsas. Brasília: Senado Federal, 2018a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133125>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 533, de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), para dispor sobre a definição das infrações penal, eleitoral e civil de criar ou divulgar notícia falsa, e cominar as respectivas penas. Brasília: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134952>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 471, de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre a definição das infrações penal, eleitoral e civil de criar ou divulgar notícia falsa, e cominar as respectivas penas. Brasília: Senado Federal, 2018c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134781>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2018**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, para dispor sobre medidas de combate à divulgação de conteúdos falsos (fake news) ou ofensivos em aplicações de internet. Brasília: Senado Federal, 2018d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133353>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**: mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas. Brasília: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opiniao-das-pessoas>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Senado faz campanha de combate a notícias falsas**. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/11/senado-faz-campanha-de-combate-a-noticias-falsas>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Agenda-Setting. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial; FUNDAP, 2013.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, M. **Os dilemas da comunicação pública na era das redes sociais**. Porto Alegre: OBCOMP, 2018. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/obcomp/textos-opinioes/0/628/michel-carvalho--os-dilemas-da-comunicacao-publica-na-era-das-redes-sociais/>. Acesso em: 5 jan. 19.

CASTELLS, M. **O poder da comunicação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

CHESNEY, R.; CITRON, D. K. Deep fakes: a looming challenge for privacy, democracy, and national security. **SSRN Electronic Journal**, Amsterdam, n. 41, p. 1-68, 2018. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3213954>. Acesso em: 18 fev. 2020.

DARNTON, R. A verdadeira história das notícias falsas: Séculos antes das redes sociais, os boatos e as mentiras alimentavam pasquins e gazetas na Europa. **El País**, Madrid, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536\\_863123.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html). Acesso em: 16 fev. 2020.

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

GOMIDE, S. **Polícia investiga autoria de notícia falsa sobre o Senado**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/05/16/policia-investiga-autoria-de-noticia-falsa-sobre-o-senado>. Acesso em: 10 jun. 19.

GRAGNANI, J. Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp. **BBC News Brasil**, Londres, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742>. Acesso em: 13 mar. 2020.

GRIGORI, P. 20 projetos de lei no Congresso pretendem criminalizar fake news. **Agência Pública**, São Paulo, maio 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news/>. Acesso em: 8 jan. 2020.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762000000200001>. Acesso em: 8 jan. 2020.

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

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

McCOMBS, M. **A Teoria da Agenda**: a mídia e a opinião. Petrópolis: Vozes, 2009.

MELLO, P. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp: com contratos de R\$ 12 milhões, prática viola a lei por ser doação não declarada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2018. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha). Acesso em: 13 mar. 2020.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 155-184, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100007>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *In*: MOISÉS, J. A. (org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

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

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

PENTEADO, C. L. C.; FORTUNATO, I. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 129-141, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/3087129-141/2015>. Acesso em: 13 mar. 2020.

RIBEIRO, A. **O caso da Escola Base**. São Paulo: Ática, 2000.

SASTRE, A.; OLIVEIRA, C. S. P. de; BELDA, F. R. 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, v. 9, n. 1, p. 4-17, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2179-1465.0901001>. Acesso em: 13 mar. 2020.

SAYAD, A. Idade Mídia: uma idade média às avessas. *In*: BARBOSA, M. (org.). **Pós-verdade e Fake News**: reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

SILVERSTONE, R. **Por que estudar a mídia?** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

VARGO, C.; GUO, L.; AMAZEEN, A. The Agenda-Setting Power of Fake News: A Big Data Analysis of the Online Media Landscape from 2014 to 2016. **New Media & Society**, [s.l.], v. 20, n. 5, p. 2028-2049, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461444817712086>. Acesso em: 13 mar. 2020.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policy-making. Strasbourg: Council of Europe, 27 set. 2017. Disponível: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. Acesso em: 18 fev. 2018, p. 5-6.

Artículo recibido el: 2019-07-31

Artículo reenviado el: 2019-09-21

Artículo aceptado para publicación el: 2020-03-25