



Número 1 | Enero – Abril 2011

# REGULAR PARA A LIBERDADE: O CASO PORTUGUÊS<sup>1</sup>

Elsa Costa e Silva, Joaquim Fidalgo y Helena Sousa\*

**RECIBIDO:** 15 de noviembre de 2010

**ACEPTADO:** 15 de diciembre de 2010

**CORREO ELECTRÓNICO:**

Elsa Costa e Silva: [elsa.silva@ics.uminho.pt](mailto:elsa.silva@ics.uminho.pt)

Joaquim Fidalgo: [jfidalgo@ics.uminho.pt](mailto:jfidalgo@ics.uminho.pt)

Helena Sousa: [helena@ics.uminho.pt](mailto:helena@ics.uminho.pt)

\* Investigadores del Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho.

**PALABRAS CLAVE** | Comunicação social, Portugal, regulação, legislação, Comunicación social, Portugal, regulación, legislación.

**KEYWORDS** | Social Communication, Portugal, regulation, legislation.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado no âmbito do projecto PTDC/CCI-COM/104634/2008, "A Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC", co-financiado pela FCT e FEDER no âmbito do programa COMPETE. Os autores gostariam de agradecer a Ana Melo, Felisbela Lopes, Manuel Pinto e Stanislaw Jedrzejewsky pelos valiosos contributos para a elaboração do texto.

#### **RESUMO**

Este artigo apresenta criticamente o enquadramento legal do sector da comunicação social em Portugal. Reflectindo sobre os novos desafios que se colocam hoje no domínio regulação dos media. Este texto apresenta a evolução da legislação nas últimas duas décadas, demonstrando que esta não acompanhou as mudanças sociais, económicas e culturais da sociedade portuguesa e que a regulação se faz no âmbito de uma complexa arquitectura onde entidades reguladoras e mecanismo de auto-regulação têm um papel considerável.

#### **ABSTRACT**

With a critical perspective, this text analyzes the communication regulation in Portugal during the last two decades. This article demonstrates that the process followed has not been close to the social, economical and cultural changes of the Portuguese society. At the same time, the policy has been developed in a complex framework, where the forces of the regulatory institutions and the auto-regulation mechanisms have played a central role.

## I. REGULAÇÃO: FUNDAMENTAÇÃO E DESAFIOS

### A) PORQUÊ REGULAR

A regulação dos *media*, em todas as sociedades democráticas ocidentais, tem genericamente respondido ao princípio da defesa do interesse público. Este conceito tem sido alvo de aprofundada discussão académica e a investigação científica tem contribuído significativamente para revelar dimensões essenciais, sem que se tenha esgotado, contudo, o debate. O interesse público, no sentido da defesa do que é considerado “bom” para o interesse geral (ou da maioria), pode ser uma visão simples de uma realidade que é complexa, mas é a justificação subjacente à maioria das políticas e regulação dos *media*.

A noção de base de interesse público reside no facto de os *media* desempenharem actividades que são essenciais à sociedade e que no interesse desta devem ser bem desempenhadas. Considerando o facto do interesse público poder assumir diversas dimensões, McQuail (2003a: 505) avança com uma interpretação mínima, segundo a qual “os *media* devem responder às necessidades das suas audiências”, mas o seu sentido pode abrir-se de acordo com outra ordem de considerações, nomeadamente ética, ideológica, política ou legal. É normalmente indissociável da ideia da responsabilização dos *media*, ou seja, a noção de que estes “podem e devem ser responsabilizados pela qualidade, meios e consequências das suas actividades editoriais para a sociedade em geral” (McQuail, 2003a: 509).

Em Portugal, a regulação dos *media* surge como imperativo constitucional no sentido de garantir, por um lado, a liberdade de expressão, e consequentemente de imprensa, assim como assegurar que as liberdades e direitos individuais não são prejudicados. Outras questões foram igualmente consideradas essenciais, nomeadamente a independência face ao poder político e económico, assim como a qualidade. É claro que, tendo Portugal saído de um regime político autoritário há apenas 35 anos e que durou meio século, a defesa da liberdade de expressão é um dos elementos-chave da arquitectura legislativa e um dos princípios essenciais no campo da regulação dos *media*. Desde cedo, também, se fundaram os princípios da independência face aos poderes políticos e económicos, assim como o do pluralismo (“expressão e confronto das diversas correntes de opinião”, n.º 6 do art.º 38.º da Constituição da República Portuguesa).

A crescente comercialização dos *media*, assim como o predomínio da lógica de mercado no funcionamento das indústrias da comunicação social, não retiraram a necessidade de uma regulação, tendo até esta tendência sido apontada como uma justificação adicional para uma actividade mais fiscalizadora no sector. McQuail (2003b) assinala que a demissão da maior parte dos estados de realizar intervenções públicas directas no domínio dos *media*, por considerar que um mercado a funcionar bem seria a melhor defesa do interesse público, tem tido algumas consequências potencialmente de risco para o funcionamento das sociedades, nomeadamente a subordinação do interesse colectivo ao que os empresários percebem como sendo mais apelativo para os consumidores.

O papel essencial dos *media* no funcionamento da democracia, nomeadamente permitindo aos eleitores informarem-se, é inegável, mas as formas como os *media* podem desempenhar esta tarefa não são tidas como consensuais. As forças de mercado contribuíram para *media* mais independentes, menos sujeitos a controlo estatal ou instrumentalização por interesses políticos particulares, permitindo coberturas jornalísticas mais amplas de todas as partes de contendidas eleitorais (Hallin, 2008). No entanto, o elogio do mercado deve ser temperado pelos riscos inerentes à comercialização, nomeadamente o facto de não garantir que os *media* vão servir as suas “funções não económicas como instituições da esfera pública democrática” (Hallin, 2008: 55). Por isso, a argumentação existente a favor de políticas para os *media* que se centrem em mecanismos que previnam uma absorção mais intensa pelos mecanismos de mercado.

A necessidade de regular e legislar no domínio mediático, nomeadamente em matéria de propriedade, é assim reconhecida pelos académicos e justificada pelo antagonismo que pode surgir entre a defesa dos interesses nacionais, assegurada pelos estados, e as operações comerciais da indústria (Cuilenburg e McQuail, 2003). Esta necessidade, ainda que contestada em sectores mais liberais e empresariais, tem tido grande acolhimento e expressão, mesmo que o seu alcance possa ser limitado. De acordo com Feintuck (1999: 199), o princípio fundamental que legitima a regulação dos *media* é o objectivo de assegurar que um leque variado e de alta qualidade de meios de comunicação social são disponibilizados a todos os cidadãos no sentido de evitar a exclusão social. Também Wheeler (2004) e Murciano (2006) apontam este princípio como um dos objectos centrais da regulação.

Desta forma, a diversidade tem também sido promovida pelos seus efeitos na democracia, nomeadamente pelo facto de o mercado não se ter mostrado capaz de garantir a sua salvaguarda (de Bens, 2007). Não sendo um fim em si mesmo, mas igualmente um meio para assegurar valores democráticos como liberdade e igualdade (McQuail, 1992), a diversidade sofre efeitos contraditórios dos mercados. As evidências empíricas têm demonstrado, por exemplo, que em ambientes de alta concorrência os mercados tendem para a conformidade, reflectindo apenas a procura *mainstream* e que só com uma concorrência mais moderada é aberta a porta à oferta de serviços para nichos e preferências das minorais (Cuilenburg, 1999: 198); por isso, a necessidade de uma regulação governamental que estimule o acesso de preferências novas e não convencionais. De uma forma análoga, outras argumentações têm sido avançadas para justificar a necessidade da regulação para assegurar outros princípios, nomeadamente o da independência e qualidade (McQuail, 2003b).

## B) DESAFIOS À REGULAÇÃO

Os desafios à regulação são múltiplos e crescentes. Os ambientes mediáticos têm vindo a sofrer profundas alterações, que perturbam e questionam as políticas para os *media*. McQuail (2003b: 11) salienta aspectos da crescente abundância comunicativa que vão da desorientação a uma maior desigualdade estrutural, nacional e internacionalmente, assinalando ainda as actuais perplexidades públicas com uma mudança que está a ser tecnologicamente dirigida, com a inovação a ser guiada por aquilo que as ferramentas digitais permitem, e não por uma clara noção do que é necessário ou desejado. A implicação mais abrangente, salienta, é que não

existe virtualmente nenhuma regra, norma ou orientação que indique ou expresse qualquer aspecto ético da sua utilização.

Os novos *media* colocam assim desafios ainda não resolvidos. O carácter fragmentado e as múltiplas experiências comunicacional que proporcionam, assim como a interactividade e os esvaziamento das fronteiras entre os produtores e os receptores, são novas potencialidades dos *media*, cujo alcance e consequência não estão ainda completamente estudados. As modalidades não tradicionais de participação e de difusão de informação no espaço público, como os *blogues*, não estão previstas nos quadros regulamentares, tornando difícil a sua assumpção por parte da regulação.

A globalização dos meios de comunicação social, das suas audiências e das suas fontes de financiamento, são outro patamar de discussão quando se aborda o domínio da regulação: a que nível deve ser feita? Portugal, membro da União Europeia, responde assim a esta instância supra-nacional, que tem tido competências crescentes nesta matéria (Wheeler, 2004), mas outras existem com intervenção na área dos *media*, como seja o Conselho da Europa, a Organização Mundial do Comércio ou a Unesco. Assim, estas organizações internacionais têm também um papel importante na definição do sector dos *media* (Puppis, 2008 e 2010).

Assim, a complexificação do cenário mediático, com a crescente digitalização, fragmentação de plataformas e globalização, alterou significativamente o âmbito e o alcance da regulação. É claro que os paradigmas onde se inscrevem os objectivos e objectos da política de comunicação e regulação mudaram ao longo do tempo, acompanhando as mudanças sociais e políticas das sociedades onde se inscreviam. Cuilenburg e McQuail (2003) assinalam que, a partir de 1980, o fim dos monopólios estatais e a privatização desafiaram a lógica das políticas para a comunicação. Sem certezas finais sobre as suas características, os autores assinalam que o novo paradigma terá três conceitos centrais: liberdade de comunicação, acesso e controlo-“accountability” (2003: 203). Concluindo, realçam ainda que os objectivos centrais das políticas devem ser a salvaguarda de um acesso livre e igual ao sistema de comunicação social que satisfaça de forma diversa as necessidades de comunicação e de informação (Cuilenburg e McQuail, 2003: 205).

## II. OS *MEDIA* EM PORTUGAL: DUAS DÉCADAS DE TRANSFORMAÇÕES

### A) AS MUDANÇAS NOS *MEDIA*

A privatização e comercialização dos *media* em Portugal terá acontecido mais tardiamente que no resto na Europa. Apenas no início da década de 90 foram implementadas políticas assertivas que retiraram parcialmente da esfera estatal imprensa e rádio, ao mesmo tempo que o espectro televisivo era disponibilizado a dois projectos privados. Estas foram as mudanças mais expressivas no panorama nacional mediático (Sousa, 2002) desde o fim da ditadura. Desde esse período até ao início do século XXI, a concentração da propriedade privada dos meios de comunicação consolidou-se (Silva, 2004), apesar do movimento de convergência entre conteúdos e plataformas de distribuição ter sofrido alguns reveses (Silva e Sousa, 2004; Silva, 2008). A internet ganhou um espaço de destaque na sociedade portuguesa, alterando os hábitos

de consumo dos portugueses, numa tendência que ainda não se terá manifestado totalmente (Cardoso *et al.*, 2009; Sousa e Santos, 2009).

Em termos de oferta televisiva, assistimos à crescente penetração da televisão por subscrição (satélite, cabo e fibra óptica) com a consequente diversificação da oferta e fragmentação de audiências. A oferta televisiva nos canais de acesso livre alterou-se significativamente, com o entretenimento a ganhar espaço no horário nobre e com a consequente diminuição de informação semanal (Lopes, 2008). A concorrência entre canais (privados e de serviço público) tem levado à replicação das grelhas de programação dos canais, com os diferentes serviços a oferecer “mais do mesmo” (Lopes, 2007). As últimas duas décadas assistiram ainda ao aparecimento dos jornais gratuitos, à fragilização dos locais (rádio e imprensa) e um recorrente debate sobre a natureza e fundamentação do serviço público (Pinto e Marinho, 2008).

## B) EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Neste período que do início da década de 90 até aos dias de hoje, as alterações legislativas produzidas não acompanharam a voragem da mudança. As leis sectoriais para a Imprensa, Rádio e Televisão sofreram várias mudanças, mas é de assinalar que Portugal mantém desde 1976 uma Constituição da República Portuguesa que, para a época, foi bastante explícita na definição do enquadramento legal para a actividade jornalística. Além de especificar a existência de Conselhos de Redacção, como estrutura confere aos jornalistas algumas prerrogativas de acção dentro dos meios, estabeleceu ainda como princípio constitucional o Direito de Resposta, que obriga os meios a dar espaço a quem legitimamente se sentir ofendido com o teor de alguma notícia.

Mas apesar do constante questionamento dos valores, que norteiam a necessidade da regulação, por parte de alguns actores e pela essência de algumas transformações sociais e económicas (como sejam a comercialização e digitalização), as leis da imprensa, rádio e televisão não sofreram alterações de fundo. Assim, a legislação manteve apenas defesas genéricas de princípios como independência, diversidade e pluralismo, qualidade e liberdade de expressão e informação. No que diz respeito à propriedade, por exemplo, o caminho foi o da eliminação de restrições em termos de nacionalidade dos actores e da facilitação do movimento de concentração, sem qualquer reflexão, debate ou estudo das suas possíveis implicações em termos destes princípios (Silva, 2004 e 2007). Por outro lado, a legislação não respondeu ao facto de a concentração ser uma realidade multimediática, mantendo a tónica nos limites a concentrações dentro do mesmo sector de comunicação social (Silva, 2004; Rabaça, 2002).

Assim, apesar das profundas mudanças na sociedade e nos *media*, não houve nas legislações sectoriais um reforço dos princípios da regulação. A defesa da liberdade, independência ou diversidade, manteve a mesma formulação e a mesma substância. As alterações mais significativas no campo da legislação que regula a Imprensa, por exemplo, dizem apenas respeito ao reforço da necessidade de auto-regulação dos jornalistas, nomeadamente assegurando que o direito a ser informado é alcançado pelo “respeito pelas normas deontológicas no exercício da actividade jornalística” (lei n.º2/99, artigo 2º alínea f)) e pela obrigatoria inclusão da ética profissional no estatuto editorial das publicações. As medidas

anti-monopolistas previstas na anterior legislação (decreto-lei n.º 85-C/75) são substituídas pela exigência da transparência da propriedade e pela submissão das mudanças na propriedade das publicações ao regime geral da concorrência, sujeito a parecer vinculativo da entidade reguladora quando estiver “comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião”.

No sector da rádio (cuja nova proposta de lei está agora em cima da mesa no Parlamento português), continuamos a verificar a existência da defesa genérica dos princípios da liberdade (só em termos de programação, já que a actividade está sujeita a licenciamento), do pluralismo e da diversidade e da independência. O diploma vigente contempla limites objectivos à concentração da propriedade (limitada a cinco operadores de radiodifusão), inexistentes na anterior lei (Lei n.º 87/88) que, tendo surgido num contexto social específico –o da proliferação das chamadas rádio-piratas–, visava sobretudo disciplinar o espectro radioelétrico, salvaguardando os direitos adquiridos da Radiodifusão Portuguesa e da Rádio Renascença. O decreto-lei n.º 338/88, que veio regulamentar o licenciamento das emissões, apenas admitia que um operador tivesse uma participação até 30% numa outra empresa de radiodifusão. A salvaguarda dos princípios da qualidade e do pluralismo manteve-se no domínio das considerações qualitativas: são fins da radiodifusão o “direito de informar e de ser informado, com rigor e independência” e “contribuir para o pluralismo político, social e cultural”. Uma nova lei está actualmente na forja, tendo já sido aprovada na especialidade pela Comissão de Ética, Sociedade e Cultura. Mantendo a mesma formulação para a salvaguarda dos princípios da diversidade, independência, liberdade e qualidade, este diploma, contudo, prevê um alargamento significativo dos limites colocados à concentração da propriedade: uma mesma pessoa colectiva ou singular pode deter até 10% do total de licenças atribuídas em Portugal (que são mais de 300); numa mesma área de cobertura, o número máximo corresponde a 50% das licenças. Previsto está também o incentivo à adopção de mecanismos de co-regulação e auto-regulação que deverão, nomeadamente, ser promovidos pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

O sector da televisão é dos mais “activos” em termos de produção legislativa. Neste domínio - depois da Lei n.º 58/90 que forneceu o enquadramento legal para os primeiros canais privados em Portugal -, o diploma n.º 31-A/98 veio contribuir para uma nova liberalização permitindo aos operadores por cabo a distribuição de conteúdos próprios. Esta lei retirou da formulação legal impedimentos de concentração objectivos, sujeitando a actividade ao regime geral de concorrência. A proibição de operações está dependente de pareceres vinculativos da entidade reguladora em circunstâncias em que “comprovadamente” o pluralismo está ameaçado. A Lei n.º 32/2003 manteve o espírito da legislação anterior, substituindo apenas a forma a favor de uma nova terminologia: “fundados riscos para a livre expressão e confronto de diversas correntes de opinião”. Qualidade, no sentido “rigor e independência”, assim como pluralismo “político, social e cultural”, são outros princípios cuja defesa está consagrada na lei de forma genérica. Quatro anos depois, foi publicado um novo diploma (Lei n.º 27/2007) em que a salvaguarda desses princípios é feita de igual forma, com um acrescento apenas para a inclusão da promoção de “mecanismos de co-regulação, auto-regulação e cooperação entre os diversos operadores de televisão” por parte da entidade reguladora na “prossecução dos valores da dignidade da pessoa humana, do Estado de direito, da sociedade democrática e da coesão nacional e da promoção da língua e da cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores”.

As questões mais substantivas nas leis da televisão e da rádio, relativamente aos princípios de actuação, dizem respeito à questão das quotas de emissão em língua portuguesa (música, no caso da rádio), de produção europeia e independente. Estas preocupações, que surgiram no contexto de uma temida hegemonia norte-americana na produção audiovisual e da consequente necessidade de garantir a cultura portuguesa e europeia, podem inscrever-se indirectamente na questão da defesa do pluralismo e da diversidade e são as únicas com limites objectivos escritos nas leis.

De uma maneira geral, a legislação que visa a comunicação social em Portugal actuou no sentido de liberalizar o sector, sobretudo no que diz respeito às regras da concentração que foram significativamente diminuídas. Aplicando à área da informação e da comunicação o mesmo regime geral de concorrência que se aplica a empresas de carros ou botões, a legislação faz depender as proibições de vetos da entidade reguladora, sujeita contudo a formulações qualitativas, o que sujeita o parecer a apreciações subjectivas. A preocupação mais evidente neste domínio é o de garantir a transparência da propriedade, “considerada actualmente uma das melhores formas de realizar a defesa do pluralismo, ajudando a impedir as concentrações” (Rabaça, 2002: 419). No campo da salvaguarda dos princípios da regulação, estamos sobretudo perante uma defesa genérica nada objectivada em termos de conceito, substância ou acção. Por outro lado, é de salientar ainda os incentivos com carácter legal a mecanismos de auto e co-regulação, introduzidos nos diplomas mais recentes da rádio e da televisão e presentes já de forma menos clara desde 1999 para a Imprensa. Ou seja, a par da demissão do Estado na regulação da propriedade e numa assertividade conceptual dos princípios da regulação, encontramos um reforço dos deveres dos actores (empresas e jornalistas) no que diz respeito à sua actuação no sector.

Esta demissão do Estado teve, contudo, um acto tentado de remissão por parte do anterior Governo. Uma nova proposta legislativa foi apresentada com vista a colocar limites objectivos à concentração da propriedade dos meios de comunicação social na óptica da defesa do pluralismo. O diploma foi vetado duas vezes pelo Presidente da República e o projecto acabou por ser abandonado até porque o actual Governo perdeu a maioria parlamentar que lhe tinha permitido fazer passar o diploma na anterior legislatura. Encontramos nessa proposta uma clara assumpção de base que liga a limitação da concentração da propriedade à defesa do pluralismo e uma tentativa de protecção da independência dos meios de comunicação social face a poderes políticos ou económicos. A nova proposta de lei não visava, contudo, alterar o actual *status quo* da concentração em Portugal e analisava a questão da defesa do pluralismo numa perspectiva de controlo da propriedade, a partir da medição das quotas de mercado. E mesmo quando o limite máximo permitido às empresas fosse ultrapassado, estavam previstas soluções legais para evitar a alienação de títulos ou quaisquer outras alterações a nível da propriedade já detida.

O objectivo desta proposta, estabelecia o n.º 1 do artigo 1.º, seria a promoção do “pluralismo, independência perante o poder político e económico, a divulgação da titularidade e a não concentração nos meios de comunicação social”, competindo à ERC a verificação “do cumprimento das obrigações de pluralismo e independência próprias dos meios de comunicação social do serviço público”, assim como a adopção de procedimentos “com vista à promoção e defesa do pluralismo”. No âmbito desta proposta de lei, a quota de 50% (de circulação média no caso da imprensa ou de audiências no caso da rádio e televisão) seria o limite a partir do qual se poderia verificar poder de influência e a partir do qual a ERC poderia

instaurar um processo de averiguações, a entender existirem riscos para o pluralismo ou para a independência perante o poder político e económico. Uma empresa que fosse alvo de um processo de averiguações não seria, contudo, obrigada a alterar a sua composição accionista desde que provasse a “existência de expressão e confronto das diversas correntes de opinião” e garantisse a existência de mecanismos de pluralismo e independência. O Presidente da República alegou, no veto a este diploma, a falta de um consenso político alargado que seria desejável neste tipo de matérias, assim como o facto de ainda não ter sido, à data, publicado um estudo da Comissão Europeia sobre os indicadores de pluralismo que poderia ter que alterar o quadro da lei (o que não veio a acontecer).

É claro que esta proposta de lei tinha fragilidades, deixando de fora muita da reflexão que é feita a nível académico sobre a conceptualização dos princípios do pluralismo e diversidade. Em primeiro lugar, partia de uma assumpção clara da ligação directa entre concentração da propriedade e ameaças ao pluralismo que não está ainda estabelecida pelos diversos estudos que têm sido realizados sobre esta matéria, onde encontramos, por exemplo, um estudo do Conselho da Europa (Ward, 2006). Por outro lado, aferia do risco para o pluralismo apenas a questão das quotas, quando a exploração do conceito alerta para a necessidade de olhar para outras realidades - como os conteúdos, os géneros e a produção, mas também investimentos publicitários e dependência de fontes de informação externas (como as agências noticiosas) (Doyle, 2002; La Porte *et al*, 2007). Por outro lado, ligar a defesa do pluralismo unicamente à limitação da concentração da propriedade significa deixar de fora dimensões importantes quando se trata de garantir a sua existência. Doyle (2002), ainda que reflectindo sobre a necessidade da regulamentação limitar a concentração e intervir no domínio da propriedade, assinala a insuficiência de uma abordagem de salvaguarda do pluralismo que actue apenas a esse nível. O carácter indirecto da relação causa-efeito entre concentração dos *media* e pluralismo leva a que outras variáveis, para além da diversidade da propriedade, tenham de ser consideradas, o que tem implicações acrescidas em termos de políticas. Esta perspectiva de análise significa uma outra filosofia para a regulação: uma regulação dita “positiva” e “pró-activa” que possa alavancar e estimular uma qualquer área de actividade de forma a colmatar eventuais falhas no cumprimento do interesse público.

### C) A ENTIDADE REGULADORA

Como vimos, dada a natureza genérica e quase abstracta das formulações legais no que diz respeito à defesa dos princípios que servem, em princípio, o interesse público, a essência e o espírito da lei precisam de uma entidade mediadora que possa dar corpo e substância à acção. Uma entidade reguladora para o sector da Comunicação Social está prevista desde a Constituição da República Portuguesa (de 1976), primeiro como Conselho de Informação (apenas para órgãos da esfera estatal), depois Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) e actualmente ERC.

A AACS, cuja estrutura durou de 1989 até 2004, foi um órgão altamente contestado, sobrevivendo sob uma chuva de críticas relativamente à sua alegada inoperância e preocupações pela sua politização. Espírito Santo fala na “falência das entidades reguladoras da comunicação social em Portugal” (2007: 58), reportando “deficiências a nível de recursos, meios” e falta de “suficiente influência sobre a sociedade e a esfera pública” (2007: 57). Sousa

refere que a AACS “não conseguiu impor-se perante a classe política nem perante a classe jornalística” e que a “percepção de que se tratava de uma entidade ineficaz traçou-lhe o destino” (2008: 29). A desconfiança que pendia sobre a AACS tinha em parte a ver com o envolvimento forte do Governo na estrutura, já que era responsável pela nomeação de grande parte dos seus membros. Apesar de algumas tentativas para diminuir a interferência governamental na sua composição, a AACS não conseguiu impor-se num cenário mediático que tinha como ordem do dia a independência face ao poder político e acabou por ser extinta, sendo substituída pela ERC.

A ERC, num percurso que não tem sido isento de críticas por parte de vários quadrantes do sector da comunicação social, ultrapassou, contudo, algumas das inoperâncias da sua antecessora, conseguindo impor-se no espaço público como um órgão activo. O seu âmbito de actuação inclui tanto as emissoras comerciais como o serviço público de radiodifusão, mas não inclui serviços audiovisuais lineares, já que estes não estão previstos na legislação portuguesa. O vasto âmbito de intervenção da ERC abrange não só o conteúdo editorial dos *media* (no que diz respeito aos princípios da regulação já enunciados como liberdade de expressão, garantia do pluralismo e da diversidade, a atenção à independência e rigor da informação), mas também a publicidade (o respeito pelos princípios legais e limitações de conteúdo publicitário, o controlo da imparcialidade das campanhas publicitárias do Estado), bem como a propriedade dos meios de comunicação social (obrigação de prevenir concentração no sector e definição dos “mercados economicamente relevantes” em cooperação com a Autoridade da Concorrência), licenciamento ou autorização formal de operadores de media.

A criação da ERC implicou numa mudança importante no modelo do organismo regulador. Ao contrário do que aconteceu com a AACS, onde estava garantida a representação de diversas instituições (políticas, profissional e por parte do público), a ERC segue um modelo onde não existe lógica de representação: o Conselho Regulador tem apenas cinco membros, todos directamente ou indirectamente (no caso do presidente) eleitos pelo Parlamento. O modelo global da ERC inclui também um Conselho Consultivo, com 16 membros, onde diversos representantes do sector e do público tinham lugar, mas este só se reúne duas vezes por ano e as suas declarações ou recomendações não são de natureza vinculativa. A ausência de representação de interesses e o “reforço notório” dos poderes da entidade reguladora (que vão da recomendação à retirada de licença), foi motivo de preocupação tanto na profissão de jornalista (Sousa e Fidalgo, 2010), bem como alvo de críticas por parte dos empresários do sector, expressas através de sua confederação nacional. O actual modelo da ERC é claramente um modelo de “regulação estatal”, que “não se confunde com auto-regulação (...) nem com co-regulação”, como explicou o ministro responsável pelo processo numa conferência pública (A.S. Silva, 2007: 18).

No contexto da escolha de um novo modelo de regulação para substituir a AACS, a questão da independência (principalmente face ao Governo, mas também perante a indústria) foi talvez a mais sensível do processo. Duas decisões centrais tentaram dar resposta a esta preocupação: a ERC é apenas responsável perante o Parlamento e os seus membros têm que ser eleitos por uma maioria de dois terços dos votos no Parlamento, a fim de evitar que um único partido político possa dominar do organismo regulador. Apesar de algumas críticas, houve algum consenso sobre o facto de este novo mecanismo de nomeação do conselho regulador (o seu quinto membro, o presidente, é cooptado pelos outros quatro), significar uma melhoria importante quando comparado com a situação anterior. Outras regras exigem que os membros nomeados para o conselho regulador não devem ter quaisquer vínculos profissionais com

empresas, sindicatos ou associações de proprietários e não deve ter nenhuma função no Governo nacional ou regional nos dois anos anteriores à sua nomeação. E o facto é que o Parlamento, como um todo, tem vindo a fazer uma avaliação globalmente positiva da ERC (Assembleia da República, 2007).

Ainda assim, não faltaram críticas a um alegado alinhamento da ERC com o partido que está no Governo. Parte desta crítica está relacionada com o facto da ERC também supervisionar o serviço público da televisão, cuja administração é nomeada directamente pelo Governo. Contudo, esta preocupação nem sempre é baseada em evidência empírica, estando mais ligada às habituais lutas políticas entre os partidos de poder e oposição. Desde 2007, por exemplo, a ERC tem vindo a fazer uma monitorização extensiva de notícias e informação no serviço público de televisão, a fim de avaliar o seu respeito pelo pluralismo político, com conclusões críticas à sua actuação. Embora a metodologia desses estudos tenha levantado algumas dúvidas (alguns jornalistas criticaram a postura predominante quantitativa, argumentando que não é o mais adequado avaliar o pluralismo da informação apenas pela medição do tempo de emissão dedicado a actividades e declarações dos diferentes partidos políticos), o facto é que eles foram bastante críticos para o serviço público de televisão, acusando-o de favorecer o Governo e o partido no poder.

A hetero-regulação estatal do sector dos *media* não está, contudo, apenas nas mãos da ERC. Dois outros órgãos reguladores devem ser tidos em conta: o ICP-ANACOM e a Autoridade da Concorrência. Tendo nos seus estatutos competências de "regulação, supervisão e representação do sector das comunicações", o ICP-ANACOM tem ainda uma vasta gama de competências relativas a questões que envolvem redes e serviços de comunicações electrónicas (espectro, frequências, licenças de distribuição, etc.). Ainda que não abranja a supervisão e regulamentação dos conteúdos dos *media*, os conflitos de competência com a ERC podem surgir, como demonstra o caso recente que envolve a licença de televisão digital à PT. A empresa de comunicações pediu a revogação das licenças, o que a ERC recusou, enquanto o ICP-ANACOM aceitou. Várias vozes têm sugerido ao longo do tempo uma convergência entre as duas entidades (Sousa, 2008), e alguns investigadores da área têm mesmo defendido que uma entidade reguladora com as características da ERC deveria concentrar-se exclusivamente no sector audiovisual e convergir progressivamente com o domínio das comunicações, o que significa que ela deveria eventualmente fundir-se com o ICP-ANACOM (Cadima, 2007).

Um terceiro órgão regulador deve ser considerado quando se trata de empresas dos *media*: a Autoridade da Concorrência, que tem o poder de fiscalizar e regular todas as questões de propriedade, de forma a controlar a concentração, eventuais abusos de posição dominante no mercado, a concorrência desleal, etc. Tendo em conta o já falado chumbo à lei específica que visava actuar nessas questões, as regras a serem aplicadas aos *media* são as mesmas que se aplicam a qualquer outra empresa ou indústria. Recentemente, por exemplo, uma empresa foi proibida de comprar uma participação de 30% de um dos dois principais operadores de televisão comercial (TVI), porque essa mesma empresa já detém uma quota de cerca de 20% em outro grande operador de televisão comercial (SIC). A operação foi formal e legalmente proibida pela Autoridade para a Concorrência, depois do parecer negativo da ERC.

## D) A COMPLEXA ARQUITECTURA REGULATÓRIA

Do que foi já exposto até aqui resulta já uma primeira leitura: a da que a regulação dos media em Portugal não se faz por uma única configuração legislativa ou entidade reguladora. Uma arquitectura mais complexa e densa envolvendo diferentes níveis de acção será a imagem mais adequada para dar conta da regulação dos *media* em Portugal. Sousa e Fidalgo (2010) alegam que o caso português demonstra que, apesar da proeminência da regulação estatal, a eficiência do sistema depende do funcionamento sistémico de toda a construção regulatória.

Assim, além dos já referidos instrumentos legais (Constituição da República Portuguesa e legislações sectoriais para a Imprensa, Rádio e Televisão) e das três entidades reguladoras com competências no sector dos *media*, a arquitectura portuguesa inclui ainda documentos que envolvem a vertente da auto-regulação, seja através de diplomas legais como o Estatuto do Jornalista, seja através de normas internas à profissão como é o caso do Código Deontológico dos Jornalistas Portugueses. Outros mecanismos passam pelos Conselhos de Redacção e pela abertura de espaços para os provedores de leitores nos jornais (DN, JN e Público), assim como (de acordo com determinação legal) no serviço público de radiodifusão (RDP e RTP). Estes mecanismos respondem ao facto de que, embora sejam aceites como legítimas as justificações para a regulação, os *media* devem ser libertados da influência governamental e, assim, “formas não estatutárias de regulação são frequentemente apresentadas como a solução para o dilema de como reconciliar a regulação dos *media* com a liberdade dos *media*” (Puppis, 2010).

Enquanto regulador dos *media*, o Estado português não tem sido apenas legislador, tendo também um papel fundamental como proprietário e como entidade subsidiária de outras empresas. O Estado detém a companhia de Rádio e Televisão Portuguesa (canais RTP para televisão e canais RDP para rádio) – a quem concessionou o serviço público de rádio e televisão – além de uma parte significativa da agência noticiosa nacional, a Lusa. A justificação para este nível de intervenção reside na necessidade de garantir aos cidadãos padrões elevados de qualidade, na informação e na programação, de forma a satisfazer os requisitos básicos do interesse público. Estimulando, pelo exemplo a outros canais, a qualidade no sistema, o Estado estará a ter um papel de regulação activa. Mesmo que a sua efectivação tenha sido, contudo, contestada e sua adequação aos propósitos enunciados nem sempre tenha sido evidente, a verdade é que a formulação do serviço público e respectivo contrato de concessão marca uma posição estatal em termos do que devem ser os padrões a seguir. Outra acção de regulação “positiva” do Estado passa pela subsidiação de empresas de *media*, nomeadamente as de imprensa regional (além das já mencionadas empresas concessionárias do serviço público), numa medida que visa regular o mercado, garantindo o princípio do pluralismo e da diversidade.

A esfera da regulação dos *media* em Portugal tem vindo a integrar, de forma gradual, mecanismos de auto-regulação e co-regulação. Ainda que, conceptualmente, estes mecanismos sejam processos do domínio privado, o Estado impôs, como já vimos nos casos das leis da Rádio e Televisão e do Estatuto do Jornalista, obrigações aos actores sociais. Estes mecanismos são, de acordo com Moreira (1997), regulação não-estatal, independentemente da sua natureza legal pública ou privada. No entanto, podem ser considerados como auto-regulação regulada se impostos pelo Estado, como acontece com a Comissão da Carteira

Profissional de Jornalista que sendo alegadamente um órgão de disciplina interno à profissão é presidido, de acordo com determinação legal, por um magistrado judicial.

As experiências de auto-regulação não são abundantes em Portugal. Alguns jornais diários em Portugal, nomeadamente o DN, Público e JN mantiveram um provedor de leitores – sendo que actualmente apenas o Público o tem em funções. Foi a imprensa que inaugurou em Portugal esta figura que visa dar voz ao público, numa iniciativa de auto-regulação que só chegou a outros meios (nomeadamente televisão e rádio) por obrigatoriedade legal do serviço público. Portanto, canais privados audiovisuais não aderiram ainda a esta figura de regulação, celebrada no âmbito do contrato que um meio estabelece com o seu público. Numa esfera mais interna de regulação, encontramos também os conselhos de redacção e o código deontológico dos jornalistas. Este último documento resulta das preocupações éticas próprias de uma classe e das suas próprias opções nessa matéria, sendo que o respeito pelo seu cumprimento está a cargo do Conselho Deontológico do Sindicato de Jornalistas. Os conselhos de redacção, uma figura prevista na Constituição da República Portuguesa, são eleitos internamente pelos jornalistas de cada meio e têm um leque alargado de competências. Ainda que não sendo um parecer vinculativo, são chamados a pronunciar-se na nomeação do director, por exemplo, podendo ainda interpelar essa figura a propósito do funcionamento e conteúdo dos próprios meios. A relevância desses conselhos de redacção varia nos meios de comunicação social, apesar de serem altamente valorizados pelos jornalistas (Fidalgo, 2002).

### III. NOTAS CONCLUSIVAS

A liberdade de expressão e, conseqüentemente, de imprensa é uma figura de valor central no quadro regulatório nacional. Previsto na lei fundamental de Portugal, a Constituição da República Portuguesa, este princípio foi ainda plasmado em todas as legislações sectoriais que se seguiram.

O termo *governance* tem surgido crescentemente na literatura académica e discursos públicos como um conceito que quer dar conta de uma nova filosofia de regulação, descentrada, multi-nível e com crescente participação de outras esferas, nomeadamente da sociedade civil (Raboy, 2004) Se entendido desta forma, a sua concretização está, contudo, ainda longe no que diz respeito ao sector em Portugal. Por seu lado, Puppis (2010: 138) propõe a utilização da *governance* como um conceito analítico implicando “a totalidade de formas de regras colectivas no sector dos *media*”, o que permite, afirma, discutir “a interacção entre a regulação estatutária e auto-regulação, entre os níveis nacional, regional e global, e entre formas de regras colectivas e organizacionais” (Puppis, 2010: 144). Nesse sentido, podemos perceber que a arquitectura global da regulação dos *media* em Portugal responde a diferentes níveis de responsabilidade e actuação e, de acordo com Sousa e Fidalgo (2010), o Estado continua a ser, apesar da complexificação e densificação das ligações entre os diferentes actores sociais envolvidos no sector dos *media*, o actor mais relevante na esfera da regulação.

O Estado – como legislador, como responsável pela entidade reguladora, como proprietário de *media* e como entidade financiadora no sistema – está no centro da mais visível tentativa de controlar os comportamentos, sendo o actor mais poderoso também como resultado da incipiência dos outros mecanismos regulatórios: “A co-regulação é embrionária e

os próprios jornalistas estão ainda a lutar para ir além dos modos muito frágeis de auto-regulação profissional” (Sousa e Fidalgo, 2010: s/p). A centralidade estatal resultará assim de um desejo dos poderes públicos e corresponde a objectivos estratégicos claros de imprimir um rumo à comunicação social, perante a incapacidade e imaturidade da auto-regulação. Neste contexto, o Estado organiza o sector, preparando os instrumentos legais que orientam a actividade dos meios de comunicação social, ao mesmo tempo que é regulador, no sentido em que é responsável pela existência de entidades reguladoras – que visam implementar e fiscalizar o respeito pela lei –, em que impõe mecanismos de auto-regulação e em que também, sendo proprietário e financiador, induz visões normativas no sector que visam ser também reguladoras. Contudo, a lei é ‘clássica’, está um passo atrás do mercado, das inovações tecnológicas, da convergência de plataformas e de conteúdos, criando incertezas e potenciais dificuldades em termos de acção da entidade reguladora. Apesar disto e de uma história recente de dificuldades crónicas de afirmação, a actual entidade reguladora para a comunicação social tem mostrado uma maior operância, sendo percebida a vários níveis como mais actuante e eficiente na regulação do sector.

Aos cidadãos continua a ser dado um espaço muito reduzido de intervenção. A sua actuação tem sido normalmente apenas para “reparar danos”, nomeadamente através da figura do direito de resposta. Mas tanto esta figura, como os espaços disponibilizados pela ERC para apresentação de reclamações, tem sido maioritariamente apropriada pelos directórios partidários e outras organizações de cariz eminentemente político. Por outro lado, os cidadãos portugueses não estarão ainda, eventualmente, capacitados para essa intervenção. Há canais abertos e ainda que não possam ser considerados de grande dimensão, a verdade é que a iniciativa por parte da sociedade civil tem sido diminuta. Há fragilidades dos cidadãos, assim como dos jornalistas e da maioria das empresas mediáticas, que impedem uma maior penetração destas esferas no domínio da regulação. No campo da cidadania e da participação, há ainda muito terreno para desbravar em Portugal, sendo que a educação para os *media* e a capacitação dos cidadãos é o desafio que poderá cumprir o desígnio de uma regulação mais participada. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Assembleia da República (2007). *Parecer da Comissão de Ética Sociedade e Cultura - Relatório de regulação e relatório de actividades e contas da entidade reguladora para a comunicação social relativos ao ano de 2007*. Disponível em <http://www.erc.pt/documentos/parecercomissaoparlamentarrelatoriosobrelatorioerc2007.pdf>
- Cádima, F. R. (2007). "Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal", in Pinto, M. e Sousa, H. (coord.). *A regulação dos Media em Portugal - Comunicação e Sociedade* (11), Porto, Campo das Letras.
- Cardoso, G., Cádima, F. R., Cardoso, L. L. (2009). *Media, Redes e Comunicação. Futuros, presentes*. Lisboa, Quimera.
- Cuilenburg, J. e McQuail, D. (2003). "Media Policy Paradigm Shifts". *European Journal of Communication*, 18: 181-207.
- Cuilenburg, J. (1999). "On competition, Access and Diversity in Media, old and new: some remarks for communications policy in the Information Age", *New Media & Society* 1(2): 183-207.
- De Bens, E. (2007). "Media between culture and commerce: an introduction", in De Bens, E. (ed.) *Media Between Culture and Commerce*, Bristol e Chicago: Intellect.
- Doyle, G. (2002). *Media Ownership: Concentration, Convergence and Media Policy*, London, Sage Publications.
- Espírito Santo, M. (2007). "Entidades reguladoras: três décadas de reticências", in Pinto, M. e Sousa, H. (coord.) *A regulação dos Media em Portugal, Comunicação e Sociedade* (11), Porto, Campo das Letras.
- Feintuck, M. (1999). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh, Edinburgh University Press.

- Fidalgo, J. (2002). *The ombudsman's role in the Eyes of the Newsroom: Results of a survey among Portuguese journalists*. Paper presented at the 23th Conference IAMCR, Barcelona (published in CD-ROM).
- Hallin, D. C. (2008). "Neoliberalism, social movements and change in media systems in the late twentieth century", en Hesmondhalgh, D. e Toynbee, J. (eds.). *The media and social theory*, Oxon, Routledge.
- La Porte, T. et al. (2007). "Globalization and Pluralism: The Function of Public Television in the European Audiovisual Market". *International Communication Gazette*, 69: 377-399.
- Lopes, F. (2007). "Dos excessos da TV generalista: retratos da informação semanal emitida em horário nobre", in Pinto, M. e Sousa, H. (coords.). *A regulação dos Media em Portugal - Comunicação e Sociedade* (11), Porto, Campo das Letras.
- Lopes, F. (2008). "Da pós-neotelevisão: a reconfiguração do prime-time nos canais generalistas portugueses", in Pinto, M e Marinho, S. (org.). *Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass Communication and the Public Interest*, London, Sage Publications.
- McQuail, D. (2003a). *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- McQuail, D. (2003b). *Media Accountability and Freedom of Publication*, Oxford, Oxford University Press.
- Moreira, V. (1997). *Auto-regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Murciano, M. (2006). "As políticas de comunicação face aos desafios do novo milénio: pluralismo, diversidade cultural, desenvolvimento económico e tecnológico e bem estar social", en Sousa, H. (ed.). *Comunicação, Economia e Poder*, Porto, Porto Editora.
- Pinto, M e Marinho, S. (org) (2008). *Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- Puppis, M. (2008). "National media regulation in the era of free trade. The role of global media governance". *European Journal of Communication*, 23 (4): 405-424.

- Puppis, M. (2010). "Media Governance: a new concept for the analysis of media policy and regulation". *Communication, Culture & Critique* 3: 134-149.
- Rabaça, C. (2002). *O regime Jurídico-Administrativo da Concentração dos Meios de Comunicação Social em Portugal*, Coimbra, Almedina.
- Raboy, M. (2004). "The WSIS as a Political Space in Global Media Governance", *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, vol. 18 (3): 347-361.
- Silva, A. S. (2007). "A hetero-regulação dos meios de comunicação social", in Pinto, M. e Sousa, H. (Coord.) *A regulação dos Media em Portugal- Comunicação e Sociedade* (11), Porto, Campo das Letras.
- Silva, E. C. (2007). "Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social", in Pinto, M. e Sousa, H. (coord.) *A regulação dos Media em Portugal - Comunicação e Sociedade* (11), Porto, Campo das Letras.
- Silva, E. C. (2008). "Do apogeu ao declínio: a convergência e a concentração dos media" in Pinto, M e Marinho, S. (org.) *Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*, Porto, Campo das Letras.
- Silva, E.C. (2004). *Os donos da Notícia – concentração da propriedade dos media em Portugal*, Porto, Porto Editora.
- Silva, E.C. e Sousa, H. (2003). "Os caminhos incertos da Convergência: O caso da Portugal Telecom", *Redes.Com, Revista de Estudos para el Desarrollo Social de la Comunicación*, Sevilla, Instituto Europeu de Comunicación y Desarrollo.
- Sousa, H. e Fidalgo, J. (2010-No prelo). "Journalism Regulation: State Power and Professional Autonomy", in Wasko, J., Murdock, G. e Sousa, H. *Handbook for the Political Economy of Communication*, Oxford, Blackwell.
- Sousa, H. (2002). "The liberalisation of Media and Communications in Portugal", in Stephen Syrett (ed.) *Contemporary Portugal, Dimensions of Economic and Political Change*, Aldershot, Ashgate.
- Sousa, H. (2008). "Políticas da Comunicação no novo milénio: crises, impasses e fracturas", in Pinto, M e Marinho, S. (org.) *Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*, Porto, Campo das Letras.

Sousa, H. e Santos, L. A. (2009). "Das Mediensystem Portugals", in Matzen, C. e Herzog, A. *Internationales Handbuch Medien*, Baden Baden, Hans Bredow Institut-Nomos: 541-554.

Ward, D. (2006). *The assessment of content diversity in newspapers and television in the context of increasing trends towards concentration of Media Market*, Conselho da Europa. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MC-S-MD\(2006\)001\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MC-S-MD(2006)001_en.pdf)

Wheeler, M. (2004). "Supranational regulation: Television and the European Union", *European Journal of Communication* 19: 349-369.