



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Mariana Lameiras de Sousa
**Regulação dos *Media* em Democracia:
Experiências e Modelos no Caso Português**

Mariana Lameiras de Sousa

**Regulação dos *Media* em Democracia:
Experiências e Modelos no Caso Português**



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Mariana Lameiras de Sousa

**Regulação dos *Media* em Democracia:
Experiências e Modelos no Caso Português**

Tese de Doutoramento em Ciências da Comunicação

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Professora Doutora Maria Helena Costa
Carvalho e Sousa**

junho de 2016

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 28 de junho de 2016.

Mariana Lameiras de Sousa

Assinatura: Mariana Lameiras de Sousa.

Agradecimentos

Começo a escrever num dia triste, dos que nunca me sairá da memória. Um dia em que o francês “Charlie Hebdo” sofreu um grave atentado a tudo aquilo que durante anos se ergueu. No século XXI, não podemos falar de liberdade de expressão. Peões e reis movem-se em tabuleiros movediços, há interesses e valores que competem com premissas supostamente básicas da democracia. Aí joga a regulação. Faz sentido – ainda mais sentido - acreditar na investigação na área das Políticas para a Comunicação e nas Ciências Sociais em geral. É por isso, acredito, que valem a pena estas cruzadas. A regulação intervém em prol da liberdade. Em prol dos cidadãos. *A posteriori*, sim. Mas também num prévio exercício de esclarecimento das questões em jogo, de iluminação de todas as peças do tabuleiro, de sensibilização, de reposição de justiça... Numa lógica mais global, de intervenção em prol do jornalismo e dos jornalistas, da sua segurança e integridade. Foi na base destes valores que prosseguiu este projeto. Foi um projeto de vida, quase como uma arca de Noé, porque foram poucos aqueles que pude ir levando comigo ao longo do tempo. Não havia espaço, nem tempo, para mais. E é, por isso, a estes preservadores da minha espécie que agradeço. Foram eles que conseguiram manter-me no rumo e lembrar-me da vida que corria.

Agradeço muito especialmente à minha família. Aos meus sogros por saberem amparar. Ao meu marido, por ser sempre um porto seguro. Perdão pelas ausências e pedidos constantes de compreensão. Aos meus queridos pais dedico a lágrima e o suor, símbolos da angústia, da alegria e da conquista. Foi e é graças a eles que me mantenho firme, desde o princípio. É graças a eles que finda agora mais uma etapa. Ao meu Pai e à minha Mãe dedico este investimento.

Uma palavra muito especial à minha Mãe, por me guiar sempre e incondicionalmente, por achar que tudo são grandes feitos e por acreditar, acima de tudo e de todos, que sou algo mais. Por achar que de tudo sou capaz e por acreditar cegamente, sem reservas, valorizando todos os pequenos passos como mais ninguém. Por ser a minha luz.

Deixo também uma palavra de carinho aos meus amigos, que mantenho desde os tempos de escola. Obrigada pela preocupação e pelo afeto. Com muita amizade, reconheço o valor das ‘minhas meninas’ Cris, Nocas, Guida, Inês, Ticinha e Calinha. Aos que fiz mais recentemente, reconheço o valor da partilha, a ajuda e o ombro amigo. Merecem especial menção a Carla Cerqueira, a Isabel Macedo, a Rita Araújo, a Clarisse Pessôa, a Liliana Oliveira e a Ana Melro.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), agradeço o reconhecimento na atribuição do primeiro lugar no concurso de bolsas de individuais de 2011 e o subsequente financiamento deste projeto. Ao Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) e, em particular, ao Professor Moisés de Lemos Martins, devo o apoio ao longo dos anos em que este projeto de Doutoramento foi desenvolvido e aos anos que lhe precederam. Através do Vítor de Sousa, foi sempre possível corresponder aos meus apelos. A todos os membros do projeto de investigação “A Regulação dos *Media* em Portugal: O Caso da ERC” (PTDC/CCI-COM/104634/2008), deixo um terno agradecimento. Uma palavra emocionada, em especial, aos fenomenais Professor Manuel Pinto, Professor Joaquim Fidalgo e Professora Elsa Costa e Silva. Foram dos imprescindíveis. Uma referência e um amparo generosos.

À Alexandra Dias, muito obrigada pelo sorriso e pelo zelo em tudo o que solicitei. Às meninas do Conselho Pedagógico, Sofia Oliveira, Marta Eusébio Barbosa, Susana Martins e Carla Lima, estou grata pela boa disposição, que várias vezes me contagiou.

Guardo todos aqueles com quem me fui cruzando ao longo do caminho e que não menciono. Há muitos mais que mereciam uma palavra. Deixo um singelo “obrigado por tudo” como símbolo de tudo o que poderia ser dito mas não foi. Seria, porém, uma injustiça não me referir em específico a todos os que me concederam entrevistas. Foram de uma atenção ímpar e foram os verdadeiros remos desta embarcação que carregou os essenciais. Não há palavras para o modo como me receberam e para o auxílio que deram, mesmo depois de findos os nossos encontros. Os seus nomes: Alberto Arons de Carvalho, Ana Roque, Artur Portela, Augusto Santos Silva, Carlos Magno, Carlos Veiga Pereira, Estrela Serrano, Fernando Cascais, Isabel Duarte, João Bonifácio Serra, Joaquim Fidalgo, Joaquim Letria, Jorge Pegado Liz, José Garibaldi, José Manuel Mendes, José Maria Gonçalves Pereira, Luís Gonçalves da Silva, Luísa Roseira, Manuel Pinto, Maria Antónia Palla, Mário Mesquita, Oscar Mascarenhas, Raquel Alexandra Castro, Ribeiro Cardoso, Ricardo Afonso, Rui Assis Ferreira, Rui Gomes, Sebastião Lima Rego.

Os seus nomes fizeram parte de um projeto que indelevelmente marcou o meu percurso profissional e a minha vida. Um sincero e reconhecido agradecimento a todos, mas especialmente àqueles a quem mais ‘roubei’ tempo e atenção. Tenho consciência da sorte que tive e por o meu caminho se ter cruzado com o destas pessoas.

Deixo propositadamente para o final uma palavra à Professora Helena Sousa. Sempre amiga, foi com implacável ternura que me auxiliou neste percurso. Soube mostrar-me os caminhos e o lugar das coisas. Não me deu as ferramentas, ensinou-me antes a usá-las, porque é isso que

vou carregar daqui em diante. Manteve presas as rédeas, mesmo quando fui rebelde. Após anos de trabalho em conjunto, cresceu – ainda mais, se é que isso é possível – a admiração, o respeito, o carinho. Foi a minha orientadora, com muita frequência, para lá da dissertação. Um verdadeiro farol. Soube dizer-me, na hora certa, algo que jamais esquecerei: “Mariana, o lugar onde chegou é o lugar de onde parte”.

Apoio financeiro

Esta dissertação foi financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) através da concessão de uma bolsa de doutoramento (SFRH/BD/76280/2011) no âmbito do QREN-POPH (Programa Operacional Potencial Humano), participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC. Foi também desenvolvido no âmbito do projeto de investigação intitulado “A Regulação dos *Media* em Portugal: O Caso da ERC” (PTDC/CCI-COM104634/2008), financiado pela FCT.



Resumo

Os quadros de ação, mentais, culturais e sociais das comunidades organizam-se simbolicamente nos e através dos *media*. Enquanto mediadores e formadores de símbolos e construções mentais, ao nível individual e coletivo, os *media* moldam a nossa forma de ser e de estar no mundo. A globalização e as novas tecnologias desafiaram as políticas e a regulação dos *media*. Reequaciona-se o papel dos Estados, que persistem na arquitetura regulatória através das entidades administrativas independentes, num contexto da intensificação dos debates políticos e académicos (nacionais e internacionais) sobre a difusão dos centros de poder e a partilha de responsabilidades numa horizontalidade e complementaridade mútuas. Concebemos a regulação à luz da *media governance*, convocando para o processo atores e mecanismos, formais e informais, externos e internos aos *media*, que fazem parte do edifício regulatório e que se procuram complementar no estabelecimento de padrões, na regulamentação de condutas e na verificação dos (in)cumprimentos de forma a responsabilizar *accountable media* e contribuir para a construção/consolidação de sociedades democráticas plurais, participadas e inclusivas. Esta investigação procura compreender a regulação dos *media* em Portugal, questionando as relações de poder subjacentes às suas lógicas. São três os eixos que a guiam: 1) enquadramento supranacional das políticas para os *media* e da regulação; 2) análise longitudinal dos reguladores portugueses desde a instauração do regime democrático; e 3) estudo do modelo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), questionando as suas virtualidades e limitações. Recorrendo a entrevistas semiestruturadas e a análise documental, concluímos pelas influências do poder político e dos *media* na regulação e pela instrumentalização da regulação pelo poder político ao longo dos anos, utilizada como utensílio de ensaio e não na procura sustentada de resolução de problemas e de lidar com os desafios. As nossas reflexões finais sugerem uma relação inversa entre as faces visível e invisível das relações do poder político e dos *media* nas lógicas da regulação: se os indícios apontam preponderância da face visível no caso do poder político, inversamente evidenciam o predomínio do poder invisível dos *media*, num registo mais sofisticado e escamoteado. Acompanhando a tendência europeia do final dos anos 1980 para a constituição de entidades administrativas independentes, o Estado tem atribuído importância à regulação dos *media* e o modelo da ERC apresenta como características a fundamentação e consistência legal, apesar de se identificarem limitações e indícios contrários à transparência da lógica democrática e à autonomia do regulador e de exposição a pressões exteriores.

Abstract

Communities' mental, cultural, social and behavioural frameworks are symbolically shaped by and through media. The media help shape who we are and the way we live, by mediating and forming symbols, mental concepts and images, both individually and collectively. Globalization and new technologies are permanently challenging media policy and regulation. States' roles are questioned while they simultaneously persist in the regulatory architecture through independent administrative bodies in a truly complex context where national and international political and academic discourses intensify debates on power diffusion and shared responsibilities on a horizontal and complementary basis. We conceive media regulation in the light of media governance, including formal and informal, external and internal actors and mechanisms, which contribute to form the regulatory building and look for the complementary establishment of standards, rules of conduct, as well as guidelines and mechanisms to ensure compliance. The desired goal is to responsibly hold responsible accountable media and to contribute to plural, participatory and inclusive democratic societies.

This research aims at understanding media regulation in Portugal, questioning the underlying power relationships in regulation in a three-fold approach: 1) the supranational policy framework for media and media regulation; 2) a longitudinal study of Portuguese media regulators since the establishment of a democratic regime; and 3) the in-depth analysis of the designed model for the state media regulatory body ("Entidade Reguladora para a Comunicação Social – ERC"), questioning virtues and limitations. Using semi-structured interviews and document analysis as research methods, we conclude by stating that both political power and media power influence media regulation and that there is a political instrumental use of media regulation over the years, more as a targeted testing tool rather than a sustained strategy in coping with challenges and problem-solving. Our final reflections indicate an inverse relationship between the visible and invisible faces of political power and media relations: if data collected shed light on a dominant political visible face, it conversely points out more sophisticated and concealed approaches by the media power. Following the European trend in the late 1980s for the establishment of independent regulatory bodies, the state has been giving significant importance to media regulation. Though the ERC's model presents reasoning and legal consistency, there is evidence of limitations and constraint to democratic transparency and to the regulator's independence and protection regarding external pressures.

Índice

INTRODUÇÃO	1
1. Pertinência da temática e enquadramento da investigação	3
2. Motivações e contributos do percurso pessoal para a escolha do tema	9
3. Modelo da investigação: problema e objetivos	11
4. Organização e estrutura do trabalho.....	16
CAPÍTULO I – PERCURSO METODOLÓGICO E OPÇÕES DA INVESTIGAÇÃO	23
1. Do lugar e do papel do investigador	25
2. Desenho da investigação, objetivos e opções metodológicas.....	26
2.1. A análise documental.....	28
2.2. Recolha bibliográfica e documental	30
2.2.1. Descrição dos documentos analisados com recurso ao “NVivo”	33
2.3. As entrevistas	36
2.3.1. Guião de entrevista	42
2.3.2. Caracterização dos entrevistados	45
2.4. A análise do material recolhido utilizando o <i>software</i> “NVivo”	47
CAPÍTULO II – RESPONSABILIDADE E FUNÇÕES DOS <i>MEDIA</i> EM DEMOCRACIA ...	51
1. Os <i>media</i> importam à democracia?.....	53
1.1. Tipos de democracia.....	57
1.2. A democracia precisa de <i>media</i> livres e independentes: a monitorização da liberdade dos <i>media</i>	60
2. Sobre as teorias da imprensa: liberdade e responsabilidade	66
2.1. Ser responsável – Os M.A.R.S. de Claude-Jean Bertrand	73
2.2. E o lugar da ética, da deontologia e da moral?.....	78
2.3. Responsabilizar quem não é profissional – modelos de certificação ética e propostas globais.....	81
3. Regulação, liberdade e <i>accountability</i>	85

**CAPÍTULO III – ENQUADRAMENTO DA REGULAÇÃO DOS *MEDIA*: POLÍTICAS,
TENDÊNCIAS E RELAÇÕES DE PODER89**

1. O paradigma global das políticas para os <i>media</i>	91
1.1. Significados e contributos da <i>governance</i> noutros contextos disciplinares.....	96
1.1.1. O Livro Branco sobre a Governança Europeia	101
2. <i>Media Governance</i> , Regulação dos <i>Media</i> ... Que relação?.....	103
2.1. <i>Media governance</i> – uma proposta analítica de Manuel Puppis	107
3. A inter e a transdisciplinaridade da regulação.....	110
4. Um discurso globalizado sobre regulação.....	111
5. Teorias da regulação.....	114
6. A nossa visão de regulação dos <i>media</i> e a ideia de uma arquitetura regulatória	124
7. As relações de poder sob o prisma do ‘poder percebido’	127

**CAPÍTULO IV – DIFERENCIANDO AUTORREGULAÇÃO, CORREGULAÇÃO E
HETERORREGULAÇÃO..... 131**

1. Os propósitos da distinção	133
2. A autorregulação – do que falamos?	134
2.1. A autorregulação regulada	138
2.2. Limitações adstritas à autorregulação.....	140
2.3. Instrumentos de autorregulação.....	141
3. A correção – a meio caminho entre a autorregulação e a heterorregulação?	146
4. A heterorregulação como regulação estatal	147

**CAPÍTULO V – A REGULAÇÃO DOS *MEDIA* NAS AGENDAS DO CONSELHO DA
EUROPA E DA UNIÃO EUROPEIA..... 153**

1. Iniciativas do Conselho da Europa sobre os <i>media</i> e a regulação.....	155
2. Perceções do Conselho da Europa: que mudanças nos <i>media</i> ? O que regular?	161
3. A agenda europeia para a regulação dos <i>media</i> – uma manta de retalhos para o ambiente digital	166
4. A autorregulação e a correção pelo prisma do Conselho da Europa e da União Europeia	171

5. Os reguladores dos <i>media</i> na Europa: a aplicação de um modelo comparativo	181
--	-----

CAPÍTULO VI – A REGULAÇÃO DOS *MEDIA* EM PORTUGAL ANTES DA CRIAÇÃO DA ERC..... 191

1. A regulação no pós-revolução de Abril	193
2. A figura dos Conselhos de Imprensa e a experiência portuguesa	196
2.1. A autorregulação em Portugal e a tensão sindical	199
3. Os Conselhos de Informação e o Conselho de Comunicação Social	202
4. Os <i>media</i> e a regulação nos programas dos governos a partir de 1990	206
5. A Alta Autoridade e o ensejo da criação do regulador independente	211
5.1. Os debates no Parlamento aquando da criação da ERC.....	214
6. Perceções dos entrevistados sobre a heterorregulação: um caminho de interferências políticas até à ERC.....	217
7. E depois de 2005, há interferências?	221

CAPÍTULO VII – O MODELO DA ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (ERC)..... 225

1. Uma entidade administrativa independente	227
1.1. Funções e poderes do regulador dos <i>media</i>	228
1.2. Estrutura, composição e funcionamento.....	233
1.2.1. O quinto elemento cooptado	236
1.3. A opção pelo financiamento misto.....	237
2. Discutindo o modelo através dos testemunhos em discurso direto sobre a ERC.....	239

REFLEXÕES E CONCLUSÕES..... 253

1. Décadas de (in)experiências: os problemas adiados da regulação em Portugal no contexto do paradigma global dos <i>media</i>	255
2. A instrumentalização da regulação dos <i>media</i>	262
3. ERC: Um modelo de regulação formalmente exemplar com virtudes e com limitações ...	266
3.1. O potencial para ser partidariamente moldável	271
4. Aprendizagens, limitações e desafios para investigações futuras.....	275

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	279
---	------------

ANEXOS	319
---------------------	------------

APÊNDICES.....	333
-----------------------	------------

Índice de figuras, gráficos e tabelas

Figura 1 - Esquema global da investigação.....	14
Figura 2 - Relação entre capítulos, questões de investigação e material analisado	17
Figura 3 - Catálogo de M.A.R.S. segundo Claude-Jean Bertrand (2002: 100-112).....	75
Figura 4 - Tipologia de formas de <i>governance</i> (McQuail, 2003a: 98)	105
Figura 5 - Cronologia da existência dos reguladores abrangidos pelo estudo	195
Gráfico 1 - Número total de documentos analisados distribuídos pela origem e data da publicação.....	34
Gráfico 2 - Tipologia de documentos produzidos pelo Conselho da Europa distribuídos por data de publicação	35
Gráfico 3 - Tipologia de documentos produzidos pela União Europeia distribuídos por data de publicação.....	36
Gráfico 4 - Duração das entrevistas realizadas (em minutos).....	40
Gráfico 5 - Mudanças no ambiente mediático e medidas a tomar assinaladas pelo Conselho da Europa (1990-2014).....	162
Gráfico 6 - Mudanças no ambiente mediático e medidas a tomar assinaladas pela União Europeia (1990-2014)	168
Gráfico 7 – Níveis de presença de características das teorias da regulação nos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia.....	172
Gráfico 8 - Incentivos à adoção de mecanismos de auto e de corregulação presentes na análise dos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia.....	175
Gráfico 9 - Referências à cooperação entre mecanismos de regulação presentes nos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia	179

Gráfico 10 - Número de referências codificadas nas entrevistas analisadas em “NVivo” acerca das experiências de heterorregulação.....	218
Gráfico 11 - Aspectos positivos sobre o atual regulador português sob o ponto de vista dos entrevistados.....	240
Gráfico 12 - Aspectos negativos sobre o atual regulador português sob o ponto de vista dos entrevistados.....	245
Tabela 1 - Relação entre os entrevistados e os mecanismos de regulação e a temática em estudo.....	46
Tabela 2 - Principais características das teorias da regulação.....	116
Tabela 3 - Conferências sobre os <i>media</i> e a sociedade de informação (Conselho da Europa)	156
Tabela 4 - Quadro sinóptico dos organismos de regulação em 13 países da Europa (H. Sousa <i>et al.</i> , 2013a: 193).....	184
Tabela 5 - Número de entrevistados que se pronunciaram sobre cada aspeto negativo acerca do atual regulador português.....	245

Índice de Anexos e Apêndices

Anexo 1 – Seleção de documentos adotados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa.....	321
Anexo 2 – Seleção de documentos adotados pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.....	323
Anexo 3 – Designação e informação adicional sobre as fontes da União Europeia analisadas.....	325
Anexo 4 – Seleção de documentos produzidos no âmbito do Comité Económico e Social Europeu (CESE).....	328
Anexo 5 – Relação dos entrevistados com mecanismos de regulação.....	329
Anexo 6 – Listagem das 50 palavras mais frequentes nos documentos do Conselho da Europa analisados.....	330
Anexo 7 – Listagem das 50 palavras mais frequentes nos documentos da União Europeia analisados.....	331
Apêndice 1 – Transcrição de entrevista: Ana Roque.....	335

Apêndice 2 – Transcrição de entrevista: Rui Gomes	352
Apêndice 3 – Guião para a realização de entrevistas semiestruturadas	371
Apêndice 4 – Breves notas biográficas dos(as) entrevistados(as).....	373
Apêndice 5 – Grelha de codificação das entrevistas no “NVivo”	384
Apêndice 6 – Grelha de codificação dos documentos no “NVivo”	386
Apêndice 7 – Perfil e ficha identificativa do Conselho de Imprensa	388
Apêndice 8 – Perfil e ficha identificativa dos Conselhos de Informação	391
Apêndice 9 – Perfil e ficha identificativa do Conselho de Comunicação Social	393
Apêndice 10 – Perfil e ficha identificativa da Alta Autoridade para a Comunicação Social ...	395

INTRODUÇÃO

A presente investigação versa sobre a regulação dos *media* em Portugal e sobre o modelo construído para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), uma entidade administrativa independente que foi criada através de lei da Assembleia da República no ano 2005 (Assembleia_da_República, 2005). O nosso intuito é assim, questionar a regulação em Portugal atualmente e procurar perceber que relações de poder se têm confrontado com as lógicas da regulação. Neste sentido, seguimos vários caminhos complementares para nos dirigirmos a estas questões. Procedemos a uma análise longitudinal dos organismos de regulação dos *media* que vigoraram no nosso país desde a Revolução de Abril de 1974. As experiências reguladoras que formalmente foram constituídas desde então consistem num alicerce para a nossa reflexão, bem como o modo como o tema tem sido enquadrado em termos europeus e internacionais, designadamente nas agendas da União Europeia e do Conselho da Europa e através de exemplos de países europeus com reguladores estatais semelhantes ao português.

Os Estados têm concedido um lugar de destaque aos organismos reguladores estatais e, por toda a Europa, incluindo em Portugal, foram surgindo entidades reguladoras independentes. Além disso, numa lógica de complementaridade mútua e de difusão dos centros de poder, os atores supranacionais como o Conselho da Europa e a União Europeia têm propagado a relevância, transversal a várias áreas de atuação, da autorregulação e da correção, com destaque para a última. Na base desta apologia está uma lógica de articulação entre as partes interessadas e de partilha nos processos de tomada de decisão, característica das linhas orientadoras convocadas pelo conceito de *media governance*.

Apesar de nos focarmos na regulação estatal e no atual modelo de regulação da ERC, o quadro teórico da *media governance* em que nos posicionamos e a conceção de arquitetura regulatória que defendemos não nos permitem abordar unicamente a heterorregulação. As noções e as experiências autorreguladoras e correção completam, como tal, a nossa análise e possibilitam, apesar da sua complexidade, um quadro descritivo e reflexivo mais abrangente sobre os modelos de regulação e as suas implicações.

A regulação tem vindo a ganhar relevo na comunidade científica e académica e nas agendas políticas, nacionais e internacionais. É uma forma de intervenção num dado domínio,

que convive com o confronto tensional de poderes e que visa influenciar práticas e comportamentos através da ação. Apesar disso, a face 'visível' da regulação convive com dinâmicas menos perceptíveis. Sendo ela própria uma manifestação de poder, enreda-se em confrontos económicos, políticos e sociais importantes, e é condicionada (e condicionadora) dos sistemas sobre os quais as sociedades e os *media* se organizam. Por outro lado, também a inação e os silêncios da regulação contribuem significativamente para a compreensão dos modelos reguladores e para o seu papel na configuração e nas mudanças observáveis dos sistemas mediáticos. Embora dediquemos atenção à face 'visível', reconhecemos este lado e quisemos mencioná-lo de início.

Com vista à qualificação dos espaços mediáticos e à sedimentação de sociedades democráticas saudáveis, a importância da regulação deriva sobretudo do poder dos *media* em formar, manter e influenciar os quadros referenciais sobre os quais se alicerçam as comunidades. A nossa perceção sobre o mundo e sobre o espaço em que nos inserimos é construída pelos *media* em contexto e em interação constante. Por outro lado, as mudanças e as inovações tecnológicas que rapidamente se vão sucedendo desafiam as conceções tradicionais e questionam as formas de regulação dos *media*. Mais importante ainda, colocam dúvidas quanto ao próprio objeto da regulação e reforçam a interrogação: "O que regular?"

Os breves parágrafos escritos até ao momento deverão ter tornado claro que nos inserimos na Economia Política dos *Media* (também conhecida como Economia Política da Comunicação), a qual encontra na centralidade dos *media* um veículo para a reflexão sobre as mudanças económicas, políticas, culturais e sociais. Seguindo a definição de Mosco (1996: 25), é o "estudo das relações sociais, em particular das relações de poder, que mutuamente constituem a produção, a distribuição e o consumo de recursos". O que a Economia Política procura é "compreender os actores sociais que constroem, regulam e produzem o quadro simbólico das sociedades contemporâneas e as lógicas inerentes à sua intervenção" (Sousa, 2011a: 383).

Apesar da estreita ligação ao todo social, este campo permite a flexibilidade dos estudos, bem como o aprofundamento na análise de determinadas questões, nomeadamente das relações entre os *media* e o racismo, o sexismo, entre outras (Wojcieszak, 2012; McChesney, 2008).

Os estudiosos da Economia Política dos *Media* partem do pressuposto de que os sistemas mediáticos são construídos e complexos (Sousa, 2011a), conferem relevo à História

(Mosco, 1996) e preocupam-se com uma dimensão moral (Wasko, 2006), assente na justiça social, na igualdade, no bem público, na ideia de sociedades justas e democráticas (McChesney, 2008; Murdock, 2006; Golding & Murdock, 1991). Estes são, aliás, os pilares e os pontos de partida da Economia Política dos *Media* que se encontram transversalmente ao longo desta dissertação.

1. Pertinência da temática e enquadramento da investigação

A regulação dos *media* é frequentemente associada a garantias de progresso social e de qualificação dos sistemas mediáticos. Como Reinard & Ortiz (2005: 603) apontam, “académicos especializados em desenvolvimento internacional” consideram o estudo desta matéria um “indicador válido do desenvolvimento nacional”. Espera-se que os organismos reguladores contribuam nestas duas frentes, mas também para o incremento das responsabilidades sociais dos *media* públicos e privados. É precisamente nesta consideração que se funda a motivação principal para o desenvolvimento deste estudo. Os eixos do nosso trabalho são compreender da regulação dos *media* atualmente, identificar as relações de poder percebidas por aqueles que se envolveram nos reguladores e questionar o modelo de regulação estatal concretizado na ERC, através do conhecimento mais aprofundado dos que lhe antecederam (e, concomitantemente, das experiências que se podem inserir no âmbito da autorregulação e da correção), bem como com recurso ao enquadramento europeu e internacional.

Consideramos que a regulação contribui para a qualificação dos sistemas mediáticos. O enriquecimento dos *media* como espaços públicos de debate livre e informado contribui, por sua vez, para sociedades democráticas mais justas e saudáveis. Apesar de defendermos este compromisso, assumimos que os *media* não podem ser considerados, em exclusivo, os responsáveis pela produção das mensagens que circulam socialmente. Como aponta Carpentier (2011: 146), não podem ser considerados “a fonte mágica das origens discursivas” e são as próprias organizações mediáticas a ter um papel fulcral na construção da sua centralidade (Couldry, 2003). Não se trata apenas de considerar o poder simbólico dos *media*, mas também de os perspetivar enquanto “espaços materiais e simbólicos nos quais as estruturas e contradições do poder económico, político, coercivo e simbólico se manifestam” (Fuchs, 2014: 77-78).

Não obstante, pensamos que os *media* são um “local privilegiado para aceder a um mundo comum” (Couldry, 2009: 440) e destacamos a sua importância enquanto mediadores de símbolos e de construções mentais (conceitos, valores), ao nível individual e coletivo, moldando a nossa forma de ser e de estar no mundo. A nosso ver, os quadros de ação, mentais, culturais e sociais das comunidades organizam-se simbolicamente nos e através dos *media*. Como tal,

“Não estudar o pano de fundo em que se joga a definição dos sistemas de comunicação e as estruturas de poder que permanentemente o configuram [ao mundo lido pelos cidadãos] significa a não habilitação para a análise dos resultados informativos, culturais e simbólicos e das suas causas e consequências sociais” (Sousa, 2006a: 9).

Mas pensar a regulação numa lógica global e considerando a atualidade e a transversalidade da (*media*) *governance* nos discursos políticos e académicos, implica considerar a difusão de poder e a partilha das responsabilidades subjacentes à complementaridade e à horizontalidade das práticas que visam a responsabilidade (social) dos *media*. Implica pensar uma panóplia de conceitos e de agentes intervenientes e requer uma abordagem holística, que inclua os mecanismos de autorregulação, de correção e de heterorregulação, pois o seu funcionamento depende da “construção regulatória” na sua totalidade (Sousa & Fidalgo, 2011: 283). A regulação pode, por conseguinte, acontecer de diferentes modos e concretizando-se em experiências diversificadas. A abertura dos espaços mediáticos a uma diversidade de atores contribuirá, idealmente, para o incentivo à colaboração e à partilha de reflexões sobre os *media* e sobre as suas práticas, num exercício de cidadania conjunta, e para a construção de arenas plurais e democráticas. Como poderemos, aliás, falar de sistemas mediáticos qualificados se os mesmos se pautarem pela ausência de critério, de consciencialização do erro e pelo encolhimento do valor do cidadão e dos ideais democráticos?

Em Portugal, a instauração da democracia tem 40 anos e o 25 de Abril de 1974 significou uma rutura com o regime ditatorial, que reprimiu liberdades e que condicionou fortemente a liberdade de imprensa através da censura. Ainda assim, desde cedo se atribuiu um papel preponderante à regulação. De uma tradição de regulação dos *media* estatais passou-se, com a criação da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) em 1990 (Assembleia_da_República, 1990), para uma regulação pública de todos *media*. Foram vários os reguladores que se foram sucedendo ao longo dos anos e, apesar das características diferenciadas de cada um, foram rodeados de críticas contundentes no espaço público. Em sede parlamentar, essas críticas transparecem nas intervenções dos deputados, principalmente nos debates prévios à sua criação. No espaço público, as notícias dos jornais e as colunas de opinião

foram constantemente espaço e veículo de interações tensionais mútuas entre os *media*, os reguladores e o poder político. Isto foi particularmente evidente com a AACS e com a ERC. Entre os momentos de tensão, a ação do regulador e as quezílias internas foram os temas preferidos da atenção mediática.

A Alta Autoridade foi rodeada de grandes controvérsias e de acesos debates no espaço público (Público, 19/11/2004; Diário_de_Notícias, 19/11/2004; Jornal_de_Notícias, 19/11/2004), tendo chegado as notícias veiculadas pelos *media* a dar conta de confrontos com o Governo, principalmente depois daquele que ficou conhecido como “Caso Marcelo”¹:

“A AACS ficou surpreendida com o ataque que lhe foi dirigido pelo PSD e pelo ministro da Presidência, Nuno Morais Sarmiento, e lembra que apenas actuou no que ficou conhecido como o «caso Marcelo» por ter sido «interpelada pelo próprio Governo».

Morais Sarmiento e Miguel Relvas, secretário-geral do PSD, disseram não reconhecer qualquer credibilidade à AACS. Isto depois de este órgão ter concluído que existiu «tentativa de pressão ilegítima» do ministro Rui Gomes da Silva sobre a Media Capital, que detém a TVI, e ter censurado afirmações do próprio Morais Sarmiento.

Em declarações ao DN, Sebastião Lima Rego, membro da AACS, considerou «inaceitável a tentativa do Governo de descredibilizar a Alta Autoridade», lembrando que «os órgãos do Estado devem respeitar-se». Para Sebastião Lima Rego, a atitude do Governo e do PSD demonstra que «há uma dificuldade em conviver com a diferença e com a diversidade de opiniões» (Diário_de_Notícias, 20/11/2004).

“Por seu turno, o líder do partido, Paulo Portas, questionado hoje à noite em Viana do Castelo sobre o assunto (...), escusou-se a abordar o caso. «Estou num dos dias mais gratificantes da minha vida como ministro da Defesa, quero lá saber dessas coisas», declarou” (RTP, 18/11/2004).

No período em que exerceu atividade, foram várias as situações trazidas ao conhecimento público que destacavam a tensão entre o regulador e as associações profissionais e sindicais dos jornalistas. Como realça António Filipe²: “Considerada por muitos como um duro golpe na regulação democrática e na própria democraticidade da comunicação social chegou a ser apelidada, pela então direcção do Sindicato dos Jornalistas, de “Alta Autoridade Contra a Comunicação Social” (Filipe, 2010: 79).

A oposição de opiniões dos vários dirigentes deixava transparecer um constante desacordo relativamente à atuação da AACS, como foi o caso da diretiva que emitia regras relativamente aos pedidos de autorização para divulgação de imagens televisivas de pessoas que demonstrassem fragilidade psicológica, que logo animou as reações do Presidente do Sindicato dos Jornalistas e do Presidente do Conselho Deontológico do mesmo, que afirmavam a sua

¹ No âmbito do “Caso Marcelo”, a Alta Autoridade deliberou que “as declarações do Ministro dos Assuntos Parlamentares, decorrendo embora, também, do direito à opinião que assiste ao Dr. Rui Gomes da Silva, envolvem a sua responsabilidade como membro do Governo – aliás havendo sido produzidas em defesa do Executivo em geral e do Primeiro-Ministro em especial, e tendo o Estado intervenção directa e indirecta no sector onde se desenvolve a acção da Grupo Media Capital, proprietário da TVI -, configuram uma tentativa de pressão ilegítima sobre este Grupo e colidem com a independência dos órgãos de comunicação social constitucional e legalmente consagrada” (AACS, 2004: 49).

² António Filipe é deputado na XII Legislatura (2011-2015), Vice-Presidente da Assembleia da República e membro do Comité Central do PCP. É membro das Comissões Parlamentares de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de Defesa Nacional.

inaceitabilidade (Diário_de_Notícias, 12/07/2001). Além disso, há registos de casos com enfoque numa suposta instabilidade interna, como quando tomou posse o Presidente Torres Paulo, após ter sido escolhido o juiz conselheiro Sousa Dinis (que não chegou a tomar posse), e após a renúncia, no segundo mandato, de José Maria Gonçalves Pereira (Público, 18/07/2001) ou a renúncia de Artur Portela, enquanto membro, por considerar que o Governo tentava intrometer-se nos processos de renovação das licenças televisivas (Público, 29/09/2005; TSF, 28/09/2005).

Com a criação da ERC, a visibilidade do regulador nos *media* parece ter aumentado consideravelmente. Manuela Espírito Santo (2007: 63) refere que foi diferente quando comparado com a Alta Autoridade, já que foi um “coro de protestos” que se desencadeou a partir de diferentes setores da sociedade (organizações profissionais e sindicais, empresários, jornalistas...) e que foi extensível a um julgamento da opinião pública. Estrela Serrano, que fez parte do primeiro Conselho Regulador da ERC, também dá conta desse ambiente efervescente num artigo que intitulou “Uma Missão (Quase) Impossível” (Serrano, 2010).

Após a constituição da ERC, a regulação foi envolvida de novo nos debates no espaço público, principalmente nos momentos de designação dos seus membros, com notícias que davam conta da falta de transparência na escolha do quinto elemento para o Conselho Regulador (Económico, 07/10/2011; Correio_da_Manhã, 14/10/2011; SOL, 07/10/2011; Diário_de_Notícias, 28/09/2012) e da negociação do bloco central na escolha das equipas. Além da circulação nos *media*, estes temas também estiveram na agenda do Sindicato dos Jornalistas, que marcou a sua ausência na tomada de posse do primeiro Conselho (Sindicato_dos_Jornalistas, 18/02/2006) e que, anos depois, voltou a manifestar a sua oposição face ao mecanismo de designação num comunicado no qual se pode ler que o órgão:

“Confirma o despudor com que os dois partidos que gerem o monopólio da regulação encaram uma Lei da República e fazem dos membros ainda a designar formalmente simples marionetas nos seus jogos de distribuição do poder” (Sindicato_dos_Jornalistas, 07/10/2011).

Por diversas vezes desde que principiou a sua atividade, a ERC foi o sujeito das vozes de colunistas e comentadores nos *media*, com uma grande visibilidade e com discursos bastante inflamados e categóricos quanto à sua própria extinção (Expresso, 12/07/2011; Expresso, 29/09/2008)³. Essa determinação esteve, aliás, patente nas recomendações do grupo de

³ A blogosfera é igualmente rica em comentários sobre o regulador, designadamente na voz de figuras que expõem publicamente a sua posição acerca da ERC (como Pacheco Pereira, em cujo blogue “Abrupto” encontramos *posts* nesse registo - <http://abrupto.blogspot.pt/2007/09/erc-no-centro-da-politica-de-hoje-com.html> [acedido a 10.09.2012]). Nesta esfera, também foram frequentes as intervenções de Azeredo Lopes e de Estrela Serrano, no blogue que ambos mantêm, “Vai e Vem”, designadamente sobre a própria ERC, como este *post* escrito pela ex-vogal do Conselho Regulador intitulado “Sobre “votações partidárias” na ERC: um contributo para comentadores mal informados”, disponível em

trabalho formado no XIX Governo Constitucional (2011-2015) com o objetivo de debater e definir o conceito de serviço público (Grupo_de_Trabalho, 2011: 30).

Foi a partir dos últimos anos em que a Alta Autoridade exerceu funções que a presença do tema e do desempenho dos reguladores tem sido, aparentemente, maior. As inovações tecnológicas e a multiplicação das plataformas digitais contribuem para um aumento das oportunidades de comunicação, sendo a blogosfera um exemplo da proliferação dos espaços onde os debates podem ter lugar e, potencialmente, de contribuição para a diversidade no espaço público (Silva, 2012).

Por outro lado, em Portugal, a produção científica e académica sistemática sobre a regulação e sobre organismos reguladores em específico não é expressiva quando comparada com a sua visibilidade nos espaços de opinião dos *media*. Não são muitos os trabalhos sobre esta matéria e há escassez em termos de contributos significativos para uma perspetiva global sobre o fenómeno da regulação no nosso país, assim como de trabalhos de investigação que perscrutem diacronicamente os diferentes mecanismos reguladores, as suas interações com os profissionais dos *media* e as suas relações com os *media* e os poderes político e económico. Com esta investigação, pretendemos contribuir nesse sentido e refletir sobre a regulação numa perspetiva integrada, que se centre no atual modelo de regulação estatal e que, em simultâneo, o procure compreender à luz da perspetiva da *media governance* e dos contributos dos reguladores que lhe antecederam e posicionar face ao entendimento de atores relevantes nas políticas para os *media*, como o Conselho da Europa e a União Europeia.

Não desmerecendo as investigações desenvolvidas sobre a regulação dos *media* em Portugal, queremos tão-somente sublinhar que, embora haja estudos que merecem registo, encontram-se sobretudo trabalhos dispersos. Na sua grande maioria, foram publicados e/ou divulgados há bastantes anos e debruçam-se sobre alguns aspetos em particular com os quais a regulação se relaciona. É neste contexto que podemos incluir um conjunto de investigações que têm como objeto central determinados organismos, como os que foram desenvolvidos sobre o Conselho de Imprensa (Carvalho, 1986; Fidalgo, 2010) e os trabalhos de Ana Roque, nomeadamente no tempo da Alta Autoridade (Roque, 2002a; Roque, 2002b; Roque, 2004). Em torno da ética e da deontologia dos jornalistas, salientamos as reflexões de Fidalgo (2006b) e de Camponez (2009). Por outro lado, há trabalhos que se centram numa determinada vertente da

regulação, como as análises em torno do pluralismo e da diversidade (Silva, 2014b; Silva, 2013; Silva, 2012; Sousa & Silva, 2009).

É ainda de mencionar que o núcleo de investigadores sobre a regulação dos *media* em Portugal é bastante restrito, encontrando-se quase sempre os mesmos nomes associados a iniciativas e publicações nesse âmbito. Há outras áreas em que se encontram trabalhos sobre o tema, como é o caso do Direito, mas acabam por ficar um pouco adstritos a juristas e a estudiosos de aspetos próprios de ramos como o Administrativo e o Penal.

Ao nível da comunidade académica, excetuando iniciativas pontuais, o debate científico em Portugal tem lugar quase exclusivamente nos congressos anuais da “SOPCOM – Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação”, em particular no grupo de trabalho “Economia e Políticas da Comunicação”⁴. Por outro lado, é mais significativo o debate nas associações estrangeiras como a “IAMCR – International Association for Media and Communication Research” e a “ECREA – European Communication Research and Education Association”, ao que se alia uma assinalável produção científica e um elevado número de iniciativas dedicadas a diversos temas sob a égide da regulação, seja ao nível de palestras, *workshops* e congressos, seja em termos de organização de debates mais pontuais, de escolas de verão ou de cursos intensivos.

Aliás, a literatura estrangeira (com especial enfoque para a anglo-saxónica) revela-se mais rica nas análises e na diversidade de eixos de abordagem que o tema da regulação permite. É nestes materiais que encontramos uma perspetiva mais macro sobre a regulação, dando pistas sobre temáticas que, em Portugal, dão agora os primeiros passos, nomeadamente ao nível dos trabalhos comparativos entre os mecanismos de regulação portugueses e os de outros países. Neste domínio, relevam os trabalhos do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho, nos quais temos participado (Sousa *et al.*, 2013b; Sousa *et al.*, 2012). Verifica-se, portanto, que, embora se trate de um terreno fértil em termos conceptuais, de abordagens e de ângulos de análise, não há indícios de que tal fertilidade seja proporcional ao nível de interesse, quer de investigadores, quer de estudantes, pela matéria. Por esta razão, consideramos que muito terreno há por lavrar no nosso país a este nível, o que por sua vez poderia também ser facilitador no que diz respeito ao desenho de políticas públicas para o setor.

⁴ Informação adicional sobre este e outros grupos da associação no endereço http://www.sopcom.pt/sub/pag/grupos_de_trabalho [acedido a 10.10.2014].

Posto isto, face a um cenário de alguma dispersão analítica marcado pela escassez de trabalhos recentes e que sustentem uma visão global da regulação dos *media* ao nível nacional, consideramos que o nosso trabalho contribui para uma perspetiva integrada do fenómeno no caso português. Finalmente, gostaríamos de realçar que, apesar da importância da História e da necessidade sentida em recorrer à mesma para localizar e compreender melhor determinadas experiências, este não é um trabalho de História da regulação em Portugal.

2. Motivações e contributos do percurso pessoal para a escolha do tema

A escolha deste tema para desenvolver um projeto de Doutoramento decorre de um percurso de vários anos na área e surge como um novo investimento no aprofundamento de uma assunto que julgamos crucial para a sedimentação dos princípios democráticos e para a qualificação dos *media*. Na verdade, trata-se de um estudo qualitativo em cuja génese está uma forte componente pessoal derivada do caminho iniciado na temática, o que, para Lindlof (1995), é habitual nos investigadores qualitativos. Os trabalhos que fomos desenvolvendo antes desta etapa a que agora nos propomos instigaram a prossecução dos estudos. Esta motivação inicial foi sendo progressivamente nutrida por um gosto pessoal e pelo estímulo intelectual subjacente às teorias em torno da regulação dos *media*, aos casos portugueses de regulação que conhecemos e, um aspeto a realçar, aos desafios que foram sendo colocados pelos olhares estrangeiros. Os testemunhos de experiências de outros países, o contacto com realidades distintas da nossa e a potencialidade da área para a componente comparativa europeia e internacional dilataram o interesse inicial. Além deste aspeto, destacamos ainda as provocações e os estímulos que a internet coloca no terreno da regulação e no desenho das políticas para os *media*, embora este seja um domínio que merecerá atenção no futuro, ficando, por ora, apenas como um desafio ao qual, num *voyeurismo* indigente, vamos prestando atenção. Reconhecendo a atualidade e a pertinência da regulação dos conteúdos na internet, é um tema que requer uma abordagem interdisciplinar e um domínio técnico que dependem de uma abordagem interdisciplinar. Os conhecimentos em termos de infraestruturas e de funcionamento da rede são essenciais para a compreensão e desconstrução dos desafios que são colocados. Além disso, o estudo sobre o atual modelo de regulação e a reflexão em torno dos diferentes mecanismos em

que a regulação se pode concretizar constituem, a nosso ver, um passo essencial para o aprofundamento de questões como a mencionada.

Se nos referimos à influência do percurso pessoal na área, temos necessariamente que indicar o envolvimento no projeto de investigação coletivo “A Regulação dos *Media* em Portugal: O Caso da ERC” (PTDC/CCI-COM/104634/2008), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e sediado no CECS, desde o início da sua atividade em junho de 2010 (inclusivamente como bolsista de investigação nos primeiros 19 meses). Foi nesse contexto que realizámos a dissertação de Mestrado sobre “A Entidade Reguladora para a Comunicação Social: Contributos para uma Análise Histórica, Conceptual e Performativa” (Sousa, 2011b) e no âmbito do qual surgiu a motivação para o aprofundamento dos estudos no Doutoramento. A convivência e os intensos debates que tiveram lugar em diversas reuniões da equipa de investigadores deste projeto instigaram o interesse em saber mais sobre os diferentes mecanismos de regulação que exerceram funções no contexto português desde a instauração do regime democrático. Além disso, uma vez que a investigação efetuada tinha abrangido uma vertente performativa e se tinha centrado essencialmente no fenómeno da heterorregulação dos *media* em geral e no papel do regulador estatal dos *media*, em particular, tornou-se premente a necessidade e o interesse em alargar a análise às formas de autorregulação e de correção do setor. Isto deve-se ao facto de, em Portugal, encontrarmos mecanismos deste tipo (no passado ou no presente), designadamente o extinto Conselho de Imprensa ou outras experiências, como a dos provedores ou os conselhos de redação, mas também por não se encontrar nenhum estudo que sistematize estes mecanismos, refletindo individualmente sobre cada conceito que lhes está subjacente, sobre as experiências concretas portuguesas e, globalmente, sobre o fenómeno da regulação numa perspetiva integrada e comparativa.

Finalmente, o lugar de Portugal no contexto europeu em matéria de regulação dos *media* e a comparação da nossa realidade com a de congéneres europeus, um dos eixos de trabalho deste estudo, também decorre de experiências ao longo deste percurso, designadamente da articulação com o *EuroMedia Research Group*. Este grupo consiste numa rede de investigadores, criada em 1982, que se dedica à recolha e troca de informações que permitam a descrição e a análise das estruturas de *media* e das políticas mediáticas na região europeia. Neste âmbito, a ligação ao grupo, através da Professora Helena Sousa, consumou-se com o desenvolvimento de um projeto de investigação com o objetivo central de implementar um modelo comparativo de análise dos reguladores estatais dos *media*. Após a constituição de parcerias e o

estabelecimento de contacto com investigadores de diferentes países europeus, o primeiro *output* resultou da elaboração de 13 relatórios nacionais (compilados em Sousa *et al.*, 2013b), que permitiram uma análise comparativa preliminar dos dados recolhidos.

De igual modo, não poderíamos deixar de mencionar a colaboração com o “European Audiovisual Observatory” (EAO), que é parte do Conselho da Europa, e ao qual pertencemos através da rede de correspondentes nacionais. Desde 2011, fazemos um acompanhamento sistemático das questões ligadas às políticas e à produção legal para os *media*, que se consubstancia na redação regular de artigos para a *newsletter* “IRIS - Legal Observations of the European Audiovisual Observatory”⁵.

3. Modelo da investigação: problema e objetivos

A importância dos *media* na consolidação das sociedades democráticas e o seu papel na construção e na coesão de comunidades simbólicas justificam que a regulação surja como modo e com o intuito de qualificar e enriquecer os espaços mediáticos. Neste contexto, são vários os poderes que se confrontam e, embora a regulação e os diferentes mecanismos em que se pode concretizar, seja no domínio da regulação estatal, da correção ou da autorregulação, tenham vindo a ganhar relevo nas agendas nacionais e internacionais, nem sempre estes temas surgem no espaço público pelos melhores motivos, como vimos. Têm-se colocado desafios e identificado tendências e impasses nas políticas para os *media* e na regulação. O contexto global e as inovações trazidas pela tecnologia têm sido acompanhados de discursos políticos e académicos que procuram considerar a dimensão global dos *media*, das políticas para os *media* e da regulação dos *media*. Neste contexto, propaga-se a ideia da descentralização de poderes e de responsabilidades e convocam-se os atores nacionais e supranacionais, assim como modalidades alternativas de regulação. Contudo, o regulador dos *media* em Portugal é um organismo de heterorregulação, que, a par do seu predecessor, foi constituído no quadro da tendência Europeia do final dos anos 80 para a constituição de entidades administrativas independentes. Como tal, a dimensão da regulação estatal constitui o nosso enfoque primordial. Mas, em virtude dos discursos globalizados em torno da difusão dos centros de poder e admitindo que a regulação pode ocorrer em diferentes níveis e através de mecanismos distintos,

⁵ Os números desta *newsletter* são publicados *online* em <http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php> [acedido em 10.10.2014].

consideramos a autorregulação e a corregulação, cruciais na visão de regulação dos *media* que defendemos.

Deste modo, a presente investigação é sobre a regulação dos *media* e visa examinar o modelo de regulação estatal concretizado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), procurando perceber como chegamos à sua atual configuração e qual o seu significado para o poder político. Se nos próprios *media* se manifestam formas de poder, a regulação também se vê embrenhada nesse contexto e passa a ser, também ela própria, peça desse puzzle. Assim, a questão de investigação que orienta o nosso trabalho é a seguinte: Que relações de poder estão subjacentes às lógicas da regulação em Portugal? Há várias questões que se articulam com a pergunta de partida e que colocamos do seguinte modo:

- Em Portugal, a que mudanças assistimos na regulação dos *media* desde que foi instaurada a democracia com a revolução de Abril de 1974?
- Como se desenvolveram as relações de poder, ao longo do tempo, nos diferentes mecanismos de regulação dos *media* em Portugal?
- Que perceções e entendimentos têm os principais atores envolvidos acerca da regulação dos *media* e das diferentes experiências portuguesas?
- Como é que a regulação tem sido percebida pelo poder político desde os anos 90 e que acções foram revelando os sucessivos governos portugueses?
- Com que base se deu a mudança da Alta Autoridade para a Comunicação Social para a ERC? Como foi enunciada a transição nos documentos oficiais?
- Como se caracteriza o modelo da ERC? Quais são as suas limitações e virtualidades? Como é hoje avaliado este modelo?
- Qual é o posicionamento dos atores regionais sobre a regulação dos *media*?
- Qual é hoje o lugar da autorregulação e da corregulação no contexto português e internacional?
- Em Portugal, encontra-se eco da importância que é atribuída à autorregulação e à corregulação pelo Conselho da Europa e pela União Europeia?

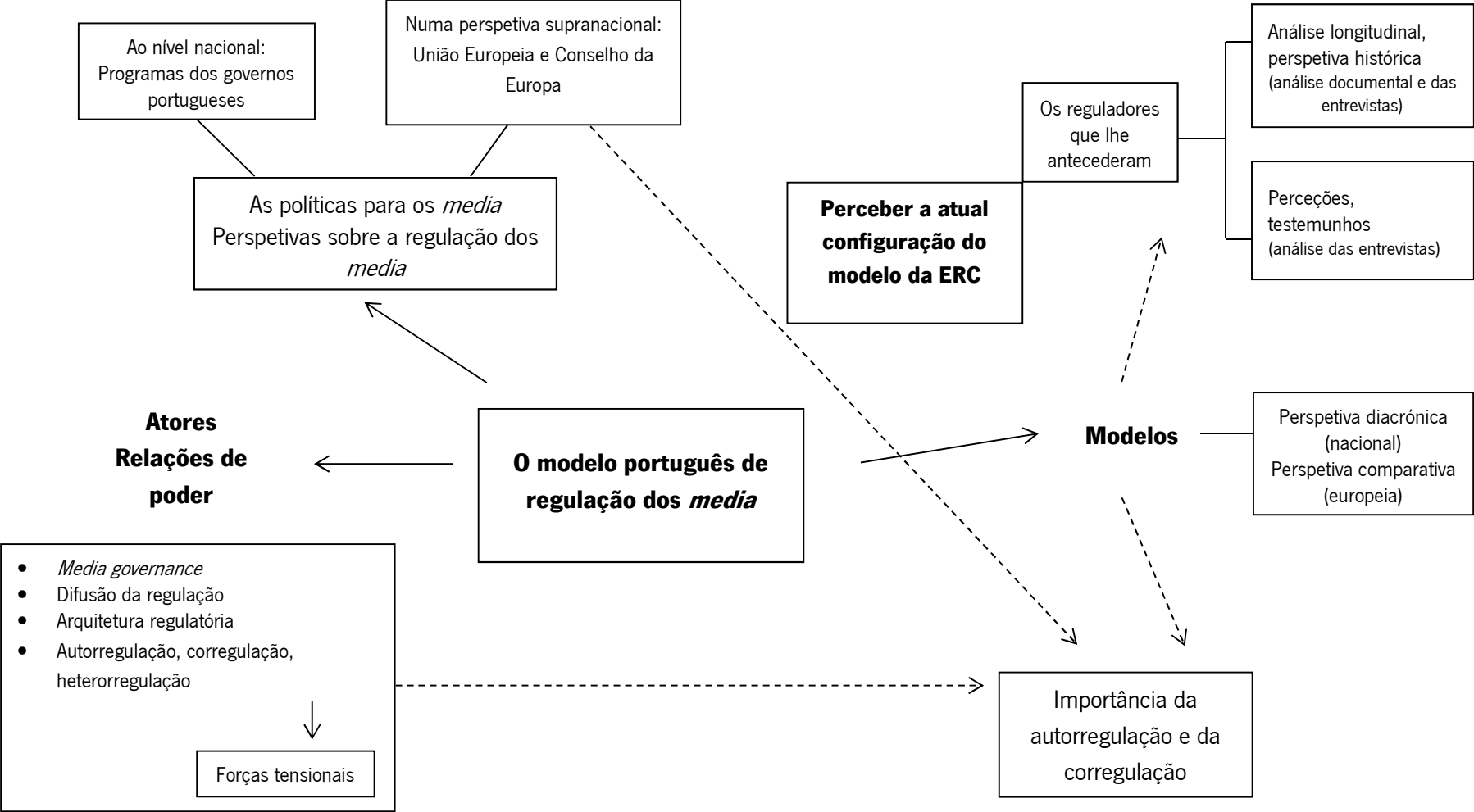
Para dar resposta a estas interrogações, seguimos uma estratégia de estudo e metodológica de cariz qualitativo, à qual se associam as características de riqueza, diversidade e complexidade (Holloway & Todres, 2003; Mason, 2002), que compreende níveis de análise

distintos. Posicionados numa vertente compreensiva e reflexiva, tal como se depreende das questões da investigação, os métodos de investigação utilizados são qualitativos, em específico entrevistas semiestruturadas e análise documental, como adiante explicaremos.

Procurando tornar visualmente mais agradáveis e percetivos os eixos e as preocupações centrais que nos guiaram ao longo do trabalho, elaborámos um esquema que serve de “puzzle intelectual”, expressão do autor em que nos inspiramos para o elaborar (Mason, 2002: 7), e que ilustra o propósito desta investigação. Na “Figura 1”, encontram-se as grandes linhas orientadoras que estão na base deste estudo, num formato que pretende situar o terreno em que nos movemos e os principais eixos sobre os quais nos debruçamos ao longo da investigação. Trata-se, no fundo, de um mapa no qual estão organizadas as vertentes de análise e assinalados os objetivos a prosseguir, pontuados pela menção ao recurso a determinados materiais empíricos.

De modo resumido, numa perspetiva macro, estudamos o posicionamento do Conselho da Europa e da União Europeia e centramo-nos nos reguladores estatais de outros países europeus para enquadrar o caso português e localizá-lo através da contextualização e da comparação. A um nível meso, procedemos ao enquadramento do caso português com recurso à análise dos reguladores estatais que exerceram funções em Portugal desde a instauração da democracia portuguesa em 1974 (em específico, os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social e a Alta Autoridade para a Comunicação Social). Como antes referimos, apesar do enfoque na regulação estatal, a nossa dissertação também pretende contribuir para aprofundar os estudos sobre a regulação numa perspetiva integrada que aborde a tripla aceção em que se pode desdobrar, incluindo, como tal, as vertentes da autorregulação e da corregulação. Além das reflexões teóricas se debruçarem sobre estes mecanismos e reiterarem o seu interesse e adequação no atual contexto, há um interesse crescente nessas modalidades, nomeadamente em experiências como os Conselhos de Imprensa, manifestado pelos discursos políticos e pelos trabalhos académicos. Em termos de abordagem micro, a análise efetuada ao modelo definido para o regulador português dos *media* permite-nos incidir em particular sobre as suas características (em termos de funções, poderes, estrutura, composição, funcionamento e financiamento), questionando as suas virtualidades e limitações.

Figura 1 - Esquema global da investigação



A primeira fase da nossa investigação empírica consistiu na recolha e análise bibliográfica sobre o tema. Além disso, consistiu no mapeamento e análise das iniciativas e documentos provenientes da União Europeia e do Conselho da Europa, bem como no retrato de 13 reguladores estatais de uma amostra de países europeus (com base nos resultados obtidos no estudo Sousa *et al.*, 2013b). Com a análise documental pretendemos compreender a perspetiva destes atores supranacionais sobre a regulação, no âmbito da qual transpareceu uma postura claramente favorável à autorregulação e à correção.

Num segundo momento, debruçamo-nos sobre a análise das entrevistas sob o prisma do ‘poder percebido’, descortinando, nos testemunhos dos que fizeram/fazem parte de mecanismos de regulação portugueses e de especialistas na área (em que também se incluem os primeiros), as suas perceções, memórias e entendimentos sobre as relações de poder que se foram envolvendo na regulação, designadamente os próprios *media*, o poder político, o poder económico e as organizações profissionais e sindicais. Aliás, a entrevista é o método por excelência para captar os contributos de experiências passadas ou presentes e, juntamente com a análise documental, tornou possível auscultar e vivenciar, como narrador ausente, momentos de regulação dos *media* em diferentes períodos históricos.

Num terceiro momento, centrámo-nos no modelo do atual regulador dos *media*. Este enfoque foi, no entanto, precedido pelo retrato dos reguladores que antecederam a ERC: o Conselho de Imprensa, os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social e a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Apesar disso, consideramos também a importância de outros mecanismos de regulação dispersos por outros níveis (as redações e o grupo profissional dos jornalistas como um todo). Na mesma lógica, assumindo a importância histórica dos Conselhos de Imprensa e do caso português em particular e considerando que este órgão foi criado por lei da Assembleia (logo, não sendo considerado autorregulação e podendo ser, no limite, correção ou autorregulação regulada), aprofundamos a reflexão sobre o mesmo e incluímos uma parte mais aprofundada sobre esta experiência com base nos contributos dos entrevistados.

Em rigor, este processo de análise dos materiais empíricos não foi estanque, tendo em conta que a interrogação central sobre as relações de poder subjacentes às lógicas da regulação em Portugal esteve como pano de fundo das tarefas realizadas. Porém, procurámos abordar o tema considerando o seu ecletismo e incluindo questões adjacentes que nos ajudam a compreender a regulação na tripla aceção e nas vertentes micro, meso e macro anteriormente

mencionadas. O mesmo deve ser realçado relativamente ao processo de revisão bibliográfica e de reflexão teórica, na medida em que decorreu durante a elaboração do estudo, em simultâneo com os momentos da investigação empírica que assinalámos. O objetivo foi, consequentemente, dirigir a reflexão teórica às principais questões colocadas, as quais apresentam uma base comum, apesar de se situarem em domínios conceptuais que dariam, por si só, projetos autónomos sobre a autorregulação, sobre a correção e sobre a heterorreção. Por estas razões, organizamos três capítulos centrais em torno das responsabilidades e funções dos *media* em democracia, das políticas globais para os *media*, aliando a isso a desconstrução da (*media*) *governance* e as implicações desta perspetiva (incluindo a nossa posição sobre a regulação dos *media* e definindo o modo como consideramos o poder no âmbito dos objetivos deste trabalho) e da distinção dos conceitos de autorregulação, de correção e de heterorreção.

4. Organização e estrutura do trabalho

Ao invés de enveredarmos pela tradicional lógica que separa uma componente teórica e de revisão de literatura de uma componente empírica, mediadas pela explanação relativa às opções metodológicas, para posteriormente proceder a uma análise e reflexão sobre os resultados obtidos articulando ambas as componentes, a nossa estratégia de organização desta dissertação foi distinta por considerarmos que esta ‘fórmula’ não se coadunava com o tipo de estudo efetuado e com os objetivos traçados. Em consequência, destacamos a intensa relação entre cada um dos capítulos e entre os dados da recolha e análise bibliográfica e documental e os dados que recolhemos através da realização de entrevistas. As reflexões que fazemos são fruto de ligações entre investigações no plano teórico e conceptual (livros e artigos científicos), um leque de documentos e relatórios oficiais produzidos pela União Europeia e pelo Conselho da Europa e de trabalhos que especificamente versam sobre a regulação em Portugal, mas também das experiências e memórias que nos foram relatadas pelos entrevistados, de contributos que fomos recolhendo através dos *media* e de participações em eventos científicos.

Considerando a intensidade mencionada e a ligação entre as componentes empírica e a teórica, elaborámos um esquema que torna possível a compreensão desse vínculo e que mostra as ligações entre os capítulos e as interrogações deste trabalho (“Figura 2”).

Figura 2 - Relação entre capítulos, questões de investigação e material analisado

Capítulo	Questões de investigação	Breve descrição	Material analisado
I Percurso Metodológico e Opções da Investigação	_____	Descrição dos métodos de investigação adotados: seleção, recolha e (tipos de) análise.	Análise documental
II Responsabilidade e Funções dos <i>Media</i> em Democracia	_____	Exposição teórica sobre a relação entre os <i>media</i> e a democracia, a importância dos <i>media</i> nos contextos democráticos com ênfase no seguinte: dicotomia liberdade/responsabilidade; noção de <i>accountability</i> , lugar da ética, da deontologia e da moral para a manutenção de <i>media</i> responsáveis e que prestam contas.	Análise documental
III Enquadramento da Regulação dos <i>Media</i> : Políticas, Tendências e Relações de Poder	_____	Abordagens ao conceito de <i>governance</i> numa perspetiva transdisciplinar e na arena europeia. Exposição e reflexão sobre a <i>media governance</i> e sobre a lógica de partilha de responsabilidades com base na interação e na complementaridade mútuas, sobre as teorias da regulação que a literatura convoca e sobre o modo como perspectivamos a regulação dos <i>media</i> e como utilizamos a noção de relações de poder no quadro dos objetivos da dissertação.	Análise documental
IV Diferenciando Autorregulação, Corregulação e Heterorregulação	Em Portugal, a que mudanças assistimos na regulação dos <i>media</i> desde que foi instaurada a democracia com a revolução de abril de 1974? Como se desenvolveram as relações de poder, ao longo do tempo, nos diferentes mecanismos de regulação dos <i>media</i> em Portugal? Qual é hoje o lugar da autorregulação e da corregulação no contexto português e internacional?	Exposição e reflexão teórica sobre a definição e problematização dos três conceitos, incluindo referências à sua concretização formal/institucional.	Análise documental
V A Regulação dos <i>Media</i> nas Agendas do Conselho da Europa e da União Europeia	Qual é o posicionamento dos atores regionais sobre a regulação dos <i>media</i> ? Qual é hoje o lugar da autorregulação e da corregulação no contexto	Exposição sobre o trabalho desenvolvido pelo Conselho da Europa e pela União Europeia em matéria de políticas e regulação dos <i>media</i> . Aprofundamento da apologia à autorregulação e à corregulação que os dois	Análise documental

	português e internacional? Em Portugal, encontra-se eco da importância que é atribuída à autorregulação e à correção pelo Conselho da Europa e pela União Europeia?	atores têm demonstrado desde os anos 90.	
VI A Regulação dos <i>Media</i> em Portugal antes da Criação da ERC	Em Portugal, a que mudanças assistimos na regulação dos <i>media</i> desde que foi instaurada a democracia com a revolução de abril de 1974? Como se desenvolveram as relações de poder, ao longo do tempo, nos diferentes mecanismos de regulação dos <i>media</i> em Portugal? Que perceções e entendimentos têm os principais atores envolvidos acerca da regulação dos <i>media</i> e das diferentes experiências portuguesas? Como é que a regulação tem sido percebida pelo poder político desde os anos 90 e que ações foram revelando os sucessivos governos portugueses? Com que base se deu a mudança da Alta Autoridade para a Comunicação Social para a ERC? Como foi enunciada a transição nos documentos oficiais? Como se caracteriza o modelo da ERC? Como é avaliado? Qual é hoje o lugar da autorregulação e da correção no contexto português e internacional? Em Portugal, encontra-se eco da importância que é atribuída à autorregulação e à correção pelo Conselho da Europa e pela União Europeia?	Descrição dos reguladores: Conselho de Imprensa, Conselhos de Informação, Conselho de Comunicação Social, Alta Autoridade para a Comunicação. Enfoque no corporativismo e no sindicalismo como fatores que influenciaram a autorregulação. Reflexão sobre o tipo de interferências na regulação estatal; enfoque na transição da AACCS para a ERC com base nos discursos parlamentares.	Análise documental Entrevistas
VII O Modelo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)	Que perceções e entendimentos têm os principais atores envolvidos acerca da regulação dos <i>media</i> e das diferentes experiências portuguesas? Como se caracteriza o modelo da ERC? Quais são as suas limitações e virtualidades? Como é hoje avaliado este modelo?	Caraterização da ERC de acordo com a legislação aplicável: funções, poderes, estrutura, composição, funcionamento e financiamento. Perceções e entendimentos dos entrevistados sobre características do modelo.	Análise documental Entrevistas
Reflexões e Conclusões	Dedicamos esta parte final da dissertação às últimas reflexões e às conclusões do estudo. Convocamos os principais contributos teóricos em articulação com os dados empíricos com vista à explicação e fundamentação das posições e conclusões apresentadas.		

A tabela da “Figura 2” ilustra diretamente a articulação entre cada capítulo com os objetivos da investigação e indica qual o material a que recorreremos em cada momento do trabalho. Pensamos conseguir, deste modo, pintar um quadro mais completo sobre o nosso percurso e dar ao leitor as ferramentas necessárias para a compreensão do estudo na sua totalidade. Tendo em conta que o objetivo de qualquer ciência, como refere Babbie (1990: 9), é o de “compreender o mundo que nos rodeia”, este trabalho almeja contribuir para os estudos sobre a regulação dos *media* atendendo à autorregulação, à correção e à heterorregulação. Além disso, a nossa abordagem pretende não descurar, por um lado, a tradição e o legado de experiências do passado e, por outro, uma vertente de enquadramento europeu e internacional.

O capítulo metodológico é o primeiro desta dissertação e visa clarificar o caminho seguido ao longo do percurso, dando conta das opções da investigação e dos métodos utilizados. Tendo em conta as especificidades relativas às análises efetuadas, procurámos ser exaustivos e detalhamos o modo como os dados foram tratados e analisados.

Em termos de enquadramento teórico, este trabalho foi pensado de modo a introduzir primeiramente, no *Capítulo II*, a relação entre as funções dos *media* em democracia, recuperando modelos de democracia na literatura e procurando aprofundar a responsabilidade dos *media* livres em contextos democráticos. Além disso, enveredamos pelo conceito de *accountability* e pelos modos sobre os quais a prestação de contas dos *media* à sociedade pode ter lugar, não descurando o papel da ética e da deontologia e o debate sobre a responsabilização de quem não é profissional dos *media*.

No *Capítulo III*, tem lugar o enquadramento da regulação dos *media* no contexto das políticas globais. Recorreremos ao debate sobre o papel do Estado na regulação e sobre a (*media*) *governance*, um conceito central que convoca a cooperação e horizontalidade de práticas, atores e interações. Além de abordarmos os significados e as utilizações da *governance* noutros contextos disciplinares, transportamos o termo para a regulação dos *media* e refletimos sobre as suas relações, ao passo que apresentamos as principais teorias que a literatura explora sobre a regulação e o nosso entendimento sobre a regulação dos *media*. Além disso, esclarecemos a noção de relações de poder com que trabalhamos.

Assumimos que estes dois capítulos são uma espécie de ‘underlying chapters’. Têm um cariz mais abrangente, mas são estruturantes para a compreensão da nossa posição sobre o lugar e a importância dos *media* e sobre a regulação dos *media* num contexto global. Visam dar

conta dos principais debates que se colocam à regulação, enquadrando-a e posicionando-a nos contextos democráticos, na relação com os Estados e no quadro das políticas nacionais.

Por outro lado, ao longo do *Capítulo IV*, são distinguidas as noções de autorregulação, de correção e de heterorreção. Clarificamos conceptualmente estes termos, aprofundando as principais questões relacionadas com os mesmos, designadamente em termos de críticas e de limitações. Recorremos à literatura para procurar compreender do que se trata quando falamos de cada uma destas modalidades, aliando a esta perspectiva uma abordagem prática de concretização de mecanismos específicos no caso português, como os conselhos de redação e os provedores.

Independentemente da forma jurídico-legal e institucional que os mecanismos e organismos possam assumir nesta lógica de diferenciação entre os domínios da autorregulação, da correção e da heterorreção, reiteramos a importância que tem, do nosso ponto de vista, a definição dos traços caracterizadores de cada um destes conceitos. Sabemos que se podem concretizar de múltiplas formas, inclusive no que diz respeito ao seu enquadramento (constitucional, jurídico-legal, institucional, formal ou informal...) e a todo um leque de características subjacentes (como o tipo de pessoas/instituições que deles fazem parte ou que neles estão representadas, o tipo de financiamento de que dispõem, os meios sancionatórios que lhes são atribuídos, entre outros). Sabemos ainda que tivemos, e temos, em Portugal, mecanismos que se podem enquadrar num ou noutro destes domínios e a relevância do contexto histórico, bem como as atuais circunstâncias em que desempenham funções.

Não obstante, sabemos também que é muito vasta a panóplia de temas, problemáticas e preocupações que decorrem desta definição e do desenho concreto de cada experiência. Referimo-nos a questões como as da independência dos organismos de regulação e dos membros que compõem os seus órgãos máximos de decisão (face aos proprietários de *media*, face a outras empresas, face ao poder político...), da ética e da deontologia, dos desafios colocados pelo digital, da precariedade da profissão de jornalista, das mudanças dos modelos de negócio das empresas de *media*... São inúmeras as discussões que poderiam ter lugar e é uma vertente que procuramos não descurar, apesar das limitações.

A abordagem supranacional está plasmada no *Capítulo V*, no qual nos debruçamos sobre a regulação dos *media* nas agendas do Conselho da Europa e da União Europeia. Atentando na importância dos *media*, quer tradicionais, quer digitais, para o desenvolvimento das sociedades democráticas e para a qualificação global dos sistemas mediáticos e no lugar da

regulação enquanto peça fundamental no auxílio à prossecução desses objetivos, procedemos a este enquadramento internacional e europeu de modo a percebermos que importância é dada à regulação dos *media*. Dito de outro modo, a regulação nacional dos *media* decorre em convivência (e em articulação) com uma série de atores nacionais e internacionais cujo papel releva enormemente na definição e na implementação de práticas mediáticas, de regras, de orientações, de diretrizes. Por conseguinte, dada a relevância deste tipo de organismos e a influência das redes de pressões, interesses e linhas de ação numa lógica supranacional, a regulação nacional cede a discursos e a orientações (vinculativas mas não só) disseminados por organismos que operam nos níveis nacional, regional e global. Deste modo, dedicamos esta parte do trabalho à análise de documentação que seleccionámos do espólio da União Europeia e do Conselho da Europa e que engloba produção científica e *outputs* institucionais. Ora, no âmbito das influências que referimos, encontramos também os exemplos que chegam de outros países. Por essa razão e por considerarmos o exercício comparativo produtivo e promotor de melhorias e de desenvolvimentos, recorreremos também a uma análise de experiências de regulação estatal de outros países europeus, destacando semelhanças e diferenças relativamente ao caso português. Este trabalho ajuda-nos a pensar sobre a realidade do nosso país tendo nos seus congéneres relevantes pontos de ancoragem para uma reflexão mais abrangente. Outros trabalhos procuraram fazer um mapeamento da situação atual (Nieminen *et al.*, 2015; Sousa *et al.*, 2012), debruçando-se sobre os reguladores de 13 países europeus (Sousa *et al.*, 2013b), e utilizamos os contributos publicados nesta obra para melhor ilustrar o caso português e de modo a situá-lo no contexto europeu.

Os *Capítulos VI e VII* centram-se exclusivamente em Portugal. No primeiro momento, dedicamo-nos aos reguladores antes da criação da ERC e, de seguida, ao modelo desenhado para o atual regulador.

Em específico, no *Capítulo VI*, debruçamo-nos sobre o Conselho de Imprensa, os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social e a AACS. Uma vez que este trabalho se centra na atualidade portuguesa, dedicamos uma parte inicial a uma resenha histórica das experiências mencionadas e aprofundamos a análise na transição da AACS para a ERC. Além disso, apresentamos os resultados da análise das entrevistas sob o ponto de vista das influências dos poderes na regulação.

Consequentemente, o *Capítulo VII* é dedicado à ERC, a entidade administrativa independente que foi criada em 2005 como pessoa coletiva de direito público, dotada de

autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Ao longo destas páginas, apresentamos e discutimos as características do modelo desenhado para este regulador estatal em termos de funções e poderes, estrutura, composição e funcionamento e tipo de financiamento, com base na análise documental e com recurso aos dados obtidos através das entrevistas realizadas.

Para finalizar, é nas *Reflexões e Conclusões* que rematamos, de modo articulado e resumido, os contributos teóricos centrais em termos de tendências, paradigmas, impasses e desafios no quadro das políticas e da regulação dos *media*. De seguida, colocamos em confronto as questões centrais desta dissertação e convocamos partes do trabalho que sustentam as nossas posições e tornam as conclusões mais claras. Por esse motivo, este capítulo é, além de sistemático, simultaneamente reflexivo e conclusivo (não sendo indiferente o facto de termos escolhido esta designação para o mesmo).

CAPÍTULO I – Percurso metodológico e opções da investigação

1. Do lugar e do papel do investigador

“Escolher”. Talvez seja este o vocábulo que melhor se aplica a um percurso de investigação, seja em que domínio do saber for. Não foi diferente neste Doutorado, uma vez que inúmeros foram os momentos em que tal necessidade se impôs. Tratou-se de um caminho feito de escolhas que, com ponderação, nos conduziram a este resultado final.

A ciência requer pensamento crítico e uma mente reflexiva, o seu “mandato é fazer distinções e envolver-se em análise e avaliação” (Hamelink, 2008). O investigador é um interrogador constante que necessita de encontrar as respostas às suas insistentes perguntas, dúvidas e inquietações. Nessa medida, o caminho que vai traçando ao longo de uma investigação pode não seguir apenas o que foi inicialmente planeado e pode ter que se adaptar a circunstâncias e constrangimentos de diversa índole, de cariz mais ou menos previsível, tendo também de ser capaz de lidar com o imprevisto (como, por exemplo, a impossibilidade de realizar as entrevistas planeadas, a indisponibilidade de materiais para análise...).

Ao longo do percurso, deparamo-nos com inquietações de difícil resolução, dada a relutância em não realizar tarefas inicialmente previstas e em reconhecer que determinados métodos de investigação não eram centrais face aos objetivos traçados para o estudo, como exporemos no ponto seguinte. Na verdade, após a tomada de decisões, é imperioso conseguir ler o valor das escolhas e conviver pacificamente com elas. É um percurso de avanços e retrocessos que implica um constante exercício de análise e reflexão.

Fruto das experiências vividas no decorrer deste estudo, gostaríamos de realçar a importância (e, em certa medida, dependência) de todos aqueles com quem o investigador se cruza no seu percurso e das interações que se vão desenvolvendo. De facto, incontáveis são as vezes em que dependemos de outrem, seja para a realização de entrevistas, seja para a disponibilização de um ou de outro material... Constantemente nos deparamos com a necessidade de solicitar auxílio com vista a alcançar as nossas metas. Comprometidos e envolvidos com o nosso próprio projeto, vemo-lo como prioridade e categorizamo-lo na prateleira das coisas mais importantes, com inigualável relevo social e extremo interesse público. Poderemos não encontrar semelhante entendimento do lado de lá, daí que, frequentemente, tenham que ser feitos esforços adicionais para o cumprimento dos nossos desígnios. Neste sentido, é de um conforto inestimável sentir o apoio daqueles de quem dependemos, a boa vontade de quem nos procura auxiliar e a disponibilidade de quem procuramos. Referimo-nos,

no contexto deste Doutoramento, especificamente às pessoas que entrevistámos durante meses, cuja receptividade e interesse foram elementos preciosos para levar o projeto a bom porto. Como tão bem expõe Johnson (1984: 11):

“Todos os investigadores em Ciências Sociais são, em certa medida, uma espécie de pedintes que procuram uma dádiva desinteressada de tempo e informações dos indivíduos que constituem o objeto do seu estudo. Mas os investigadores que tiverem este facto em mente e que, sem se tornarem prisioneiros dos seus informantes, conseguirem tirar proveito e utilidade da experiência de investigação sentir-se-ão certamente recompensados com a generosidade com que as pessoas disporão do seu tempo e conhecimentos”.

Este excerto exprime exatamente o que se procurou transmitir, realçando a dependência do investigador face às suas fontes de informação, o que não deve transformar-se em subordinação, razão pela qual se realça a necessidade de autonomia se tal puder constituir um jugo à sua própria liberdade. A riqueza dos contributos dos diversos entrevistados no âmbito deste trabalho é inestimável, quer pela qualidade e profundidade das entrevistas realizadas, quer pela generosidade de muitos em facultar documentação vital, que de outro modo não poderia ter sido obtida. Todos estes elementos condicionam necessariamente o andamento da investigação, não só devido a todas as opções (em distintos níveis, podendo destacar-se o plano teórico e o plano metodológico) que são tomadas quando o investigador é confrontado com a necessidade de decidir, mas também, e aqui no domínio do imprevisível quase completo, pelo tipo de pessoas com as quais se vai cruzando.

Uma nota, por fim, para o papel do investigador em Ciências Sociais que lida com metodologias qualitativas. Um debate antigo, e um pouco gasto até, é o do confronto entre metodologias quantitativas e qualitativas. Não menosprezando a pertinência do debate, alinhamo-nos com Valsiner (2000: 99), para quem as discussões que opõem estas duas perspetivas apenas desviam da questão central que é a da “adequação dos dados em relação ao fenómeno que representam”.

2. Desenho da investigação, objetivos e opções metodológicas

A investigação que desenvolvemos assenta, como antes indicámos, em metodologias de investigação qualitativas. O nosso estudo é predominantemente compreensivo e reflexivo. O objetivo genérico que parametrizou a nossa atividade foi o de procurar compreender a regulação dos *media* em Portugal nos moldes em que atualmente se exerce utilizando, para tal, uma

perspetiva pontuada por experiências históricas e assente nos contributos de quem esteve envolvido num ou mais destes mecanismos ao longo dos anos.

Deste modo, os métodos que melhor se coadunam com este objetivo são de cariz qualitativo e essa foi a nossa opção visto que “o verdadeiro propósito da investigação qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas explorar o leque de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto” (Gaskell, 2000: 41). Perscrutar e desconstruir os testemunhos dos diferentes entrevistados que constituíram a nossa amostra foi, na verdade, o principal método de recolha de dados e aquele que se revelou mais rico. No entanto, sublinhamos o valor e a importância da recolha e análise documental, nos termos em que adiante especificamos, bem como a complementaridade entre todos os materiais e a articulação que procurámos sempre fazer.

O nosso objetivo central é, assim, o de procurar perceber as relações de poder (sob o prisma do ‘poder percebido’, como fundamentamos no *Capítulo III*) e as lógicas da regulação. Adotamos uma postura de análise centrada no atual modelo de regulação estatal (da Entidade Reguladora para a Comunicação Social - ERC) e nos reguladores que exerceram funções em Portugal desde a instauração do regime democrático. Mas esta postura não é exclusiva e há dois fatores que justificam a dilatação do nosso olhar. Por um lado, o posicionamento que assumimos face à *media governance* (e à regulação dos *media*) implica que nos dirijamos à autorregulação e à correção. Por outro lado e no mesmo sentido, registamos o caso peculiar do Conselho de Imprensa português e o relevo histórico que lhe é concedido. Face ao exposto, não ignoramos a (importância e o relevo da) autorregulação e da correção.

Não obstante a formulação da questão central da investigação, guiamo-nos por um conjunto de interrogações que dela derivam e que foram enunciadas na *Introdução*. No essencial, prendem-se com as mudanças verificadas na regulação dos *media* em Portugal ao longo dos anos, com o modo como essas mudanças tiveram lugar (isto é, com base em que justificações), com o modelo da ERC em particular (questionando a presença de virtudes e de limitações) e com o posicionamento do Conselho da Europa e da União Europeia relativamente à regulação dos *media*. Para dar resposta a estas questões, seguimos uma estratégia integrada e complementar. Em traços gerais, percorremos e analisámos os reguladores que exerceram funções em Portugal desde 1974, em específico, os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social, a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) e o Conselho de Imprensa. Pela proximidade temporal e pelo facto de a ERC ter sido criada em substituição da

AACS, afunilámos a nossa abordagem no que diz respeito à transição. Além disso, estudámos a posição do Conselho da Europa e da União Europeia através da análise das suas produções e iniciativas e situamos o modelo da ERC no quadro de 13 experiências europeias de regulação estatal. O método de análise documental e a realização de entrevistas, nos termos em que descrevemos de seguida, foram utilizados em estreita ligação.

2.1. A análise documental

A construção de um *corpus* de análise no âmbito das Ciências Sociais é um processo complexo e redundante, que requer avanços e retrocessos constantes, bem como uma clara consciência dos objetivos a prosseguir. Bauer & Aarts (2000: 31) referem três regras fundamentais na compreensão deste fenómeno, apontando; 1) uma “seleção preliminar”; 2) uma “análise da variedade”; e 3) uma extensão do *corpus* até a um ponto em que não se encontra mais variedade.

O *corpus* é uma “coleção finita de materiais, previamente determinada pelo investigador com alguma (inevitável) arbitrariedade” e a homogeneidade é uma característica fundamental (Barthes, 1964: 96). De facto, a harmonização em termos de tipologia de materiais a analisar, bem como a extensão do número de documentos, favorecem uma investigação criteriosa e o alcance do chamado ponto de saturação.

Além disso, a recolha de materiais para a análise documental deverá ser direcionada (Bauer & Aarts, 2000), isto é, com vista a uma articulação estreita entre a recolha e o uso do *corpus* de análise e os objetivos a prosseguir com a investigação. Uma panóplia infinita de documentos, recolhidos aleatoriamente e sem método, poderia conduzir a investigação ao caos e ao descontrolo metodológico. Estas preocupações foram tidas em conta no processo de recolha de documentos para análise, embora, no nosso caso, o critério temporal tenha sido vantajoso, na medida em que permitiu balizar, mesmo nos momentos de sequiosa ansiedade pela recolha de material, o tipo e a quantidade de documentos considerados úteis e pertinentes. Por outras palavras, pelo facto de analisarmos mecanismos de regulação que exerceram funções em períodos determinados, pudemos favorecer aquilo que Bauer & Aarts (2000: 32) designam de sincronia dos materiais a estudar e infirmar a ideia que defendem de que o “ciclo normal da mudança irá definir o intervalo de tempo no qual um corpo de materiais relevantes e homogêneos deve ser selecionado”. Como tal, utilizando a nomenclatura de Pierre de Saint-

Georges (2005: 30), fizemos o papel de “sourcier” enquanto “investigador de fontes originais”, pois a pesquisa documental por nós levada a cabo consistiu na procura de materiais que diretamente dissessem respeito às entidades objeto de estudo. A propósito da utilização do termo ‘original’, gostaríamos de frisar que não foram produzidos, neste caso, materiais originais para análise, pelo que concordamos com a aceção de Babbie (1990) quando refere que à investigação científica não está adstrita a condição de produção de dados novos e/ou originais.

De realçar, porém, que esta pesquisa incidiu em documentos que podemos categorizar em dois grupos distintos. Assim, por um lado consideramos aqueles documentos que são produzidos pelos próprios mesmos mecanismos, isso é, materiais como os relatórios de atividades ou os estudos e investigações mais aprofundados sobre determinado tema (ainda que, por vezes, neste caso, possam ser edições conjuntas com outras instituições ou centros de investigação). No próximo ponto, explicitamos melhor esta categorização e damos conta de todos os documentos utilizados para análise no decorrer do estudo. Por outro lado, uma segunda categoria compreende aqueles documentos que versam sobre os mecanismos de regulação em análise, isto é, materiais que diretamente incidem sobre os mesmos independentemente do ângulo de abordagem, visto que podem tratar-se de diplomas legais e estatutários ou obras sobre o seu desempenho e a atividade.

Com recurso à tipologia de Saint-Georges (2005: 18-22), a nossa pesquisa documental consistiu na recolha de documentos oficiais públicos, embora possamos ainda acrescentar que grande parte deles não se encontrava disponível no domínio público e foram generosamente cedidos por alguns dos entrevistados.

A análise documental foi, por conseguinte, o método selecionado para proceder a uma leitura crítica e analítica dos materiais recolhidos. Aliando os documentos às entrevistas, podemos dizer que a nossa investigação empírica se resume a materiais textuais, o que é frequentemente subestimado pelos investigadores sociais (Bauer, 2000). É de salientar que nem todos os documentos analisados tiveram o mesmo grau de importância e de riqueza de conteúdo. Todavia, todos se revelaram pertinentes de algum modo, por serem o “rasto de papel deixado pelos eventos e pelos processos” e por adquirirem sentido ou relevância em articulação com outro material (Lindlof, 1995: 208).

2.2. Recolha bibliográfica e documental

O processo de recolha bibliográfica no âmbito desta dissertação teve por base duas preocupações essenciais: refletir sobre a regulação dos *media* reconhecendo a interdisciplinaridade do tema e procurando abranger trabalhos fora do eixo anglo-saxónico dominante. Ao longo do tempo, fomos construindo uma base de dados no gestor bibliográfico “EndNote”⁶ e criando grupos de referências de acordo com temas ou ângulos de abordagem específicos. Reunimos cerca de 1300 documentos (que englobam artigos, livros, diplomas legislativos, relatórios, notícias, artigos de opinião, entre outros) e citamos cerca de um terço dos mesmos, o que não diminui a pertinência e os contributos de tantas obras lidas ao longo deste percurso.

Retomando as preocupações assinaladas no princípio, a regulação é conceptualmente trabalhada pela comunidade académica em diferentes áreas disciplinares e sobre setores distintos (como a energia, a saúde, a água e a banca) e o nosso intuito foi também o de procurar compreender a relevância desses trabalhos. O mesmo sucedeu com o conceito de *governance*, razão pela qual a investigação bibliográfica englobou estudos da Economia, da Administração Pública, das Relações Internacionais, do Direito e da Ciência Política.

Em segundo lugar, apesar de termos procurado diversidade no enquadramento científico das publicações, admitimos que se manteve uma tendência das visões anglo-saxónicas, não só pelo predomínio linguístico, mas também pela maior acessibilidade a estes trabalhos, bem como aos escritos em português (igualmente condicionada pelas políticas de acesso livre das editoras e das bases de dados subscritas pela Universidade do Minho). Não obstante a sua representação menor, os trabalhos escritos nas línguas francesa e espanhola revelaram-se de extremo préstimo.

Além dos trabalhos científicos, debruçamo-nos sobre um elevado número de documentos, designadamente respeitantes aos reguladores em análise, que podem ser agrupados em categorias.

⁶ Devido às características e exigências do “EndNote” na introdução dos materiais, encontrar-se-ão, nas referências bibliográficas, entradas como “Assembleia_da_República”, “XII_Governo_Constitucional” ou “Diário_da_República”. A opção por esta modalidade garante a percebilidade dos dados a que nos referimos quando os citamos. Além disso, gostaríamos ainda de mencionar que a listagem de referências bibliográficas no final da dissertação contém todas as referências citadas ao longo do texto. Não inclui aquelas que fizeram parte do *corpus* de documentos analisados e que apenas mencionámos em anexo (sempre que disponível, é indicado o endereço eletrónico no qual se encontra a referência mencionada). Optámos por aglutinar todas as referências na mesma listagem (notícias de jornais, diplomas legais, etc.), embora reconheçamos que são de diferentes naturezas.

Portanto, destacamos que a nossa preocupação inicial foi a de recolher o maior número possível de textos referentes aos organismos em análise por considerarmos que essa seria uma fonte de informação rica. Não obstante, a dimensão internacional constante do plano de trabalhos constituiu um eixo que guiou esta fase do trabalho, pelo que podemos dizer que a recolha documental decorreu em duas carreiras paralelas.

Sendo assim, no primeiro conjunto de documentos recolhidos incluímos apenas os que diretamente dizem respeito aos reguladores. Embora nesse conjunto se possam identificar naturezas e objetivos distintos, como assinalaremos de seguida, trata-se de produções muito específicas e cuja riqueza se esgota quase exclusivamente no retrato contabilístico dos feitos de cada regulador ao longo dos anos, uma conclusão a que apenas chegámos depois do contacto direto com as mesmas. Ora, com o intuito de sistematizar este processo de recolha inicial, fizemos a distinção dos documentos que serviram de suporte a este trabalho em dois grupos: 1) os documentos produzidos pelos organismos de regulação; e 2) os documentos sobre os organismos de regulação. Como sugerem as próprias designações, esta distinção reside sobretudo na origem do documento e, implicitamente, no intuito com que o mesmo foi produzido.

Então, na primeira categoria especificada, encontramos essencialmente os relatórios de atividades dos diferentes organismos de regulação dos *media* mas também estudos e outras publicações que afunilam, com maior detalhe, um ou outro domínio (como, por exemplo, a questão das licenças de transmissão de rádio ou as representações das minorias nos *media*, entre outros). No grupo dos documentos sobre os organismos de regulação encaixam-se os diplomas legislativos aplicáveis bem como variados pareceres, estudos ou outros documentos que versam sobre diferentes vertentes de cada organismo (como os trabalhos sobre o Conselho de Imprensa ou sobre o primeiro mandato da AACS, pareceres sobre os relatórios de atividades e contas da ERC, produzidos pela Assembleia da República ou os registos de audições ou debates parlamentares).

Gostaríamos de mencionar, por fim, que procedemos à recolha documental dos arquivos dos debates parlamentares⁷ com vista a aferirmos como foi enunciada, pelo discurso político, a transição dos reguladores (a extinção da AACS e a subsequente criação da ERC). A seleção dos materiais para análise no âmbito da prossecução deste objetivo específico decorreu entre fevereiro e março de 2012 seguindo os critérios que agora expomos.

⁷ O catálogo dos debates parlamentares está disponível *online* em: <http://debates.parlamento.pt/pesquisa> [acedido em 30.01.2014].

Deste modo, regemo-nos pelo critério temporal em primeira instância, isto é, aos momentos antes da criação da AACCS e antes da criação da ERC, para conseguirmos ter uma abrangência mais ampla sobre os dois reguladores. Obtivemos resultados nas V, IX e X legislaturas através da introdução de palavras-chave no motor de pesquisa dos arquivos dos diários da Assembleia da República.

No caso da V legislatura (1987-1991), a introdução da expressão “Alta Autoridade para a Comunicação Social” resultou num total de 43 ocorrências, relativas à presença da referida palavra-chave em 169 páginas de 43 Diários da República. Na IX legislatura (2002-2005), a palavra-chave introduzida foi “Entidade Reguladora para a Comunicação Social” e obtivemos duas ocorrências apenas, em duas páginas de dois Diários. O último período analisado, a X legislatura (2005-2009), cobre a discussão da proposta de lei que criou a ERC e a entrada em funções do primeiro Conselho Regulador. Com a inserção da palavra-chave “Entidade Reguladora para a Comunicação Social” no motor de pesquisa resultaram 33 ocorrências, em 105 páginas de 33 Diários da República. Este foi o modo como procedemos à pesquisa e recolha dos documentos para análise, apesar de nem sempre o motor de busca mencionado se ter revelado exato. Por esse motivo, após a recolha dos Diários, procedemos à leitura integral de cada exemplar, não nos tendo limitado às páginas e às ocorrências fornecidas pelo instrumento de pesquisa disponibilizado.

Como sugerimos no início, esta é apenas uma parte da análise documental efetuada neste estudo. É, além disso, o fragmento que se encontra mais disperso ao longo destas páginas, no sentido em que não se efetuou uma análise sistemática no programa “NVivo” do mesmo modo em que se procedeu para o segundo conjunto de documentos com uma dimensão supranacional. Reforça-se, portanto, que os documentos produzidos pelos organismos de regulação dos *media* e os documentos que versam sobre os mesmos se encontram referenciados de modo disperso. Pelo contrário, os documentos que agrupámos num segundo conjunto foram alvo de análise no referido *software* de tratamento de dados qualitativos e sobre essa análise há partes deste trabalho que se dedicam especificamente à mesma. Explicamos, no próximo ponto, como decorreu a análise destes documentos.

2.2.1. Descrição dos documentos analisados com recurso ao “NVivo”

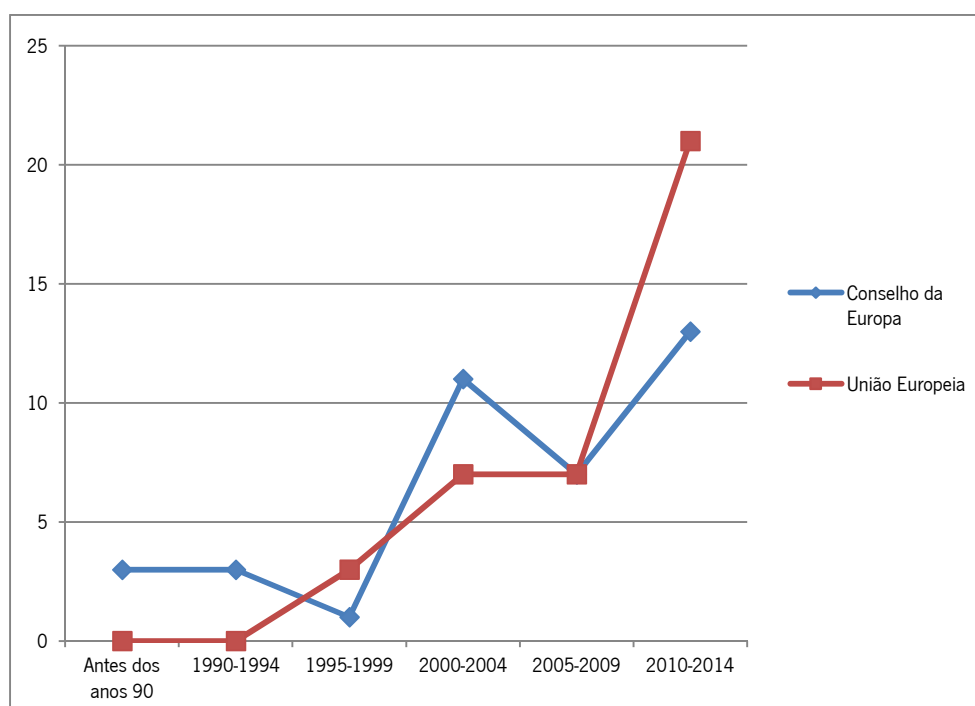
A análise documental no quadro internacional visa dar resposta ao enquadramento da regulação dos *media* na cena internacional e europeia e, em particular, perceber que entendimentos e orientações têm tido o Conselho da Europa e a União Europeia. Foi através da pesquisa nos respetivos sítios eletrónicos – e posterior seleção mediante o conteúdo das publicações - que reunimos um total de 76 documentos para análise. Esta pesquisa *online* parecia, de início, um pouco caótica, considerando a vasta produção destes dois organismos em áreas distintas no quadro dos *media*. Neste sentido, a nossa aceção foi a de que seria representativo e adequado aos objetivos do trabalho cobrir as duas últimas décadas de produção destes organismos e abranger os exemplares mais relevantes nesse período. É de destacar, também, que a dispersão das publicações variadas em distintas áreas de intervenção se revelou elevada (até devido aos diferentes modos como cada organismo organiza tematicamente os assuntos), pelo que se procurou obter a maioria dos documentos aplicáveis à área em análise e, apenas depois de uma leitura integral de cada texto, decidir se deveria ou não incluir o *corpus* de análise. Uma nota ainda para referir que, no caso da União Europeia, optámos por incluir alguns trabalhos cuja produção é da autoria do CESE (Comité Económico e Social Europeu), por considerarmos a sua relevância em determinadas áreas, designadamente na apologia à correção. Em anexo, podem ser encontradas as listagens pormenorizadas dos documentos que analisámos na vertente europeia e internacional.

No “Anexo 1” listamos a seleção de documentos adotados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. De notar apenas que, além das preocupações reveladas por esta seleção, outras se encontraram e foram excluídas durante o processo de triagem, por exemplo, relativas à segurança dos jornalistas e outros profissionais do campo no exercício das suas funções, à igualdade de género nos media, ao ‘turismo de difamação’, com enfoque na proteção das crianças e conteúdos acessíveis, no diálogo intercultural e minorias, nas campanhas eleitorais, no discurso do ódio, etc. No “Anexo 2”, constam os documentos adotados pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Também neste caso há uma série de assuntos cobertos que revelam a atividade do Conselho em domínios específicos mas que não contribuíam, de modo significativo, para os objetivos do nosso trabalho, pelo que foram descartados alguns documentos com conteúdos sobre pornografia, imagens violentas, proteção das fontes dos jornalistas, formação dos jornalistas, imigrantes e minorias culturais, entre outros.

No contexto europeu, estão listados no “Anexo 3” os detalhes e alguns apontamentos sobre as fontes da União Europeia que analisámos e, no “Anexo 4”, uma listagem autónoma dos que foram produzidos no âmbito do CESE.

Para que se tenha uma perspetiva temporal dos documentos que formaram o nosso *corpus* de análise, o “Gráfico 1” conjuga as variáveis “data do documento” e “origem” do mesmo (no sentido de proveniência) e ilustra a distribuição dessas referências ao longo dos anos. Verifica-se, assim, um aumento gradual em termos de produções sob a égide das políticas para a *media* e da regulação dos *media* e uma presença consideravelmente mais acentuada na última década. A avaliar pela leitura do “Gráfico 1”, este é um tema que tem vindo a suscitar crescente interesse, com particular intensidade a partir da viragem do milénio. O pico da produção de documentos relevantes para o tema em estudo nesta dissertação ocorre nos últimos quatro anos abrangidos, destacando-se as 21 produções da União Europeia por comparação com as 13 do Conselho da Europa, embora no primeiro caso se incluam *outputs* do CESE.

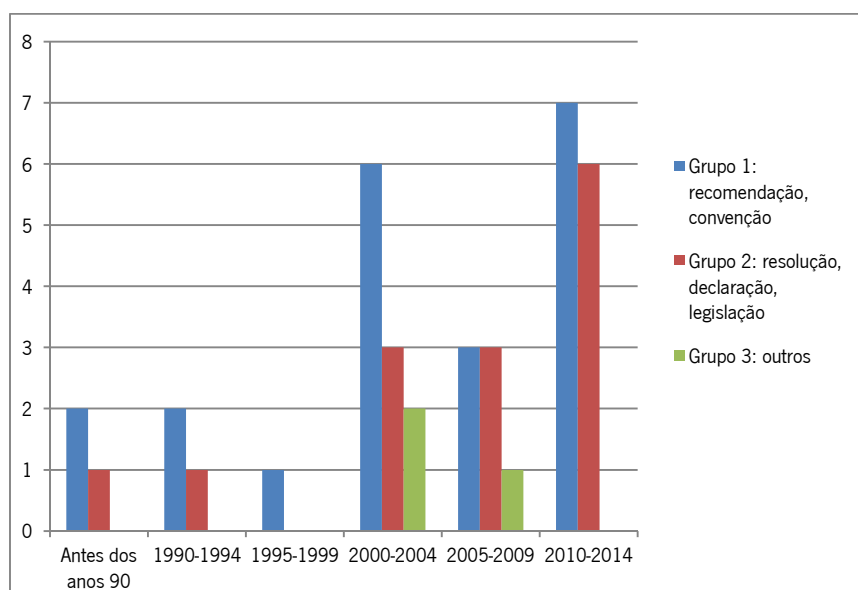
Gráfico 1 - Número total de documentos analisados distribuídos pela origem e data da publicação



Esta tendência é corroborada quando autonomizamos cada um dos organismos que incluímos neste estudo, visto que uma análise independente sobre a produção do Conselho da

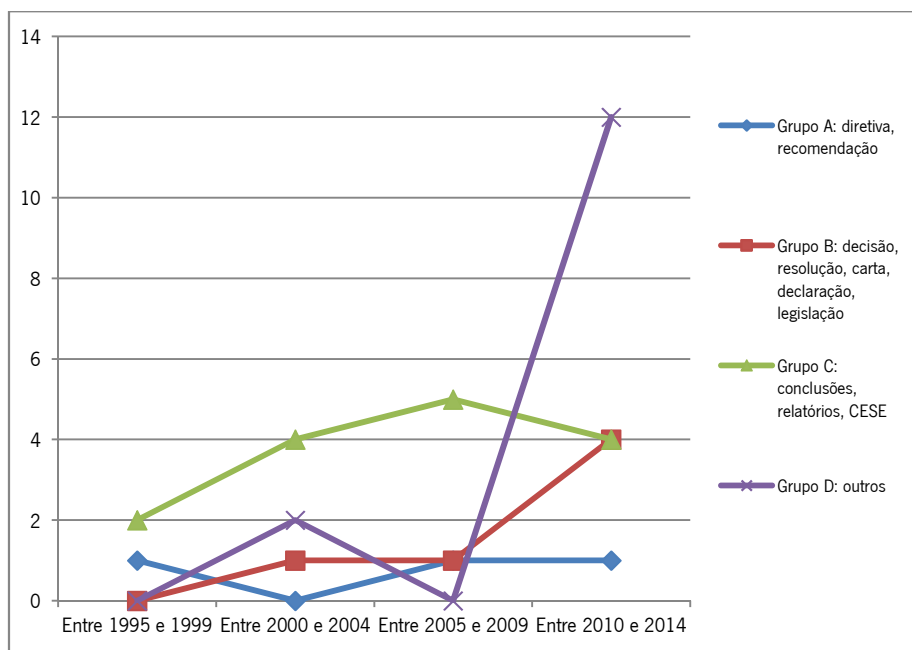
Europa e da União Europeia não denota uma inflação dos números causada pela influência de nenhum dos dois. Observando mais atentamente os dados do “Gráfico 2”, conseguimos perceber que tipo de produções formaram o nosso *corpus* de análise. No período em que se nota um aumento substancial do número de documentos analisados, entre 2010 e 2014, sobressaem os documentos agrupados nos dois primeiros conjuntos. É de realçar que, no global, as recomendações são a tipologia de documento com mais registos (um total de 20 ao longo de todo o período temporal). Estas são as que realmente se destacam no conjunto das tipologias, uma vez que todos os outros apresentam números mais residuais (para ilustrar, a seguir às recomendações estão as resoluções e as declarações, que registam seis e cinco casos no total, respetivamente). No grupo “outros”, encontramos um número reduzido de documentos, que neste caso são principalmente publicações de avisos.

Gráfico 2 - Tipologia de documentos produzidos pelo Conselho da Europa distribuídos por data de publicação



No caso da União Europeia, a diversidade de tipos de documentos é maior em comparação com a proeminência das recomendações do Conselho da Europa, o que também se deve ao enquadramento e à natureza do próprio organismo de onde emanam. Como se verifica no “Gráfico 3”, as linhas dos dados assinalam o pico entre os anos 2010 e 2014, mas espelham a heterogeneidade das produções, desdobrando-se em quatro grupos de tipologias.

Gráfico 3 - Tipologia de documentos produzidos pela União Europeia distribuídos por data de publicação



Deste modo, a linha correspondente ao grupo D é aquela que mais se destaca, registando um total de 14 documentos em todo o período coberto (englobando desde avisos, agendas de reuniões ou comunicados de imprensa a livros verdes e consultas públicas). Repare-se também no destaque da linha verde (grupo C), que totaliza 15 documentos, dos quais quatro são da autoria do CESE. Neste domínio, gostaríamos de assinalar que há produções do CESE que excluímos da análise. Isto deve-se ao facto de ser um organismo que, apesar de ter vindo a apresentar um vasto trabalho no campo da auto e da correção, tem um proeminente foco nos consumos e na publicidade. Não obstante o interesse da área, a sua especificidade conduziu-nos à exclusão de certas produções de relevo, mas que se desviavam dos objetivos do nosso trabalho. Referimo-nos a trabalhos muito específicos sobre a autorregulação do prisma do consumidor, sobre o comportamento dos consumidores e estratégias publicitárias ou sobre os códigos da publicidade em determinados países.

2.3. As entrevistas

Além da análise documental, o método utilizado para a recolha de dados foi o da realização de entrevistas semiestruturadas (ou, dependendo das nomenclaturas utilizadas, podemos encontrar referências a entrevistas em profundidade) a um conjunto de atores-chave

no quadro da regulação dos *media*. Aliás, como aponta Gaskell (2000), as entrevistas são um método de recolha de dados frequente nas Ciências Sociais. Em particular, as entrevistas em profundidade são utilizadas com vista ao contacto com “relatos pessoais de comportamentos, opiniões e experiências” (Hansen & Machin, 2013: 45).

No âmbito deste estudo, este consistiu no método mais rico e adequado aos objetivos a prosseguir, na medida em que o terreno em que nos movemos se caracteriza por uma forte componente de recuo histórico e de recurso às memórias. Por essa razão, a situação que melhor se adequava para alcançar os objetivos propostos era a de auscultar as vozes, opiniões, perceções e vivências daqueles que diretamente estiveram (ou estão) envolvidos na atividade dos reguladores desde 1974.

A seleção do *corpus* de entrevistados foi um processo que decorreu da escolha dos indivíduos pela sua pertença (pretérita ou atual) a organismos de regulação dos *media*. Não obstante, o chamado efeito ‘bola de neve’ também contribuiu para a marcação de entrevistas, tendo em consideração as sugestões dos próprios entrevistados. As 28 entrevistas que realizámos no decorreram em duas fases, tendo a primeira ocorrido entre março e julho de 2013 e a segunda entre maio e junho de 2014.

Gaskell (2000) atenta para a relevância do tema tratado no meio social aquando da seleção do *corpus*, o qual pode inclusivamente ser visto por vários prismas distintos. Ora, na temática da regulação temos, desde logo, dois ângulos possíveis de abordagem: o do(s) regulador(es) e o dos regulados (numa componente individual ou corporativa, como, por exemplo, determinada publicação impressa ou uma estrutura empresarial de *media*). Admitimos, desde o início, ter preterido a segunda vertente mencionada. Tratou-se, no entanto, de uma opção consciente, face à impossibilidade de abranger ambos os lados, quer por constrangimentos temporais e económicos próprios de um processo desta índole, quer pela excessiva abrangência que tal poderia significar em termos teóricos e contextuais. Por conseguinte, os regulados não foram objeto específico da nossa investigação, embora essa questão tenha surgido recorrentemente, quer em reflexões individuais, quer em conversas informais com colegas da área e até mesmo com alguns dos entrevistados. Reconhecemos a vitalidade e a riqueza que tal análise poderia conferir ao estudo, pese embora o enfoque principal deste trabalho não esteja na interação entre reguladores e regulados, mas antes nos modelos *per se*, concebidos para os diferentes mecanismos de regulação numa perspetiva mais abrangente. Optamos, assim, por abarcar os mecanismos de regulação dos *media* que

vigoraram e vigoram em Portugal desde o fim da ditadura, incluindo, como já referimos, a autorregulação, a correção e a heterorreção, e por um enfoque nas perceções de quem pertenceu ou pertence aos reguladores.

Uma vez que o nosso estudo se reporta aos reguladores que exerceram funções desde a instauração da democracia até à atualidade, o processo seletivo esteve circunscrito a essas condições. De certo modo, tratou-se de um processo natural de segmentação do grupo (Gaskell, 2000).

A “saturação” e a ideia de “variedade representacional” abordados por Bauer & Aarts (2000: 34) foram os dois principais fatores que limitaram a recolha de material empírico para análise ao nível das entrevistas. Uma vez cobertos todos os organismos de regulação em análise e tendo em conta que a extensão dos dados tinha atingido um ponto em que não se encontrava informação adicional nova e diferente da obtida até ao momento, foi decidido dar por encerrado o capítulo de realização de entrevistas.

Relativamente às entrevistas propriamente ditas, foi seguido um procedimento padrão, mas com a necessária adaptação sempre que tal se revelou necessário. Entre aproximadamente 60 a 90 minutos, procedemos àquilo que preferimos designar de “conversa” com os entrevistados, uma vez que, dada a natureza do assunto abordado e a relevância dos testemunhos pessoais e experiências vivenciadas. Assim, procurámos criar uma relação de confiança, de partilha e de debate acerca de um leque de questões em torno da regulação dos *media* e estimular a abertura e a franqueza por parte dos entrevistados. Na senda das sugestões de Gaskell (2000), a opção foi a de iniciar com indicações genéricas introdutórias, não só sobre o projeto de Doutoramento, mas também sobre as origens do mesmo, designadamente o seu enquadramento no seio do projeto de investigação coletivo “A Regulação dos *Media* em Portugal: O Caso da ERC”, terminado em finais de 2013 com financiamento da FCT, e o relato dos principais *outputs* do mesmo decorrentes, tendo também sido entregue um pequeno dossiê com estas informações. Seguiu-se, por norma, o agradecimento pela disponibilidade e atenção dedicadas ao nosso pedido de realização de entrevista presencial e a solicitação para proceder à gravação da mesma. É de salientar que todas as entrevistas foram gravadas à exceção de uma, a pedido do próprio entrevistado, tendo a opção sido a de tirar notas à medida que a mesma ia decorrendo. A oportunidade de gravação da entrevista foi, de facto, de extremo valor. Isso permite ao investigador maior liberdade, no que diz respeito à dedicação ao entrevistado e ao

conteúdo da conversa e no que se refere à linguagem não-verbal e outros elementos que se podem revelar importantes contextualmente (Lindlof, 1995).

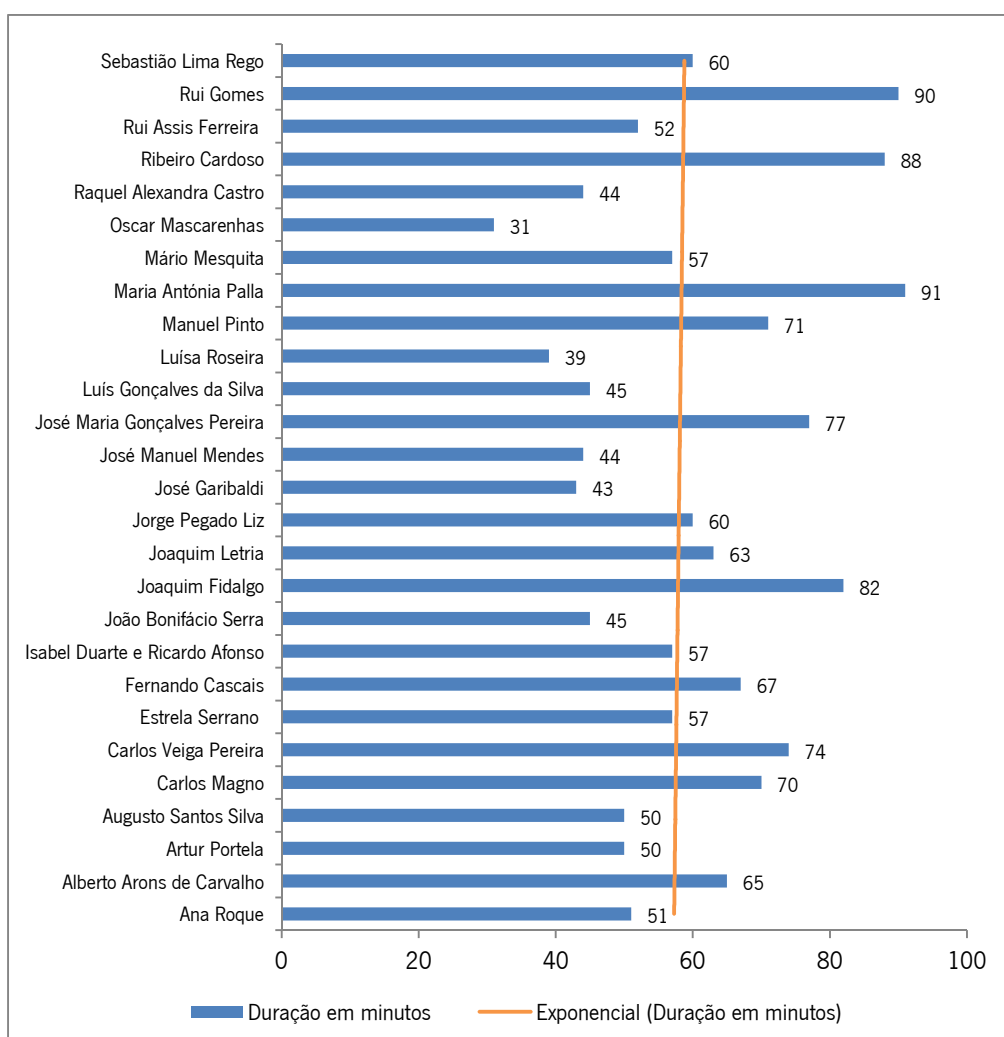
Já atrás salientamos a relevância e a adequação do método de realização de entrevistas em profundidade neste estudo. Neste sentido, além de obter dados acerca das suas percepções sobre a regulação de hoje, o nosso enfoque central situou-se nas narrativas dos entrevistados, no relato da sua experiência e da sua vivência enquanto membros dos órgãos de regulação dos *media*. Isto é passível de concretização através da aplicação deste método de investigação em particular, uma vez que, “ao contar, as pessoas recordam o que aconteceu, colocam a experiência em sequência, encontram possíveis explicações para tal e jogam com a cadeia de acontecimentos que moldam a vida individual e social” (Jovchelovitch & Bauer, 2000: 58). Recorrendo aos contributos de Uwe Flick (2000) para a descrição do que designa de “entrevistas episódicas”, encontramos alguns traços semelhantes entre as que levamos a cabo e as descritas pelo investigador. O autor alicerça-se na Psicologia e recorda a distinção entre duas dimensões abordadas neste tipo de entrevistas: o “conhecimento episódico”, que se reporta a factos decorridos num tempo e num espaço determinados e delimitados, e o “conhecimento semântico”, aquele em que o grau de abstração e de descontextualização é maior (Flick, 2000: 77).

No decorrer das entrevistas que realizámos, procurámos alcançar ambos os domínios, na medida em nos interessava captar o registo das experiências e memórias concretas, mas também aliar a isso uma vertente de reflexão mais abrangente. Usando, alternadamente, estratégias de lógica dedutiva e indutiva, procurámos enquadrar-nos no tempo e no espaço em que cada mecanismo de regulação esteve em funções e, por outro lado, perceber qual o entendimento de cada entrevistado sobre as áreas conceptuais que considerámos centrais no estudo da regulação dos *media*.

Relativamente a aspetos práticos ao longo deste processo, é de destacar, com extrema satisfação, a receptividade, o interesse e a disponibilidade de todos aqueles com quem conseguimos acertar um momento para o encontro. As entrevistas foram planificadas para terem uma duração de 60 a 90 minutos e, embora encontremos registos temporais diversificados no “Gráfico 4”, o tempo médio de entrevista gravada foi de 60,11 minutos, o que corresponde à expectativa inicialmente traçada. A linha exponencial, assinalada no gráfico com a cor laranja, ilustra a estabilidade da duração das entrevistas em minutos, o que nos conduz à estabilidade sentida ao longo de todo este processo. Apesar disso, houve várias entrevistas que

acabaram por não se concretizar por motivos diversos e que são reflexo dos avanços e recuos tão próprios do contacto prévio até à marcação em agenda das entrevistas. Além do mais, naturalmente que também foram muitos os fatores que tiveram influência no modo como decorreu a entrevista e na duração da mesma. As formas e a rapidez com que cada um se expressa, a disponibilidade temporal, os afazeres e a ocupação profissional de cada um, o interesse e a memória, mais ou menos viva, de experiências que faziam os entrevistados recuar constantemente ao passado, são apenas alguns dos aspetos que interferiram neste processo. Apesar disso, pouco mais de metade ultrapassaram os 60 minutos, tendo a mais longa registado 90 minutos de registo áudio e a mais breve 31 minutos⁸.

Gráfico 4 - Duração das entrevistas realizadas (em minutos)



⁸ Relativamente à duração das entrevistas, é premente que façamos um reparo. Em todos os casos, à exceção de um, os minutos assinalados no "Gráfico 4" correspondem a conversa registada em gravador digital. Uma vez que uma das entrevistas não foi gravada para corresponder à solicitação do próprio, os 45 minutos que assinalámos corresponde ao tempo que aproximadamente durou a conversa em torno do tema em apreço, mas que não registámos digitalmente.

A duração das entrevistas corresponde ao tempo registado no gravador digital, logo, é de assinalar que, em todos os casos, houve conversação e contacto no momento prévio e no momento posterior ao da gravação. No primeiro caso, tratou-se essencialmente de apresentar e contextualizar a investigação e os objetivos da entrevista (tendo sido entregue um dossiê com material informativo, como já indicámos) enquanto que, no segundo, houve lugar para algumas inconfiências ou informalidades que o registo áudio coibia (ou não, podendo ser simplesmente momentos de conselhos relativos a potenciais nomes de entrevistados, bibliografia, trocas de opiniões relativamente aos percursos seguidos ou a seguir, pistas para trabalhos futuros, entre outros assuntos). Foram conversas agradáveis e estimulantes, com frequente demonstração de satisfação pela abordagem do tema em estudo e com mostras de elevada receptividade a todos os temas e perguntas que eram lançados, tal como a argumentos do contraditório com que frequentemente procurámos esclarecer alguns pontos específicos. É de salientar, também, algumas trocas e ofertas de documentos e de bibliografia, designadamente de obras que já não se encontram em comercialização e de relatórios de entidades de difícil acesso por outra via, os quais se tornaram muito relevantes para o desenvolvimento deste estudo⁹.

Por fim, gostaríamos de deixar uma nota sobre a utilização dos dados recolhidos através das entrevistas. Uma parte dos entrevistados revelou alguma preocupação com a divulgação dos dados sob a forma de publicação integral das transcrições das entrevistas realizadas. O desconforto manifestado prendeu-se sobretudo com uma preocupação relativa à correção linguística e à fluência discursiva e não com os conteúdos abordados. Embora isso não tenha sido expresso por todos, nem com a mesma ênfase, considerámos que se tratava de um aspeto que poderia condicionar os dados obtidos e reduzir o grau de confiança, pelo que optámos por não anexar as entrevistas, na íntegra, a esta dissertação, e por incluir apenas excertos das mesmas ao longo do texto. Ainda assim, em virtude da transparência deste estudo, anexamos as transcrições de duas das entrevistas, com a devida autorização de quem as concedeu (consultar a transcrição da entrevista concedida por Ana Roque no “Apêndice 1” e a concedida por Rui Gomes, no “Apêndice 2”).

⁹ Um exemplo disso foi a generosa oferta, de Jorge Pegado Liz, da maioria dos relatórios de atividades produzidos e publicados em papel pela AACs.

2.3.1. Guião de entrevista

São inúmeras as referências, na literatura, à utilidade e à importância do guião para a realização de entrevistas, um instrumento fulcral como elemento potenciador de organização das ideias e de gestão do tempo disponível. Os manuais de investigação qualitativa em Ciências Sociais indicam que se trata de uma ferramenta que contribui para a articulação entre as temáticas específicas a trabalhar no domínio de um determinado assunto, os objetivos do estudo e as intenções das perguntas a dirigir. Foi com esta ideia que elaborámos um guião de entrevista, que pode ser consultado integralmente no “Apêndice 3”. No âmbito deste estudo, revelou-se de extrema utilidade no momento do planeamento e execução da tarefa e, ulteriormente, quando desenhámos o plano de análise dos dados empíricos, tendo sido constantemente um auxílio precioso na condução do trabalho.

Por isso mesmo, a nosso ver, é sobretudo um registo organizativo e um caminho que se começa a traçar para a posterior fase de análise das entrevistas, na medida em que contribui para a disciplina e a contenção do investigador. Gaskell (2000) aborda esta questão de um modo particularmente interessante, destacando que o guião deve ser utilizado com flexibilidade pelo investigador e que deve ser adaptado em caso de necessidade, o que aconteceu no decorrer do nosso trabalho, porque o percurso profissional e os possíveis contributos de alguns dos entrevistados eram relativamente distintos dos demais (ainda que num número reduzido). Nestes casos, procedeu-se à devida adaptação deste instrumento de apoio e à reformulação de um determinado conjunto de questões.

Destaque-se, ainda, que a elaboração do guião decorreu da leitura de bibliografia na área e da experiência da realização de um conjunto de entrevistas aos membros do primeiro Conselho Regulador da ERC (que iniciaram funções a 17 de fevereiro de 2006 e cessaram a 9 de novembro de 2011), no âmbito da dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação. Esta experiência, aliada à participação na redação de obras sobre a temática da regulação dos *media*, em geral, e sobre a ERC, em particular, foi extremamente rica do ponto de vista da identificação dos subtemas a abordar no contexto da temática do nosso trabalho.

Assim surgiu a identificação e definição de nove eixos centrais em que se balizariam as entrevistas, os quais podem ser agrupados em quatro terrenos de modo a facilitar a presente exposição. Num primeiro terreno, agrupamos os eixos “História da regulação em Portugal” e “Regulação dos *media*”, pelo carácter distintivo destas áreas face às restantes que foram

abordadas nas entrevistas. São tópicos de abordagem mais abrangentes e visavam auscultar e compreender as perceções dos entrevistados face ao conjunto dos diversos mecanismos de regulação que exerceram funções em Portugal desde a Revolução de 1974, por um lado, e os significados do conceito de regulação e da sua importância neste setor, por outro. Podemos adiantar, assim, que, embora no guião se verifique a questão “Qual o balanço da regulação em Portugal desde a Revolução do 25 de Abril de 1974?”, a mesma não foi, obviamente, colocada nestes termos. O intuito era procurar perceber que tipo de balanço, ou juízo valorativo, o(a) entrevistado(a) fazia em termos genéricos e retrospectivos, uma vez que tal pergunta, assim colocada, não tem viabilidade em termos científicos, nem sequer pode assim ser formulada sob pena de constranger o entrevistado nos primeiros momentos da entrevista. Em certos casos, aliás, este eixo de análise esteve presente ao longo de toda a entrevista, visto que se reveste de um carácter introspetivo e, acima de tudo, retrospectivo. No âmbito do segundo eixo traçado, procurámos decifrar as conceções de regulação dos *media*, a definição conceptual de heterorregulação (o que, desde logo, não raras vezes nos remeteu para os próximos eixos, nomeadamente em termos de comparação entre autorregulação, correção e heterorregulação) e a desconstrução de motivos, subjacentes nos discursos dos entrevistados, para a necessidade e a importância de existir regulação dos *media*, bem como do papel do Estado.

A entrevista afunila um pouco com a introdução do segundo terreno e agrupa três dos nove eixos incluídos no guião, articulando a vertente conceptual com a vertente prática, isto é, procurando questionar os significados dos conceitos de autorregulação, de correção e de heterorregulação e desafiar os entrevistados à construção das correspondentes definições. Por outro lado, a referida vertente prática tem como objetivo auscultar as suas perceções sobre o desempenho de determinadas experiências portuguesas em concreto.

O terceiro terreno, que agrupa dois eixos constituintes da entrevista, pretende lançar a reflexão sobre o lugar dos *media* e dos cidadãos no contexto da regulação, nomeadamente ao nível da representação de ambos em mecanismos de regulação, bem como sobre o papel da academia nessa área. As primeiras questões decorrem, sobretudo, da análise da composição de outros organismos de regulação estatal em países europeus e da subsequente verificação da inclusão dos próprios *media* e da sociedade civil no órgão máximo de decisão. Na medida em que tal não se verifica no caso português nesses moldes, considerámos importante questionar os entrevistados sobre a sua perceção acerca da (in)utilidade da representação dos *media* e da

sociedade civil nos organismos de regulação, sobre os moldes em que tal poderia suceder e sobre a atual configuração da ERC em termos de relação com ambos. Por outro lado, tendo em conta as diversas investigações adjudicadas pela ERC a centros de investigação e as parcerias estabelecidas, considerámos proveitoso incluir a temática “Perceções e reflexões sobre o lugar e o papel da academia”, por forma a ouvir os testemunhos dos entrevistados sobre a relação entre o regulador e a academia, sobre as funções de cada um e sobre a importância da investigação para a regulação dos *media*.

Por fim, o quarto terreno identificado no guião de entrevista tem um carácter distinto dos anteriores e abrange os eixos de abordagem “O contexto europeu” e “As perspetivas de futuro”. Com o intuito de encerrar a entrevista, as questões formuladas no âmbito destes dois eixos são mais abertas e com um pendor quase premonitório. As primeiras procuram colocar em debate o lugar de Portugal em termos de regulação dos *media* por comparação com outros países europeus e face à atuação de atores regionais e globais, e pretendem descortinar o entendimento dos entrevistados relativamente às opções para a configuração do nosso atual modelo. Por seu turno, as segundas visam perceber, ainda que de modo genérico, a identificação de áreas prioritárias em matéria de regulação dos *media*, nomeadamente em relação aos conteúdos veiculados pela internet.

Para finalizar, é de referir que nunca o guião foi escrupulosa ou linearmente seguido em todas as entrevistas realizadas, não só pelo tipo de envolvimento que os entrevistados tinham (ou têm) com determinado mecanismo de regulação, mas também pelo rumo que foi sendo tomado ao longo da entrevista, fazendo com que se circulasse livremente pelas várias questões. A necessidade de ouvir, mais do que de interrogar, foi uma constante, além de que uma das grandes preocupações foi a de deixar o próprio entrevistado selecionar os momentos que queria partilhar ou quando queria mergulhar mais a fundo em áreas sobre as quais tinha maior domínio (ou, em certos casos, uma lembrança mais viva, embora os próprios reconhecessem que, à medida que a conversa se ia desenrolando, várias memórias iam surgindo). Esta flexibilidade e adaptabilidade é uma das características da entrevista semiestruturada, razão pela qual foi o tipo selecionado. Em conclusão, o guião funcionou sempre como farol, como um conjunto de marcações de estrada que condicionam o caminho, mas deixam margem de manobra.

2.3.2. Caraterização dos entrevistados

Como referimos anteriormente, a seleção dos entrevistados passou pela pesquisa inicial dos membros e ex-membros de organismos de regulação e na obtenção de contactos com base nas sugestões e informações que nos iam dando sobre os potenciais interessados em participar na investigação. Em muitos casos, razões várias determinaram a não realização da entrevista, tais como dificuldades de agenda ou situações de doença. Em consequência, é natural que o *corpus* de entrevistados não seja o que planeámos *ab initio*, nem o que idealmente projetámos, embora tenhamos conseguido um leque de contributos extremamente diversificado e que nos dá cobertura de todos os reguladores que exerceram (ou exercem) funções em Portugal e de todos os mecanismos abordados neste estudo. Ou seja, foi uma variedade que, apesar dos constrangimentos, foi refletida, visto que englobamos pessoas que se envolveram com cada um dos mecanismos de regulação em concreto ou que, de algum modo, vivenciaram experiências a algum dos níveis abordados (como é o caso dos provedores). Este foi, aliás, um aspeto que procurámos controlar, apesar de mantermos uma certa liberdade e recetividade aos contributos que nos poderiam ser dados, razão pela qual o *corpus* inclui dois advogados ligados a processos envolvendo os *media*, os jornalistas e a regulação, uma jurista estudiosa do tema e um ex-ministro. Além destes aspetos, a maioria dos entrevistados pode também enquadrar-se na categoria de especialistas da área sobre a qual nos debruçamos. Embora alguns nomes tenham surgido especificamente com o intuito de darem contributos especializados sobre o assunto, optámos por não fornecer essa indicação, já que, no limite, todos podem ser considerados especialistas no tema tratado. Na “Tabela 1”, fornecemos detalhes relativamente às pertenças e ligações de cada um dos 28 entrevistados a um ou mais organismos de regulação. Com maior detalhe e profundidade descritiva, encontram-se no “Apêndice 4” notas sobre o percurso de cada um dos entrevistados e sobre as suas relações com a temática em estudo.

Tabela 1 - Relação entre os entrevistados e os mecanismos de regulação e a temática em estudo

Nome do entrevistado	Ligação a mecanismo(s) de regulação
Alberto Arons de Carvalho	ERC, Conselho de Imprensa, Conselhos de Informação
Ana Roque	Docente universitária, jurista, autora de obras sobre a AACS e a regulação
Artur Portela	AACS, Conselho de Comunicação Social
Augusto Santos Silva	Ex-ministro dos Assuntos Parlamentares (2005-2009)
Carlos Magno	ERC
Carlos Veiga Pereira	Conselho de Imprensa, AACS
Estrela Serrano	Ex-membro da ERC, ex-Provedora
Fernando Cascais	Conselho de Imprensa
Isabel Duarte	Advogada
João Bonifácio Serra	Conselho de Imprensa
Joaquim Fidalgo	Ex-Provedor
Joaquim Letria	Conselho de Imprensa
Jorge Pegado Liz	AACS
José Garibaldi	Conselhos de Informação, AACS
José Manuel Mendes	AACS
José Maria Gonçalves Pereira	AACS
Luís Gonçalves da Silva	ERC
Luísa Roseira	ERC
Manuel Pinto	Ex-Provedor
Maria Antónia Palla	Conselho de Imprensa
Mário Mesquita	Conselho de Imprensa, Conselho de Comunicação Social, ex-Provedor
Oscar Mascarenhas	Conselho de Imprensa, ex-Provedor
Raquel Alexandra Castro	ERC
Ribeiro Cardoso	Conselho de Imprensa
Ricardo Afonso	Advogado
Rui Assis Ferreira	AACS, ERC
Rui Gomes	ERC
Sebastião Lima Rego	AACS

No que diz respeito ao número de entrevistas realizadas, Gaskell (2000) refere que a finitude inerente às abordagens e perspetivas sobre um determinado tema e o volume de materiais que se alcança com a transcrição e análise de entrevistas ou outros documentos devem ser fatores a ter em conta no momento da seleção do *corpus*, razões pelas quais baliza entre 15 e 25 entrevistas individuais se efetuadas por um único investigador.

De modo a tornar a leitura das relações entre os entrevistados e os organismos de regulação mais atrativa visualmente e para se compreender as inter-relações entre os entrevistados e os mecanismos de regulação, remetemos para anexo uma figura elaborada com recurso ao programa “NVivo” (consultar o “Anexo 5 – Relação dos entrevistados com mecanismos de regulação”). A versão 8 deste *software* para investigações de cariz qualitativo foi a ferramenta que utilizámos para o tratamento e a análise dos materiais recolhidos. Neste caso, após efetuarmos a transcrição das entrevistas, servimo-nos do programa para as analisarmos e estabelecermos relações entre as diferentes dimensões e variáveis, previamente definidas e estruturadas numa grelha de análise (consultar “Apêndice 5 – Grelha de codificação das entrevistas no “NVivo”).

2.4. A análise do material recolhido utilizando o *software* “NVivo”

Os dados que recolhemos através da realização de entrevistas e dos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia foram trabalhados com recurso à análise temática. Mergulhando no material e tendo por base os contributos teóricos da literatura, procurámos descrever padrões e identificar categorias temáticas, que nos permitissem uma análise congruente e consistente. Antes de explicitarmos no que consiste este tipo de análise, destacamos que o desenvolvimento desta tarefa foi balizado pelos guiões de análise. Em apêndice, respetivamente nos números 5 e 6, encontram-se essas grelhas de análise, que serviram para a codificação efetuada com recurso à oitava versão do *software* para tratamento de dados qualitativos designado “NVivo”.

A análise que encetamos enquadra-se, como já referimos, no domínio das abordagens qualitativas, que, apesar da sua complexidade, requerem atenção e flexibilidade ao contexto e, em simultâneo, um elevado comprometimento com a coerência e uma preocupação com a consistência (Holloway & Todres, 2003). A análise temática como “método para a identificação, análise e relato de padrões (temas) nos dados” carece desses pressupostos e beneficia da

acessibilidade e da flexibilidade (Braun & Clarke, 2006: 79). Na verdade, há vários métodos que também implicam a definição de categorias temáticas. Poderíamos falar da análise do discurso, da análise de conteúdo, da análise argumentativa ou da teoria fundamentada (mais conhecida como ‘grounded theory’). Referências antigas descrevem, por exemplo, a análise de conteúdo como a arte de fazer “inferências através da identificação objetiva e sistemática de características específicas das mensagens” (Marshall & Rossman, 1989: 98). Por seu turno, Laurence Bardin situava a sua origem na análise do discurso jornalístico com o intuito de “evidenciar os indicadores que permitam inferir uma outra realidade que não a da mensagem” (Bardin, 1977: 46).

A ‘grounded theory’ é um método requer que o objetivo central da análise seja o do desenvolvimento de uma teoria, que se constrói alternando, em círculo, entre os dados empíricos e a teoria. Ainda assim, seguimos o entendimento dos pensadores nucleares da teoria fundamentada quando referem que a análise dos dados é

“ciência e arte. É ciência no sentido de manter um certo grau de rigor e por basear a análise em dados. A criatividade se manifesta na capacidade dos pesquisadores de competentemente nomear categorias, fazer perguntas estimulantes, fazer comparações e extrair um esquema inovador, integrado e realista de massas de dados brutos desorganizados. Ao fazer pesquisa, lutamos por um equilíbrio entre ciência e criatividade. Há procedimentos para ajudar a garantir alguma padronização e rigor para o processo. Porém, esses procedimentos não foram criados para serem seguidos de forma dogmática, mas sim, para serem usados de maneira criativa e flexível pelos pesquisadores, conforme julgarem apropriado” (Strauss & Corbin, 2008: 25-26).

A análise temática concilia, a nosso ver, a abertura e o rigor da aplicação do método aos dados que o investigador tem em mãos. Virginia Braun e Victoria Clarke realçam a autonomia deste método e a sua aplicabilidade em áreas do conhecimento distintas (Braun & Clarke, 2006). As autoras referem, aliás, que se pode enquadrar numa abordagem essencialista/realista ou construtivista. Ora, tendo em conta que a primeira se foca nas experiências e na transmissão de significados que os participantes veiculam e que o enfoque construtivista atenta nos efeitos sociais dos mesmos, podemos dizer que nos situamos no meio-termo que as investigadoras identificam e que denominam de abordagem contextualista, já que admite que o método da análise temática “funciona tanto para refletir a realidade como para desfazer ou desvendar a superfície da ‘realidade’” (Braun & Clarke, 2006: 81). O nosso percurso foi sendo traçado oscilando entre estas duas aceções, principalmente tendo em conta uma visão integrada de ambos.

Do mesmo modo, não podemos assumir uma lógica indutiva ou dedutiva no processo de elaboração das categorias que utilizámos na análise e na codificação dos dados empíricos. Esta

tipologia visa distinguir, de acordo com as autoras, a elaboração do que designam temas ou padrões através da maior ou menor proximidade com os próprios dados (Braun & Clarke, 2006). No nosso caso, a proveniência das categorias aplicadas decorre dos dados, mas também do enquadramento teórico. O instrumento utilizado no processo de codificação dos dados foi o “NVivo”, que foi principalmente um auxiliar organizativo útil. Permitiu-nos ordenar, articular, agrupar e estabelecer ligações entre uma ou várias das variáveis que pretendíamos analisar. Estes programas não são, no entanto, substitutos do investigador nem da sua sensibilidade, intuição e capacidade criativa e de raciocínio (Gaskell, 2000).

As grelhas de análise utilizadas para proceder à categorização dos dados serviram de guia nas interrogações aos textos, apesar de terem sofrido inúmeras alterações ao longo do processo, algo natural na análise documental qualitativa (Altheide, 1996). Aliás, estes instrumentos, além do carácter indispensável para o rigor de um estudo, contribuem em grande medida para a sua transparência, em termos do desenho global do projeto, do enquadramento e dos procedimentos e ferramentas utilizadas na análise e na interpretação dos dados, uma parte fundamental da ética da investigação académica (Hansen & Machin, 2013). A adaptação das categorias foi uma constante e, mesmo na reta final, houve ajustes (por aglutinação ou absorção de umas por outras), designadamente nos momentos de exposição dos resultados, com vista a uma maior clareza e objetividade, duas características com que os investigadores qualitativos são especialmente confrontados. Como diz Berger (2000: 13), são “frequentemente acusados de lerem nos textos coisas que não estão lá ou de terem opiniões ou fazerem interpretações que parecem estranhas, excessivas ou até mesmo idiossincráticas”. Consideramos, em suma, que a transparência vinculada à utilização de instrumentos para a análise documental e de *softwares* para tratamento de dados qualitativos ajudam a contornar estas críticas. Com as inovações tecnológicas, há mais ferramentas ao dispor dos investigadores, mas o que introduz a mudança é o facto de haver “uma comunidade bem informada com imaginação para ver como as novas tecnologias podem ser aplicadas” (Lee & Fielding, 2004: 544).

CAPÍTULO II – Responsabilidade e funções dos *media* em democracia

1. Os *media* importam à democracia?

Ao longo do nosso percurso de investigação neste domínio, a articulação – e estreita inter-relação – entre os *media* e a democracia foi um dos pilares fundamentais que sempre esteve em mente, não só por considerarmos que os dois estão intimamente conectados, através de relações mais ou menos tensionais e contraditórias, mas também porque foi na própria literatura que encontramos vastíssimas referências ao correlato entre ambos. De facto, a riqueza e a quantidade das obras e dos trabalhos científicos nesta área é reveladora das relações entre os *media* e os regimes democráticos, independentemente do cariz que estes possam assumir e das diferenças que se encontram de país para país. Aliás, é também neste contexto que podemos encontrar referências ao papel das entidades reguladoras dos *media* como mediadoras entre os *media* e a concretização democrática:

“Os *media* e a democracia dificilmente podem ser separados. Há ligações intrínsecas de um ao outro. Os *media* necessitam de liberdade suficiente para prosseguir o que é garantido pelas regras democráticas. A democracia, por seu turno, requer *media* ativos e que prestam contas para o seu bom funcionamento” (Nieminen & Trappel, 2011: 137).

Se por um lado a liberdade é requisito para a democracia, esta também requer dos *media* que sejam capazes de criar sociedades democráticas saudáveis. O benefício é mútuo, pois os *media* “beneficiam com o teste dos valores e princípios característicos da democracia liberal tanto quanto esta beneficia com o escrutínio deles” (Silva, 2008a: 2746).

Num livro que explana o argumento do projeto designado “Media for Democracy Monitor – MDM” (Trappel, Nieminen & Nord, 2011), no qual é apresentado o instrumento de monitorização dos contributos dos *media* para a democracia e os resultados da sua implementação em dez países no ano 2010, é bastante acentuada a íntima relação entre os dois eixos que aqui consideramos e, embora os autores reconheçam as diferentes formas sobre as quais se podem exercer as relações e o grau de responsabilidade a que os próprios *media* se acometem, prevalece a certeza de que os *media* são impactantes nas democracias atuais. Além disso, Josef Trappel (2011: 12) salienta que entre as sociedades democráticas e os *media* informativos há uma “complexa relação de interdependência”: os *media* necessitam das sociedades como “mercado para os seus produtos” e enquanto fonte de informação (bem como do Estado, o garante da liberdade de imprensa) e as sociedades recorrem aos *media* na constante busca de informação e de perceção sobre si próprias.

A tripartida distinção entre liberdade, igualdade e controlo é o que sustenta o referido projeto no sentido em que Trappel (2011) especifica, uma vez que os três eixos na base da atuação dos *media* em prol da democracia. Concebe a liberdade num sentido negativo, que atenta à não privação da mesma e à inexistência de mecanismos censórios, e positivo, com vista à liberdade de ação, de expressão e de livre circulação e confronto de ideias. Por seu turno, o princípio da igualdade prende-se com a ideia de que “todos os cidadãos são iguais na e perante a lei” (Trappel, 2011: 22), velando pela não discriminação e igualdade de termos e circunstâncias em que se pode aceder aos *media*. Por controlo entende-se a “capacidade e obrigação” de os cidadãos responsabilizarem os poderes, isto é, a capacidade de vigilância e de responsabilização através de diferentes meios ao seu dispor, nomeadamente através da deliberação pública.

É neste sentido que abordamos a perspetiva de Denis McQuail, a mais recente referência na sistematização do papel dos *media* em democracia, num capítulo de uma obra fundamental para a compreensão das ligações entre os *media*, a sociedade e a democracia. Em “Normative Theories of the Media”, Clifford G. Christians, Theodore L. Glasser, Denis McQuail, Kaarle Nordenstreng e Robert A. White indicam que as tarefas básicas do jornalismo em democracia consistem na observação e fornecimento de informação, na participação na vida pública através de comentário e argumentação, na criação de um fórum ou plataforma à qual podem aceder várias vozes e atores (Christians *et al.*, 2009: 116). Cunhada por um assumido normativismo teórico, é uma obra na qual se reconhece que os quatro modelos de imprensa propostos por Fred Siebert, Theodore Peterson e Wilbur Schramm (1984 [1956]) estão desatualizados e cujo “objetivo confesso é mais de arquivo do que arquetípico, talvez uma resposta apropriada a um texto clássico marcado por uma presunção etnocêntrica” (Benson, 2011: 923). À parte disso, centremo-nos na distinção que os autores fazem naquela obra entre os quatro papéis que, segundo eles, pode o jornalismo desempenhar em sociedade (Christians *et al.*, 2009):

- Papel de monitorização – diz respeito ao processo de recolha, tratamento e difusão de informação, assente em critérios de qualidade e de objetividade (reconhecendo procedimentos editoriais) e com atenção aos recetores dessa informação;
- Papel de facilitação – que acentua que o debate e a participação podem promover uma cidadania ativa, assente em critérios de respeito pelo pluralismo e pela diversidade com

base no enriquecimento da vida pública e no sentido do coletivo e de bem comum, extravasando direitos, interesses e objetivos individuais;

- Papel de denúncia – com enfoque em finalidades sociais e políticas, já que se direciona para a denúncia, para o combate de desigualdades e para a potencialidade do jornalismo no incentivo à mudança e no fomento de uma “consciência popular de injustiça” (Christians *et al.*, 2009: 126);
- Papel de cooperação – por vezes menosprezado ou subvalorizado e, à primeira vista, tido como contraditório relativamente à liberdade de imprensa, este papel centra-se nas diferentes relações em que os *media* participam, nomeadamente com o Estado ou outros agentes de poder, as quais podem ser representadas em diferentes formas e graus de colaboração. No sentido normativo, significará uma “parceria baseada em meios e finalidades mutuamente acordáveis que difere de outras formas de colaboração, mas estas diferenças acabam por se perder na retórica da diferença e da autonomia” (Christians *et al.*, 2009: 217).

Tendo em linha de conta esta distinção, podemos concluir que os diferentes papéis do jornalismo podem coexistir e exercer influências e tarefas complementares em determinados meios nos quais se inserem. Mais: os elementos que podem ser chamados a intervir no processo, designadamente o Estado, a sociedade civil e outros agentes de poder, podem inclusivamente variar no tipo de ligação ou de relação estabelecidas e no grau de envolvimento. Os próprios autores admitem que, “em condições ideais, a ordem democrática é suportada pelos papéis de monitorização, de facilitação e de cooperação” mas ressaltam o papel de denúncia como um elemento que pode ser necessário para “assegurar que as minorias e os segmentos impotentes não são marginalizados” (Christians *et al.*, 2009: 195). Em suma, asseverando a democracia. Aliás, da sua reflexão decorre também a conceptualização de quatro modelos de democracia (administrativo, pluralista, cívico e direto), nos quais operam e nos quais encontramos manifestações de um ou vários dos mencionados papéis do jornalismo em sociedades democráticas.

Independentemente das considerações que façamos sobre as tipologias de democracia encontradas em diferentes países e das variadas configurações dos sistemas democráticos, alicerçadas em tradições culturais, geográficas, entre outras, bastante distintas pelo globo, consideramos que os *media* são correlato da democracia e desempenham um papel fulcral na

prossecação dos seus ideais ao passo que a própria democracia é (en)formada pelos próprios *media*, numa relação estreita de forças, tensões e múltiplas influências. A centralidade dos *media* em contexto democrático é resumida por Trappel & Meier (2011: 7) em quatro funções: 1) de informação do público sobre assuntos de natureza pública; 2) de constituição de uma “plataforma para o discurso público e para a deliberação”; 3) de abertura e possibilidade de diferentes grupos terem voz e lugar na arena pública; 4) de vigia e controlo do poder vigente. Semelhante argumentação é referida por Nieminen & Trappel (2011: 141-142) num capítulo de livro intitulado “Os *Media* ao Serviço da Democracia”, no qual os autores reforçam tal entendimento, resumido nas funções de informação dos cidadãos, de “criador de opinião pública que depois guiará os tomadores de decisão e os detentores do poder” e de monitorização e controlo de quem detém o poder, em nome dos cidadãos. Como se pode constatar, os cidadãos encontram-se no centro da questão e pode-se dizer que os *media* são como seus escudos protetores, servindo como informadores, facilitadores de centros de discussão e debate, mediadores de relações entre os cidadãos e outros centros de poder e vigilantes do poder em cena.

Por outro lado, há posições que partem da organização dos *media* nas sociedades capitalistas para sustentar que os “*media* não são a única ou a principal causa do declínio da democracia mas são parte do problema e relacionam-se intimamente com muitos dos outros fatores”, como defende McChesney (1999: 2). Este investigador americano analisa o que denomina de paradoxo *media* ricos/democracia pobre e argumenta que a participação democrática cresce inversamente ao domínio dos gigantes de *media* (McChesney, 2008). Na sua perspetiva, a concentração da propriedade mediática está no epicentro do problema e é a principal razão para que se argumente que o debate e a participação democráticos podem sofrer, ou ser diminuídos, pelas manobras do mercado, movidas por interesses financeiros, por estratégias comerciais e publicitárias que minam o corolário democrático.

As questões relacionadas com a propriedade a concentração são apenas parte das preocupações sobre os *media* e os sistemas mediáticos. As agendas políticas nacionais e internacionais procuram, de diversas formas, dar conta de uma série de dossiês na pasta dos *media*, nomeadamente através de programas de apoio. Mas, como Becker & Vlad (2011: 4) destacam, apesar de se estabelecer uma relação direta (ou quase) entre a independência dos *media* e o desenvolvimento ou contributos para a concretização da democracia, “as evidências para apoiar este pressuposto não são robustas” e “pouco trabalho tem sido feito para avaliar

empiricamente os programas de apoio aos *media*". Neste caso, reportam-se ao Ocidente e o caso português corrobora a premissa que os autores sustentam.

1.1. Tipos de democracia

O conceito de democracia não é estanque e muito menos fácil de subsumir em algumas palavras na ótica daquilo a que nos propomos neste trabalho. Relacionar os *media* com a democracia e procurar perceber a importância destas duas variáveis em inter-relação com a regulação não faz sentido se não incluirmos na nossa reflexão os contributos de quem trabalhou sobre a conceptualização da democracia desde há vários anos. Não resumimos, porém, a nossa visão àquela que concebe o termo como algo que se associa ao ato do voto nas eleições de um determinado país. Não são somente os chamados atos cívicos ao serviço da democracia e em concretização do regime democrático que nos importam, não são simplesmente as mudanças ou as possibilidades abertas pelos regimes democráticos que conferem uma visão geral do tema e muito menos das suas relações com o sistema mediático. Aliás, muitos dos estudos de outras áreas científicas que versam sobre a democracia não chegam sequer a incluir os *media* nas suas análises e reflexões.

É precisamente por não o concebermos neste sentido estrito que sentimos necessidade de escrutinar alguns modelos e perspetivas sobre a democracia, cujo enfoque difere de disciplina para disciplina e, até mesmo, de país para país. Além do mais, independentemente das escolas, tradições e correntes em que possamos incluir as reflexões sobre a democracia, as suas concretizações efetivas são inúmeras. Portanto, quer na origem e no desenho abstrato teórico, quer na realização efetiva, a democracia é produtiva¹⁰.

Ora, neste ponto a nossa atenção centra-se nos contributos de Trappel & Maniglio (2009) e de Christians *et al.* (2009). Lembramos que são estudiosos dos *media*, pelo que desde logo assumimos um afastamento de trabalhos como os da Teoria Política, da Ciência Política ou do Direito e dos Sistemas Jurídicos Comparados. A opção pelo primeiro caso deve-se à investigação prévia à definição do projeto "Media for Democracy Monitor (MDM)" no que diz respeito aos estudos e trabalhos académicos contemporâneos que procuraram fazer teoria em torno do conceito e dos modelos de democracia. É, portanto, uma tipologia que decorre de uma exploração mais minuciosa da literatura académica sobre a matéria. A segunda escolha tem a

¹⁰ Sobre a diversidade dos modelos de democracia e as suas manifestações ver Held (2006).

ver com a centralidade desse trabalho e com o valor que atribuímos às teorias normativas sobre os *media*. Neste caso, a aliança e permanente relação que os investigadores fazem entre uma abordagem filosófica, os sistemas políticos e os papéis dos *media* nas sociedades é precisamente o enquadramento que mais se adequa à nossa investigação e aos nossos propósitos.

Posto isto, a distinção de Josef Trappel e Tanja Maniglio (2009: 171-173) é entre três conceções: minimalista, participativa e deliberativa. Como os próprios salientam, não são noções mutuamente exclusivas e permitem que, em diferentes casos, se encontrem manifestações próprias de cada uma delas. A perspetiva da democracia minimalista ou de elite foca-se na ideia de que o sistema político é organizado em torno de uma determinada elite de pessoas. Assim, são as elites políticas que dirigem as questões públicas e tomam decisões a esse nível, colocando nelas a responsabilidade de proteger as pessoas e as suas liberdades individuais, uma vez que se parte do pressuposto de que “o público em geral não tem a capacidade adequada nem o interesse em governar-se a si mesmo” (Trappel & Maniglio, 2009: 171). Esta visão assenta, no essencial, em duas premissas: há uma elite política que dirige, comanda e exerce um mandato durante um determinado período de tempo e há o público em geral, os cidadãos, que se deixam governar por reação à atividade dessa elite. Os *media* são, assim, um veículo de transmissão de informação, que permite o conhecimento, pelos cidadãos, dos assuntos em agenda e das elites que concorrem pelo lugar no ativo. Os autores realçam que esta conceção se baseia nas ideias postuladas pelo republicanismo clássico e nos modelos pluralistas de democracia.

A democracia participativa, como a própria nomenclatura sugere, implica um envolvimento do coletivo. Os cidadãos têm um papel central, na medida em que o seu interesse e dedicação são determinantes para a manutenção da democracia. Se são interessados, são mais motivados para se envolverem em questões públicas (nomeadamente quando são chamados a colaborar em certas matérias ou em momentos de votação), em atividades sociais e em movimentos cívicos. Nestas circunstâncias, os próprios *media* têm mais abertura para a participação dos cidadãos na definição da sua agenda informativa, isto é, “devem enquadrar a política como aberta a todos, a fim de mobilizar o interesse das pessoas, o seu envolvimento [*engagement*] e participação na vida pública” (Trappel & Maniglio, 2009: 172).

Em terceiro e último lugar, o conceito de democracia deliberativa vai além do anterior mas relaciona-se com ele, tendo em conta que também neste caso os *media* são agentes

mobilizadores e incentivam à participação. No entanto, esta aceção extravasa a questão da participação para se centrar na dimensão deliberativa dos assuntos públicos em discussão, o que, em condições ideais, deveria ser frequente e a tomada de decisão participada e partilhada poderia ter lugar “em todos os níveis da sociedade” (Trappel & Maniglio, 2009: 172).

A distinção de Christians *et al.* (2009) enquadra-se, como referimos, num estudo mais vasto que se debruça sobre as teorias normativas dos *media*. Centramo-nos na análise que desenvolvem na perspetiva dos sistemas políticos, no âmbito da qual estabelecem a distinção entre os modelos de democracia pluralista e administrativa (na lógica do liberalismo), e cívica e direta (mais próximos dos ideais republicanos).

Como os próprios autores destacam, são modelos que, apesar de não esgotarem o leque das democracias modernas, permitem-nos ter um quadro geral de análise da reflexão entre os *media* e a democracia, já que as democracias “existem como uma amálgama de princípios, uma mistura de ideias criativa, e até contraditória, que desafia as ortodoxias de uma escola de pensamento ou corrente da literatura em particular” (Christians *et al.*, 2009: 95).

Assim sendo, o modelo de democracia pluralista tem que ver sobretudo com a descentralização e dispersão do poder por múltiplos indivíduos ou grupos que visam prosseguir os seus interesses em competição, e frequentemente por oposição a outros. Há uma negociação do poder e uma partilha da soberania que regem as negociações entre as diferentes partes, sendo os *media* os que mobilizam e incitam à competição suportando um dos lados do confronto.

A democracia administrativa aproxima-se da perspetiva elitista que anteriormente explorámos por partir do pressuposto da incapacidade dos cidadãos para a tarefa dirigente e governativa de si próprios. A sua capacidade reside na eleição (e possível destituição) da elite que irá liderar, sendo a competição entre as elites que competem entre si com vista à obtenção do lugar ‘privilegiado’. Os *media*, neste caso, são prementes nos momentos de eleições ou de crises políticas.

O terceiro modelo apontado, o cívico, difere em grande medida dos que acabámos de mencionar, pois rejeita a premissa central que os caracterizava, isto é, que o “agregar de preferências pessoais constitui uma forma legítima de consentimento popular” (Christians *et al.*, 2009: 101). De acordo com esta visão, o exercício crítico e racional está na base do encontro de interesses comuns que justificam a formação de grupos, que se comprometem na vida pública através do mútuo consentimento informado, o que resulta numa resposta coletiva

completamente distinta dos modelos pluralista e administrativo. Quanto aos *media*, o seu papel não se resume ao de informar mas ao de promover o envolvimento das pessoas, abrindo o leque de vozes e de perspetivas que participam e fazendo parte da construção de um espaço público e de comunidades com qualidade.

O último modelo proposto é o da democracia direta, que eleva ao expoente máximo as ideias de participação, envolvimento não-mediado e compromisso dos cidadãos nos assuntos públicos. Na arena pública, os *media* são fundamentais: são o principal veículo de promoção de espaços para o debate público e para o confronto de pontos de vista. A liberdade de imprensa está também ao serviço dos interesses das sociedades. Além disso, nesta visão, afasta-se a representatividade das formas de governo típicas da tradição republicana e assume-se uma intervenção cidadã direta, racional e consciente, assente no princípio da igualdade: “Os cidadãos mantêm a sua soberania num sistema de delegados revogáveis – ou em qualquer forma de democracia direta – apenas, contudo, quando cada indivíduo goza de uma oportunidade plena e igualitária de influenciar os outros” (Christians *et al.*, 2009: 104).

1.2. A democracia precisa de *media* livres e independentes: a monitorização da liberdade dos *media*

Até aqui, referimo-nos à utilidade e à importância dos *media* para a democracia, com os primeiros a desempenharem um papel crucial na prossecução e concretização dos valores democráticos e até mesmo como guardiões desses mesmos valores. Todavia, o impacto dos *media* no desenvolvimento das democracias contemporâneas é independente da aceitação de responsabilidades (Trappel, Nieminen & Nord, 2011).

Há, assim, uma *nuance* que esteve sempre entre linhas mas que merece aprofundamento: é que a democracia precisa de *media* mas de *media* livres. A liberdade surge, assim, como condição necessária para que os *media* possam ser úteis e fazer jus à importância que lhes é concedida.

Os *media* são fundamentais em qualquer regime, até mesmo nas não democracias, e assumem um lugar de destaque nas diferentes lutas de poder (Downing, 1996). Mas, em democracia, são precisos *media* livres e independentes (Weissenbach, 2011; Rozumilowicz, 2002). Por outras palavras, a democracia precisa de agentes, chamemos-lhes assim, que desempenhem os seus papéis libertos de pressões e constrangimentos (económicos, políticos,

sejam de que origem forem) e que operem democraticamente, em democracia. A existência e a força de mecanismos censórios e de condicionantes externos e internos vários podem constituir, de facto, sérias ameaças às potencialidades dos *media* na prossecução e no garante da democracia. Para Beata Rozumilowicz (2002: 12-13), esta correlação assenta nos seguintes predicados:

- Uma estrutura mediática que seja livre de interferências provenientes do governo, do setor empresarial ou de qualquer outro grupo dominante está em melhores condições de “manter e apoiar os elementos competitivos e participativos que definem o conceito de democracia e do relacionado processo de democratização”;
- *Media* livres e independentes são pilares dos objetivos sociais de democracia (e simultaneamente a estes subordinados);
- Estes são necessários para “informar, entreter e, assim, enriquecer a vida humana através da profusão de ideias, opiniões e visões dos outros”. Na liberdade e na independência dos *media* reside a possibilidade de existir um fórum público de participação e de debate, no qual as pessoas possam exprimir as suas opiniões e crenças;
- É mediante a verificação das anteriores circunstâncias, que proporciona um leque amplo de opções, entendimentos e perspetivas, que podem ser tomadas decisões informadas;
- *Media* livres e independentes contribuem para a prevenção da “tirania da opinião” e para a inclusão de grupos sociais e culturais minoritários, tendo em conta que, “para assegurar a democracia, é importante assegurar o acesso aos menos privilegiados”.

Falar de liberdade não é, contudo, tarefa simples. Em primeiro lugar, falamos de um princípio geral que se aplica a todos. Em segundo, na medida em que podemos referir-nos à liberdade em sentidos distintos, razão pela qual optámos, nos parágrafos anteriores por aliar a ideia de liberdade à independência, o que ajuda a destrinçar, e até mesmo a completar, a ideia que pretendemos transmitir. A propósito de liberdade, a literatura é rica em estudos e reflexões sobre os processos de sistematização e de monitorização dos índices de liberdade dos *media* e, em particular, dos jornalistas. Estes índices importam a uma escala global (Karlekar, 2011) e num mutável terreno caracterizado pelo impulso das novas tecnologias e de fenómenos como o jornalismo cidadão (Karlekar & Radsch, 2012).

A liberdade é, por conseguinte, uma questão fundamental e que pode dizer respeito à liberdade de imprensa, à liberdade de empresa e à liberdade de expressão. Embora se relacionem entre si, podemos considerar o primeiro mais abrangente e direcionado para o que pretendemos transmitir nesta parte do trabalho. O conceito de liberdade de imprensa, ou *press freedom* no registo anglo-saxónico, e as primeiras definições do termo remontam aos estudos de Siebert, Peterson & Schramm (1984 [1956]), centrados no pós-Segunda Guerra Mundial e muito relacionados com a ideia de autonomia face ao controlo governamental. Esta liberdade pode ser desdobrada e pode, inclusivamente, ser vista num duplo sentido, isto é, quer do lado dos próprios *media*, quer do dos próprios cidadãos e a sua liberdade de acesso aos conteúdos mediáticos (McQuail, 2003b: 168). A liberdade de imprensa e a liberdade de expressão são, além do mais, conceitos codificados e enquadrados internacionalmente. A teoria e a prática, contudo, nem sempre estão em consonância, pois, como aponta Karlekar (2011: 25), nem sempre legislação bem preparada e sustentada significa a sua boa implementação, razão pela qual indica a “necessidade de um sistema de monitorização que responsabilize o governo e os atores não-estatais que ameacem as liberdades dos *media*”, como as organizações não-governamentais que operam a nível local, regional ou global.

Há, de facto, várias formas de proceder a esta monitorização: a níveis distintos, como realçámos, mas também com vários métodos, por exemplo através da produção de relatórios e estudos e/ou de índices de medição. O *Freedom House* é o mais antigo índice de medição da liberdade de imprensa, denominado “Freedom of the Press: A Global Survey of Media Independence”, publicado anualmente desde 1980, que cobre 197 países. De acordo com a informação disponibilizada no sítio eletrónico da organização¹¹,

“apenas 14 por cento dos cidadãos do mundo vivem em países que gozam de uma imprensa livre. No resto do mundo, os governos, assim como os atores não-estatais, controlam as visões que chegam aos cidadãos e reprimem brutalmente vozes independentes que visam promover a responsabilidade e prestação de contas, a boa governação e o desenvolvimento económico”.

De modo semelhante, a organização sem fins lucrativos *Reporters Without Borders, For Freedom of Information*¹² tem trabalhado em prol da liberdade de informação, da denúncia de ataques aos *media* e da proteção dos jornalistas. Não pretendemos fornecer uma exposição sobre os resultados dos trabalhos destas organizações, nem do modo como os índices são desenhados para aferir a liberdade e a independência dos *media* num vasto conjunto de países,

¹¹ Disponível online em: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press#.VfKl5pfOXIU> [acedido a 10.10.2014].

¹² Esta organização foi criada em 1985 por quatro jornalistas e tem hoje correspondentes em 150 países, segundo informação disponibilizada no seu sítio eletrónico em: <http://en.rsf.org/> [acedido a 04.11.2014]. É uma organização sem fins lucrativos que tem o caráter de consultor das Nações Unidas e da UNESCO.

tão distintos entre si. Pretendemos dar conta da sua existência e reforçar o interesse que suscitam em diferentes meios como ferramenta de investigação, de argumentação ou de medição de impactos (Karlekar, 2011), e em assuntos relacionados com os *media* (como o desenvolvimento económico ou a democracia). Ambas as organizações mencionadas espelham preocupações com uma imprensa livre e com estruturas de *media* livres e independentes, que decorrem do pressuposto de que a democracia deles necessita. Mais: a liberdade é crucial para democracias saudáveis e para cidadãos livres, interventivos e conscientes. Além disso, há investigações que se debruçam sobre a importância dos *media* nos países de regime em transição e os contributos da sua monitorização para apoiar a transição, apesar de, nestas circunstâncias, serem “moldados não apenas pela regulação e pelas demandas do mercado” mas também pelas mudanças políticas, que “diretamente afetam a implementação de leis, de normas profissionais e a prestação de contas dos *media* à sociedade civil” (Hribal, 2011: 37).

No entanto, apesar de ser um tema sobre o qual uma multiplicidade de áreas revela interesse, há quem defenda a falta de teoria sustentada e compreensiva para avaliar a liberdade dos *media*. Ou seja, há casos em que apesar da sua importância para a democracia, os *media* e as suas liberdades ocupam um papel secundário nas investigações sobre o tema, designadamente em projetos que estipulam índices democráticos, como o americano “Polity IV Project”¹³, o “Freedom in the World”¹⁴ (da *Freedom House*) ou os “Indicadores de Governance do Banco Mundial”¹⁵, para citar parte dos exemplos dados por Kristina Weissenbach (2011: 51). A investigadora sugere, assim, cinco dimensões sobre as quais se pode proceder à avaliação da liberdade dos *media*, um modelo desenvolvido no âmbito do Grupo de Investigação sobre *Governance* da Universidade alemã Duisburg-Essen para a Fundação Konrad Adenauer¹⁶ que resultou na publicação de dois relatórios (em 2005 e em 2008). Deste modo, as dimensões referidas consistem em: 1) informação geral sobre os *media* e os usos dos media; 2) enquadramento legal; 3) condições e influências políticas; 4) pressões económicas; 5) repressões não-estatais. Estas variáveis, e respetivos indicadores, compuseram um questionário (aplicado a 14 países em 2005 e a 16 em 2008) cujo objetivo era o de servir de apoio para o desenvolvimento da democracia, mais do que um mero ranking, e cujos resultados mais recentes apontam para (Weissenbach, 2011: 57):

¹³ Informação sobre o projeto e os seus resultados em: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [acedido a 04.11.2014].

¹⁴ Acessível *online* em: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VFjFPMAaAo> [acedido a 04.11.2014].

¹⁵ Informação disponível *online* em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [acedido a 04.11.2014].

¹⁶ Informação disponível *online* em: <http://www.kas.de/wf/en/> [acedido a 04.11.2014].

- Uma crescente importância dos novos *media* nos processos de democratização, nomeadamente ao nível da diversidade na expressão de opiniões políticas;
- Uma verificável influência da União Europeia em mitigar as intervenções estatais relativamente à liberdade dos *media*;
- Uma interdependência entre o nível de democratização e o nível de liberdade dos *media* (se um decresce, em grande parte dos casos foi verificado declínio do outro também);
- Uma associação entre lacunas na liberdade dos *media* em países em transição e os problemas relacionados com as pressões económicas e políticas, bem como ligados à profissão (autonomia dos jornalistas, pressões editoriais e dos pares, precariedade da profissão).

Por outro lado, e numa lógica distinta daquela a que nos acabámos de reportar, é de referir o trabalho desenvolvido no âmbito do já mencionado projeto “Media for Democracy Monitor – MDM”, cuja assumida ambição é a de “fornecer um instrumento de monitorização [dos *media*] apropriado a todas as democracias maduras”. Examinando com mais pormenor as traves-mestras em que o MDM assenta, descritos por Donk & Trappel (2011), é de destacar que a dimensão liberdade visa abranger questões ligadas ao acesso e aos usos dos *media*, à distribuição e ao consumo, mas também aos instrumentos de democracia interna, nas redações. A dimensão igualdade e mediação de interesses debruça-se sobre temas como os da propriedade, concentração, pluralismo e diversidade bem como sobre assuntos relacionados com a monitorização dos conteúdos mediáticos, a autorregulação e as oportunidades concedidas para a participação dos cidadãos. Por fim, o terceiro pilar, do controlo, apresenta uma série de indicadores que têm que ver com a função de *watchdog*, mas também com os mecanismos que visam encorajar a prestação de contas, com as estruturas de poder dos próprios grupos mediáticos e com as práticas jornalísticas, os seus princípios e o grau de associativismo. Numa primeira fase, este modelo foi aplicado a cinco países (Alemanha, Lituânia, Holanda, Portugal e Suíça) e os resultados empíricos da aplicação prática deste instrumento de monitorização dos *media*, coligidos por Trappel & Maniglio (2009), revelaram uma discrepância entre o reconhecimento da importância dos *media* para as democracias modernas e os baixos níveis de democracia interna nas estruturas mediáticas. Como os próprios

referem: “Até os *media* altamente reputados nem sempre se organizam internamente como instituições democráticas. Há uma lacuna entre o papel democrático para o público e a democracia interna dos próprios *media*” (Trappel & Maniglio, 2009: 195). Além disso, os resultados recolhidos indicam que ainda há muito trabalho a desenvolver no âmbito da independência e proteção das redações e que o jornalismo de qualidade, que prima pela investigação e pelo aprofundamento das matérias, é aquele que melhor serve a democracia mas é também aquele que as organizações mediáticas têm menosprezado e no qual têm reduzido o investimento (Trappel & Maniglio, 2009).

Para finalizar, é de referir um outro projeto que indiretamente se prende com as questões da independência e da liberdade dos *media* e que se intitula “INDIREG - Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive”¹⁷. Em traços gerais, os seus objetivos consistiram em analisar e descrever os reguladores dos *media* audiovisuais (nos países da União Europeia, incluindo candidatos efetivos e potenciais, e da EFTA¹⁸, bem como quatro países não-Europeus), analisar o enquadramento legal dos mesmos e identificar um conjunto de características definidoras de um organismo regulador dos media independente à luz da diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual” (*Audiovisual Media Services Directive – AVMS*, n.º 2010/13/EU). Adiante, no *Capítulo V* (na parte sobre as iniciativas no âmbito da Comissão Europeia em relação aos *media* e à regulação), refletimos mais aprofundadamente sobre este projeto.

Neste caso, salientamos que, embora se trate de uma forma de monitorização, não se debruça, como nos exemplos que referimos até ao momento, sobre a liberdade ou a independência dos *media*. Centra-se antes num aspeto muito particular que é o da independência dos reguladores dos *media*, o que, a nosso ver, tem estreita relação com o tema anterior ou dele faz parte. Os organismos de regulação podem, neste sentido, constituir uma peça fundamental nas democracias modernas e na salvaguarda de ambientes mediáticos saudáveis, o que se repercute nas sociedades democráticas como um todo. Neste contexto, podemos, assim, argumentar a relevância e o papel dos reguladores como catalisadores da democracia, seguindo princípios e valores constitucional e legalmente protegidos e tendo o cidadão e a sociedade no centro das suas preocupações.

¹⁷ Este projeto coloca à disposição informação detalhada sobre os objetivos, procedimentos e resultados obtidos no decorrer do mesmo numa página *online* em <http://www.indireg.eu/> [acedido a 04.11.2014]. Foi um estudo conduzido sob a alçada da Comissão Europeia, na sequência de concurso lançado em 2009, e contou com a colaboração de várias instituições, lideradas pelo *Hans Bredow Institute for Media Research*

¹⁸ EFTA - *European Free Trade Association*. A Associação Europeia de Comércio Livre, em português.

Na verdade, no contexto europeu encontramos mais referências a projetos que revelam preocupações com a liberdade, a independência e o pluralismo dos *media*. Como já referimos, teremos oportunidade de nos debruçar sobre os mesmos num outro capítulo, em maior detalhe. Deixamos, no entanto, três referências adicionais. A primeira intitula-se “European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems”, que é um projeto com financiamento europeu mais conhecido pelo acrónimo MEDIADDEM, que foi desenvolvido de abril 2010 a março 2013 e do qual ressaltamos um relatório desenvolvido por Fabrizio Cafaggi, Federica Casarosa e Tony Prosser (Cafaggi, Casarosa & Prosser, 2012). A segunda nota que deixamos é o relatório produzido pelo *High Level Group on Media Freedom and Pluralism* (Viķe-Freiberga *et al.*, 2013), um grupo criado pela Comissão Europeia em outubro de 2011 que se debruçou concretamente sobre as responsabilidades dos Estados-membros e da União Europeia na promoção e na manutenção de *media* livres e plurais e sobre a importância destes no contexto da democracia europeia. Por fim, é mais ou menos na mesma lógica que anotamos o relatório produzido a pedido da União Europeia ao *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. A publicação, com o título “European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom” (CMPF, 2013), centra-se na liberdade mas tem um enfoque claramente direcionado para o pluralismo dos *media* e data de apenas um mês depois do mesmo ano que o anteriormente mencionado.

2. Sobre as teorias da imprensa: liberdade e responsabilidade

Quando nos referimos a questões como as da liberdade e da responsabilidade dos *media*, há uma espécie de paragem obrigatória para a qual a esmagadora maioria dos trabalhos académicos – e não só – sobre a matéria nos remete. As “Quatro Teorias da Imprensa”, da autoria de Fred Siebert, Theodore Peterson e Wilbur Schramm (1984 [1956]), é o título de uma obra, originalmente publicada em 1956, em que se estabeleceu uma tipologia dos sistemas da imprensa que veio marcar as reflexões subsequentes e o conteúdo das matérias lecionadas nas universidades. Foi uma obra de grande impacto (Merrill & Lowenstein, 1979), que organizou sistematicamente uma série de teorias e ideias que vinham sendo abordadas pelos académicos e referidas por pensadores e estudiosos dos *media*. Nas palavras dos próprios que inauguram o primeiro parágrafo da obra, é um entendimento lato de imprensa, embora sejam mais frequentes as referências à imprensa escrita, em sentido estrito, pela sua antiguidade (Siebert,

Peterson & Schramm, 1984 [1956]: 1). Foi no período da Guerra Fria que estes autores definiram e descreveram quatro teorias da imprensa: a teoria autoritária, a teoria liberal, a teoria comunista e a teoria da responsabilidade social.

A teoria autoritária é a mais antiga teoria descrita. Surgiu no período após o Renascimento e foi predominante no século XVI e grande parte do século XVII. Marcada por *media* propagandísticos e pelo domínio da unilateralidade dos processos informativos, centrados na autoridade máxima de decisão (o monarca, o governo ou ambos), esta teoria caracterizava-se por uma imprensa como “servo do Estado” (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]: 3).

A teoria liberal desafiou os modelos autoritários e passou a reconhecer a racionalidade do ser humano, tendo sido proeminente nos séculos XVIII e XIX, numa época em que a liberdade de expressão se associou à capacidade de o indivíduo fazer escolhas individuais e aos trabalhos de filósofos como Milton, Locke e Stuart Mill (entre os séculos XVII e XIX). Nesta teoria, a imprensa deixa de ser um instrumento do governo e é vista como um parceiro das pessoas na busca pela verdade e como agente de supervisão dos governos.

A teoria comunista tem como premissa central a expansão do sistema socialista e a visão do uso dos meios de comunicação para transmissão de políticas sociais. Esta perspetiva surgiu no primeiro quarto do século XX com as ideias de Karl Marx e da filosofia hegeliana, foi fundada na União Soviética e via no Partido Comunista o agente central para dirigir os *media*, que deveriam ser propriedade estatal e ser o veículo para conduzir as massas.

A teoria da responsabilidade social teve origem nos Estados Unidos no século XX. Como apontam os autores (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]), houve mudanças que se manifestaram sob a forma de um novo autoritarismo nos países comunistas e sob a égide de um novo libertarismo nos não-comunistas, que designaram, neste último caso, de teoria da responsabilidade social, cuja projeção se ligou muito ao trabalho da Comissão Hutchins. De destacar são as mudanças relativamente ao lugar e ao papel dos *media*, passando a reconhecer-se os direitos individuais, as diversas opiniões, uma ética profissional e, acima de tudo, a sua responsabilidade social enquanto obrigação decorrente da sua importância. Tendo a sua origem na teoria liberal e no pensamento dos filósofos e pensadores daquela época, extravasa as características desta corrente na medida em que coloca uma acentuada tônica nas restrições à imprensa ao nível da moral e da ética e nas suas incumpridas potencialidades. No fundo, testemunha a passagem da liberdade à responsabilidade, uma teoria sobre a qual se debruçou a Comissão Hutchins, que, para Denis McQuail (2003b: 150), foi extremamente importante e um

marco histórico inegável. O seu relevo reside, como aponta o investigador, no facto de ter sido a primeira investigação para “apreciar o falhanço dos *media* em cumprirem as necessidades da sociedade”, de ter sido provavelmente a primeira vez em que se sentiu a necessidade de o governo intervir no setor dos *media* desde a liberdade de imprensa, de ter servido de exemplo noutros países e de ter contribuído “para a teorização subsequente e para a prática da responsabilização, embora não exista evidência real de que de facto tivesse melhorado a imprensa naquele tempo”. Tratou-se, no essencial, de um estudo americano datado de 1947, com o título “A free and responsible press”, que veio impulsionar as reflexões e as críticas sobre o papel dos *media*, em particular da imprensa¹⁹. Amplamente conhecida como Comissão Hutchins (ou Comissão sobre a Liberdade da Imprensa – “Commission on Freedom of the Press”), foi um grupo constituído por um conjunto de comissários liderados por Robert M. Hutchins (na altura, reitor da Universidade de Chicago), que se dedicou a estudar a imprensa americana dos anos 40. As conclusões do seu relatório modificaram o modo como a imprensa era percecionada e o modo como as suas funções eram enquadradas na sociedade, pelo que adiante explicitaremos os principais contributos desta comissão e do seu trabalho.

Relativamente à teoria da responsabilidade social da imprensa, recorreremos às palavras de Siebert, Peterson & Schramm (1984 [1956]: 74) para ilustrar o preceito básico em que assenta: “A liberdade acarreta obrigações concomitantes; e a imprensa (...) é obrigada a ser responsável à sociedade por desenvolver certas funções essenciais de comunicação de massas nas sociedades contemporâneas”. Estas funções são resumidas no seguinte: “servir o sistema político fornecendo informação, discussão e debate de questões públicas”; esclarecer e guiar o público, que assim tem capacidade de autogestão e organização; zelar pelos direitos individuais das pessoas fazendo uso da sua função de *watchdog* face aos poderes estabelecidos; “servir o sistema económico, principalmente por juntar vendedores e compradores de bens e serviços através da publicidade”; proporcionar entretenimento; e “manter a sua autossubsistência financeira de modo a ser livre de pressões de interesses particulares” (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]: 74). Portanto, podemos concluir que a principal trave-mestra desta teoria se prende com a ideia de que, embora os *media* sejam livres e a liberdade seja algo pelo qual se deve pugnar com vista à sua independência e pelo bem da sociedade, não é possível afastar a responsabilidade dos mesmos desta equação. Caso essa responsabilidade não seja

¹⁹ No mesmo ano em que foi publicado o seu trabalho, em 1947, foi criada, no Reino Unido, uma Comissão para a Imprensa designada “Royal Commission on the Press”.

aceite pelos próprios *media*, admite-se a supervisão da prossecução das suas funções essenciais por outra instituição.

Como referimos anteriormente, a ideia da responsabilidade social dos *media* foi adotada pela Comissão Hutchins no final dos anos 40 e foi alvo de críticas em vários trabalhos académicos. No essencial, no relatório produzido pelos 13 membros que compuseram o grupo de trabalho estão assinaladas as seguintes cinco exigências das sociedades contemporâneas relativamente aos *media*, embora se admita que o seu idealismo poderá impossibilitar a concretização plena (The_Commission_on_Freedom_of_the_Press, 1947)²⁰:

1. Fornecer relatos fiéis e exatos da realidade, contextualizados, precisos e objetivos, separando claramente os factos das opiniões. Como se pode ler no relatório, “já não é suficiente relatar os factos verdadeiramente. É necessário reportar a verdade sobre o facto” (The_Commission_on_Freedom_of_the_Press, 1947: 22);

2. Servir como fórum para a troca de comentários e críticas e para a discussão pública;

3. Retratar os diferentes grupos sociais que fazem parte da sociedade, de modo a não contribuir para os estereótipos e as ideias pré-concebidas que tendem a influenciar o julgamento e as opiniões das pessoas sobre os outros;

4. Apresentar e clarificar os objetivos e os valores da sociedade, uma conclusão que se relaciona com uma função educativa. É uma responsabilidade, uma vez que os *media*, “queiram ou não, esbatem ou esclarecem estes ideais ao informarem sobre os fracassos e as concretizações de todos os dias” (The_Commission_on_Freedom_of_the_Press, 1947: 27);

5. Proporcionar uma ampla distribuição do maior número de informações possíveis, factuais ou opinativas, que conferem ao cidadão poder de decisão.

Além da definição dos requisitos expostos, a Comissão postula uma perspetiva de liberdade que importa considerar. Assim, “tal como acontece com todas as liberdades, a liberdade de imprensa significa liberdade de, mas também liberdade para” (The_Commission_on_Freedom_of_the_Press, 1947: 128). Esta citação remete-nos para uma dupla visão de liberdade: por um lado, centra-se numa definição negativa, que implica o desprendimento relativamente a outras forças e, por outro lado, numa visão positiva, que realça

²⁰ Por outro lado, foi com a Comissão MacBride que os postulados da Comissão Hutchins ganharam relevo global em finais de 1970, nomeadamente no debate da “New World Information and Communication Order (NWICO)” (Christians & Nordenstreng, 2004).

a liberdade do indivíduo para “exigir determinadas provisões de *media* como um direito cívico” (Jensen, 2002: 278). Para que a imprensa possa prosseguir essa liberdade positiva que a Comissão realça (e possa alcançar os objetivos traçados em articulação com a comunidade e que as técnicas existentes possibilitam), é necessário que seja dotada das ferramentas necessárias, ou seja, que tenha o “comando dos recursos técnicos, solidez financeira, acesso razoável às fontes de informação em terreno nacional e estrangeiro e os meios para trazer informação para o mercado nacional” (The_Commission_on_Freedom_of_the_Press, 1947: 129). Hocking (1947: 54), que foi membro da Comissão, explicitou noutra obra o entendimento de liberdade com ambos os pendores referidos, sustentando que ser livre implica “ter o uso dos seus poderes de ação, sem restrição ou controlo de fora e com os meios ou equipamento que a ação requer”.

Embora tenham sido determinantes nas reflexões sobre o tema e sejam amplamente disseminadas nas academias, as conclusões deste relatório reportam-se a uma época histórica particular e foi um estudo elaborado tendo os *media* americanos como enfoque da análise. Era um tempo de revolução tecnológica e industrial (note-se que este grupo de trabalho foi constituído em 1942), de mudanças sociais e de crescimento relativamente aos *media*, que acompanhavam, eles próprios, esse desenvolvimento, aumentando em tamanho, influência, alcance e preponderância. Crescia o criticismo face à imprensa, que assentava sobretudo na superficialidade e no sensacionalismo, na invasão dos direitos individuais (como o direito ao bom nome e à privacidade), na propagação de ideias conformes aos seus interesses e aos das grandes empresas e na frequente submissão aos ditames publicitários (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]).

Em consequência, as críticas à comissão e aos requisitos da imprensa nas sociedades contemporâneas foram muito frequentes, cujas contribuições foram rotuladas de irrealistas (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]), e a própria imprensa foi particularmente hostil à Comissão, não relativamente ao preceito central da responsabilidade dos *media* associada à sua liberdade, mas antes no que concerne à parte do seu trabalho dedicada à avaliação da performance da imprensa americana (Siebert, Peterson & Schramm, 1984 [1956]). Além disso, os argumentos apontavam ainda para uma intenção de regulamentação da imprensa pelo governo, em alegada oposição aos postulados da “First Amendment” (Primeira Emenda da Constituição americana) relativamente ao primado da liberdade de expressão e da imprensa.

Ainda no domínio das críticas, também as quatro teorias de Siebert, Peterson e Schramm foram comentadas por vários estudiosos da área nas décadas seguintes, sendo de realçar a genérica apreciação de que se tornaram obsoletas (Christians *et al.*, 2009), pela falta de novas proposições à formulação inicial e pelo não acompanhamento das mudanças históricas, do setor e da sociedade. McQuail assinala, de modo sucinto, uma crítica que nos parece crucial:

“O mito da imprensa livre ao serviço da sociedade existe porque é do interesse dos proprietários dos *media* perpetuá-lo. Aparte ser geralmente acrítico, a principal falha que se lhe pode identificar é a asserção não especificada de que só o governo, e não o capital privado, constitui uma restrição possível à liberdade de expressão. Parece que o pior que a posse privada pode causar serão falhas no desempenho e um declínio na qualidade” (McQuail, 2003b: 156).

Embora se reconheça grande importância à tipologia que propuseram e a sua utilidade em relacionar o estudo dos *media* com a prática jornalística, as suas teorias foram posteriormente vistas como uma abordagem que exclui ilustrações para cada uma das teorias e como “um filho da era da Guerra Fria, quando o mundo estava profundamente dividido entre o Ocidente capitalista, o Oriente socialista e o Sul subdesenvolvido” (Christians *et al.*, 2009: 4).

Assim, encontramos na literatura muitas tentativas de reformular este trabalho, de adicionar tipologias ou apenas de reflexão sobre as limitações das quatro teorias. Quase todas principiam pelo reconhecimento do seu contributo para o campo da reflexão sobre o papel da imprensa e dos *media* na sociedade, sobre o seu valor em termos didáticos (devido, também, em parte, à simplificação dos termos), culminando num exercício crítico sobre esta perspetiva. Ralph Lowenstein faz uma proposta, que diz ser mais flexível e que visa moldar a análise dos sistemas de imprensa à atualidade de então e cuja tipologia assenta, no essencial, na dupla reflexão e articulação entre as variáveis “propriedade da imprensa” e “filosofias da imprensa”, que permitem combinações mútuas entre os tipos definidos em cada uma delas (in Merrill & Lowenstein, 1979: 163-168). Neste caso, há um reequacionamento da proposição de Siebert, Peterson e Schramm e uma adição de tipologias, o que acontece em muitos outros estudos, nomeadamente de estudiosos como Hachten, Picard e Curran, para mencionar trabalhos de décadas distintas²¹.

²¹ Hachten, William (1981) *The World News Prism: Changing Media, Clashing Ideologies*. Ames: Iowa State University Press.

Picard, Robert (1985) *The Press and the Decline of Democracy: The Democratic Socialist Response in Public Policy*. Westport: Greenwood.

Curran, James (1991) Mass Media and Democracy: A Reappraisal. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass Media and Society* (pp. 82-117). Londres: Edward Arnold.

Em “Last Rights - Revisiting Four Theories of the Press” (1995), investigadores da Universidade de Illinois²² fizeram uma crítica, reflexiva e expansiva, sobre o clássico “Four Theories of the Press” e realçaram que estas não são quatro teorias. Pelo contrário, “oferece uma teoria com quatro exemplos” segundo a qual os autores “constroem um esquema das diferentes filosofias disponíveis que podem definir uma sociedade e o seu sistema de comunicação” (Nerone, 1995: 18).

Na Europa, é no trabalho de Denis McQuail que encontramos a primeira referência de revisão destas teorias dos três autores americanos. Desde a primeira edição de “Teoria da Comunicação de Massas”, em 1983, que o autor tem refletido sobre o tema e sobre esta tipologia em particular. Foi inclusivamente nesse ano que acrescentou duas teorias às quatro sobre as quais se debruçava, designadamente a teoria do desenvolvimento dos *media* e a teoria democrático-participativa dos *media*. Independentemente dos reparos que sucessivamente foi fazendo em várias das edições desta obra, é de realçar o desconforto que foi manifestando face às limitações que uma teoria cuja abordagem se centra na imprensa acarreta (por relação aos outros *media* e aos outros produtos dos *media*, como o desporto ou o entretenimento). Não obstante, McQuail (2005a: 185-186) apresenta quatro modelos de teorias normativas dos *media*: o modelo do mercado (ou liberal-pluralista); o modelo do interesse público (ou da responsabilidade social); o modelo profissional; e o modelo de media alternativos. Sucintamente, enquanto que o primeiro tem que ver com a teoria liberal nos termos já expostos, valoriza o indivíduo e o livre mercado das ideias com a mínima interferência do Estado, o segundo preconiza as obrigações perante a sociedade, a prestação de contas dos *media* e a elevada autorregulação (incluindo-se aqui o serviço público). O modelo profissional coloca a tónica na autonomia e profissionalização do jornalismo enquanto elemento valorizador do seu papel de guardião daqueles que estão no poder, preocupando-se com as necessidades das pessoas e em proporcionar-lhes espaços de debate e expressão pública. O quarto e último modelo proposto está direcionado para os *media* fora do *mainstream*, “rejeita a racionalidade universal”, enfatiza os “direitos das subculturas com os seus valores particulares” e promove o “entendimento intersubjetivo e um sentido real de comunidade” (McQuail, 2005a: 186).

Em “Normative Theories of the Media”, Christians, Glasser, McQuail, Nordenstreng e White percorrem uma série de revisionistas das quatro teorias da imprensa de todo o globo, fornecendo uma perspetiva estimulante que se assume como um novo começo que tem em

²² A saber, William E. Berry, Sandra Braman, Clifford Christians, Thomas G. Guback, Steven J. Helle, Louis W. Liebovich, John C. Nerone e Kim B. Rotzoll.

mente a complexidade da temática e que considera os parâmetros históricos e culturais e a multiplicidade de níveis sobre os quais uma teoria normativa dos *media* pode assentar. Ao longo do livro, os autores destrinçam os três níveis de análise - tradições filosóficas, sistemas políticos e sistemas de *media* - e procuram realçar como se relacionam e como pode haver várias correspondências entre estes, ao contrário do que sucedia com as quatro teorias da imprensa, que associava a cada tipologia de sistema de *media* um sistema político e uma filosofia política correspondente (Christians *et al.*, 2009).

2.1. Ser responsável – Os M.A.R.S. de Claude-Jean Bertrand

À liberdade associamos a responsabilidade. Poderemos aplicar esta expressão à conduta individual, mas também ao coletivo. Se a responsabilidade é um assunto e um termo em voga nos dias que correm em quase todos os domínios do quotidiano, no Jornalismo e na Informação parece que o tema ganha relevância acrescida. O que significa ser responsável enquanto profissional da informação? Que forças concorrem nesse domínio? Que instrumentos encontramos suscetíveis de potenciar essa responsabilidade dos jornalistas e dos *media*?

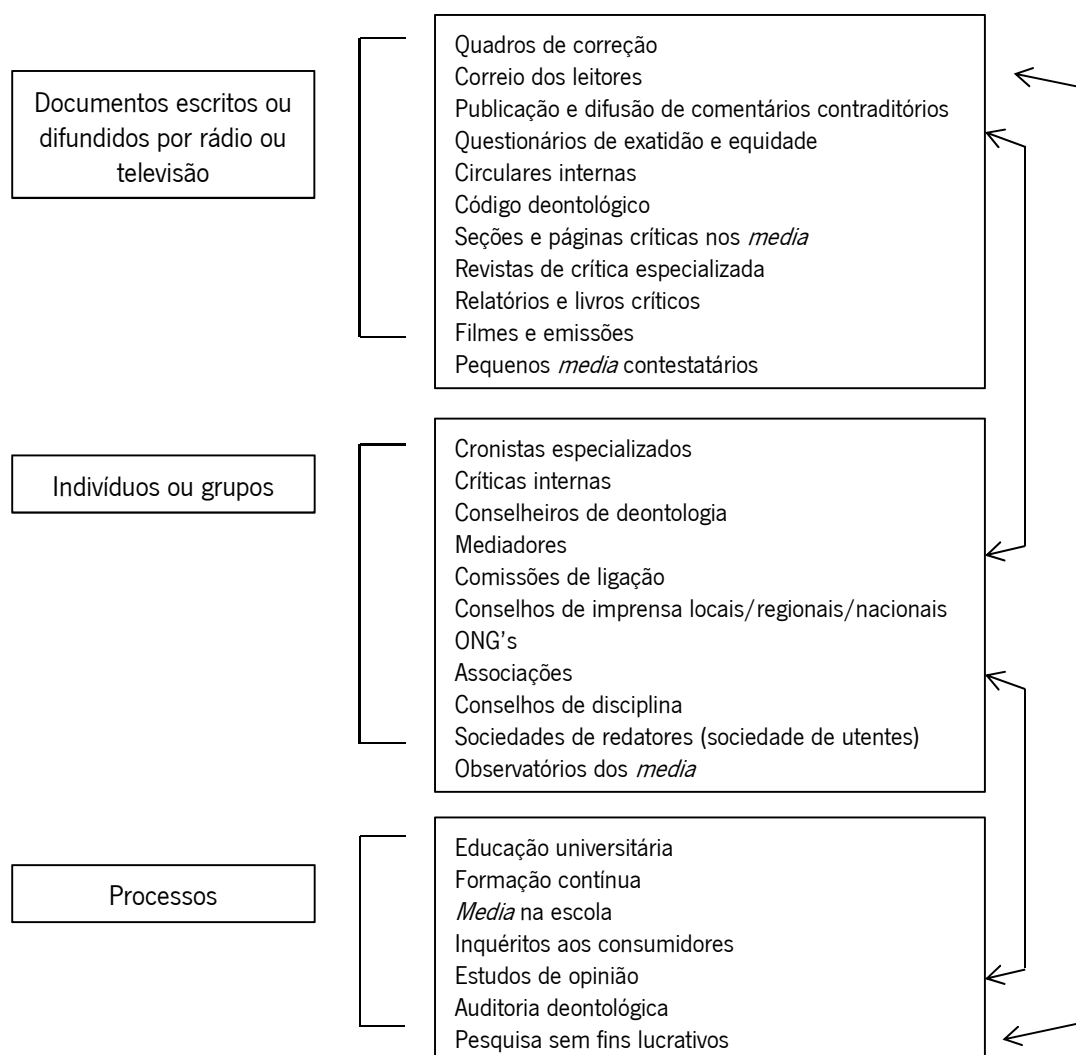
Para Bernier (1994), é do confronto entre a liberdade de imprensa e as suas responsabilidades sociais que surge a necessidade da reflexão ética. De facto, quando nos referimos aos *media*, rapidamente pensamos no poder que a estes assiste (em termos de impacto, de alcance, de marcação da agenda da sociedade...) e, também rapidamente, associamos à sua atividade um conjunto de deveres que se prendem diretamente com o público e com a sua responsabilidade perante a sociedade.

Assumimos, por conseguinte, que a responsabilidade está também na liberdade. E a liberdade dos *media* necessita de freios - não de controlo no sentido nefasto do termo ou, pior ainda, com conotações à censura, interna ou externa -, no sentido de potenciar essa responsabilidade com mecanismos estimuladores da qualidade através do zelo pelo cumprimento. Referimo-nos, para já, a mecanismos cujo papel é o de contribuir para a qualidade dos *media* e para a qualidade do trabalho dos jornalistas. Em suma, prosseguindo objetivos de interesse público e de desenvolvimento de sociedades plurais, participativas e inclusivas. Durante esse processo e no constante saltitar entre o exercício da liberdade e o imperativo responsabilidade, são vários os agentes que intervêm. Referimo-nos aos empregadores, aos empregados, aos consumidores, aos agentes dos diferentes poderes da

sociedade (políticos, económicos, da indústria publicitária, etc.). Ora, a todos esses níveis importará o zelo pela qualidade a que genericamente nos temos vindo a referir. Além disso, a qualidade pela qual os ditos mecanismos poderão zelar engloba, e por vezes caminha a par de, outros fatores como: o aumento da credibilidade dos profissionais (interna e externamente), o sedimentar da profissionalização, o incremento de formas de integração dos novos jornalistas. Assim se poderá ver reforçada a confiança dos consumidores, dos cidadãos, nos jornalistas e no trabalho que os *media* desenvolvem, dando novo fôlego a este tácito contrato celebrado entre uns e outros, assente no respeito mútuo e no debate esclarecido das suas fraquezas e das suas virtudes.

É precisamente sobre as questões brevemente enunciadas, e outras tantas, que se debruçou Claude-Jean Bertrand. Uma referência no que toca à deontologia e à responsabilidade social dos *media*, este investigador dedicou várias obras a refletir sobre o tema e sobre ele publicou em diversos idiomas. Em “A Deontologia dos *Media*”, originalmente publicado em francês no ano de 1997, o investigador expõe de modo claro e extremamente conciso a sua posição relativamente ao modo como encara a responsabilidade social dos *media* e propõe os tão-conhecidos M.A.R.S., ou seja, os Meios de Assegurar a Responsabilidade Social dos *Media*. Descrito pelo próprio como um “meio não-estatal utilizado para tornar os *media* responsáveis perante o público”, esta abordagem foi trabalhada no princípio da década de 90 e é, assumidamente, algo vaga e abrangente (Bertrand, 2002: 95). Em traços gerais, trata-se de um mecanismo que pode ser instituído em diferentes níveis (individual ou coletivo) e de modos igualmente distintos, na medida em que pode comportar experiências variadas. Podemos falar, então, dos provedores, das cartas ao diretor, dos conselhos de redação, dos códigos deontológicos, entre outros. O autor dá, nesta obra, exemplos claros sobre os referidos meios, agrupando-os de forma organizada conforme a sua natureza e as suas características, os atores envolvidos e os processos que podem ser encetados para a sua concretização. Na “Figura 3”, condensamos as experiências referidas pelo autor com o intuito de ilustrar a vasta panóplia de exemplos que refere como práticas e acontecimentos que efetivamente tiveram lugar e mostraram resultados favoráveis (Bertrand, 2002). Para o investigador, a listagem não é fechada e estas não são as únicas possíveis, significando apenas que não representam práticas do domínio do inconcebível ou do ilusório e, pelo menos parte delas, são experiências reais com prova dada.

Figura 3 - Catálogo de M.A.R.S. segundo Claude-Jean Bertrand (2002: 100-112)



A “Figura 3” ilustra, de modo esquemático, a variedade de práticas que podem ser levadas a cabo com vista à responsabilização dos *media* e, mais importante, à inclusão de três agentes cruciais: os empregadores, os jornalistas e os cidadãos. É em torno desta tríade que gira o pensamento do autor, bem como numa lógica de responsabilização dos jornalistas e dos *media* e de inclusão dos cidadãos num processo que lhes diz respeito, o que contribui para o conseqüente incremento da qualidade dos *media* e para a valorização e o desenvolvimento das sociedades. O objetivo primário é, em suma e como tantas vezes realça Bertrand, o de servir o próprio público.

Verificamos, então, que os M.A.R.S. podem ter origem em diferentes setores (surgindo o impulso no interior das próprias redações, por iniciativa dos próprios cidadãos...) e assumir

formas distintas, consagrando-se no papel, em iniciativas de debate crítico e de partilha de opiniões, em reuniões ou outros. O mais importante a reter é que vários intervenientes podem ter o seu papel neste processo de assegurar a responsabilidade social dos *media* e as iniciativas, contempladas a título exemplificativo ou outras, contribuirão, no seu conjunto e de modo complementar, para a prossecução de tal objetivo. Em todas as experiências equacionadas na “Figura 3”, verificamos uma importância transversal do debate crítico e informado sobre o desempenho dos próprios *media* e sobre a atividade jornalística, em círculos mais ou menos circunscritos. Podemos, aliás, retirar algumas ilações desta perspetiva, designadamente se colocarmos o ângulo da nossa abordagem nos cidadãos ou nos *media*.

Por um lado, todos os M.A.R.S. – embora uns de forma mais direta do que outros – têm uma forte preocupação com os cidadãos, não só no eixo *media*-sociedade, mas também no sentido inverso: cercando as pessoas com informação sobre o funcionamento dos *media* e sobre o desempenho dos jornalistas (ou seja, instruindo, ensinando, dando a conhecer, servindo para tal filmes e emissões esclarecedores do ofício ou as revistas críticas, que nomeadamente intentam transparecer os erros cometidos pelos *media*), procurando perceber os desejos e o *feedback* dos cidadãos consumidores de *media* (com vista à sua satisfação, nomeadamente com recurso a questionários que visam auscultar as suas perceções acerca das imprecisões, erros ou má conduta dos jornalistas) e incluir as suas críticas e opiniões (nomeadamente através do correio dos leitores). Além disso, este envolvimento dos cidadãos é-nos apresentado com diferentes graus de intervenção, isto é, através da crítica e do debate em reuniões, fóruns ou seções especializadas nos próprios *media*, mas também seguindo uma lógica de intervenção mais direta e que penetra no âmago do setor empresarial dos *media*. Isto verifica-se nos exemplos de M.A.R.S. como a “sociedade de utentes”, na qual há uma participação ativa do cidadão acionista, que adquire o direito de intervir na política diretiva da empresa. De modo semelhante, Bertrand (2002: 109) refere também a “sociedade de redatores”, que confere aos profissionais a possibilidade de se envolver na política redatorial da empresa a que se associa através da compra de ações.

Por outro lado, colocando a tónica nos *media*, os M.A.R.S. incitam também à autoavaliação e ao exame crítico da sua atividade, procurando uma autorreflexão dos jornalistas sobre o seu próprio trabalho e a organização em que estão inseridos, incentivando o *feedback* dos seus pares e dos seus superiores acerca do seu desempenho, usufruindo de opiniões especializadas e respeitadas de uma elite de profissionais (figuras como o provedor ou o

conselho de imprensa) e encorajando a formação contínua e atualizada face aos constantes desafios colocados à profissão.

As ideias de Bertrand partem de um pressuposto central: os *media* não são só dos jornalistas e a deontologia não é terreno exclusivamente seu. Além de operar num domínio de elevada pressão moral, há vantagens em integrar outros agentes neste processo, excluindo, porém, o Estado, que “não tem de participar, exceto sob a forma de ameaças que são às vezes necessárias para despoletar o processo de autorregulação” (Bertrand, 2002: 96).

O binómio liberdade/responsabilidade é de difícil destrição mas é crucial que se tenha consciência dele e a regulação, neste quadro, desempenha um papel importante, pois é nela, através dela e dos mecanismos em que pode ser exercida, que se pode contribuir para uma melhor articulação de ambos. Do mesmo modo que estes dois polos se associam intimamente, podemos ainda referir a ideia de imputabilidade, isto é, a responsabilização em face de determinados resultados derivados de ações/comportamentos. A este propósito, Pritchard (1991) observa, a nosso ver de modo bastante pertinente, que a responsabilidade antecede a questão da imputabilidade, visto que importa saber em que medida os próprios jornalistas estarão dispostos a aceitar adotar comportamentos socialmente tidos como responsáveis quando de antemão têm conhecimento da possível intervenção de mecanismos como aqueles a que nos temos vindo a referir.

Esta questão conduz-nos a uma outra que nos leva a considerar as novas modalidades de participação nos *media*, pela mão de agentes não profissionais, ao nível da produção e da difusão de conteúdos. Fenómenos como o jornalismo cidadão e as potencialidades abertas pelo digital têm vindo a redimensionar as fronteiras dos *media*, que, até há bem pouco tempo, tinham fronteiras bastante definidas. Como realça Jane B. Singer (2014: 49), ser jornalista contava com a ética como elemento definidor e distintivo profissional, mas

“há aqui um problema. É muito fácil transpor a linha que separa o uso da ética como uma causa legítima do uso da ética como uma muleta. Quando a reacção a qualquer coisa que não nos é familiar nos leva a encará-la como um desafio terrível aos nossos princípios normativos – ou seja, como qualquer coisa a que devemos resistir por razões de ordem moral – a nossa resistência altera-se facilmente de uma auto-afirmação profissional para uma auto-destruição”.

Referimos singelamente a diluição das fronteiras entre o profissional e o não profissional como uma parte do rol de mudanças que podem ser identificadas nos *media* com a mudança de paradigma segundo o qual os cidadãos têm oportunidade de entrar nos *media* de mão dada com os profissionais, colocando-se, no entanto, numa esfera que mais direitos e regalias parece ter do que deveres e responsabilidades. É sobre estas e outras questões que refletimos no ponto

2.3., focando-nos, ainda que brevemente, no papel dos não profissionais em matéria de responsabilidade e sobre as propostas de uma ética aplicável a todos, não exclusiva dos profissionais.

2.2. E o lugar da ética, da deontologia e da moral?

É principalmente na Filosofia que se encontram reflexões sobre a ética que dão conta da sua complexidade e dos entendimentos distintos que podem decorrer de uma interpelação à ética centrada na ação ou no agente. Desde há séculos que pensadores se debruçam sobre a ética em diferentes áreas do saber, se não em tudo o que à conduta humana diz respeito. Na nossa opinião, faz sentido abordar os três conceitos conjuntamente, tais são as relações entre eles, apesar de tanto ajudar, como dificultar, a delimitação conceptual.

O investigador Marc-François Bernier, que apresenta vasta obra neste domínio, acentua a importância da distinção e diz que tem efeitos práticos:

“A distinção parece-me importante, pois se confundirmos moral, ética e deontologia, torna-se rapidamente impossível discutir com rigor as práticas profissionais, distinguir as regras de conduta sociais (moral) das regras de conduta profissionais (deontologia), e a ética pode ser associada tanto às primeiras como às segundas” (Bernier, 1994: 11).

A mesma lógica de distinção entre moral e deontologia, assente no cariz social ou profissional das práticas levadas a cabo, se encontra plasmada noutras obras. Joaquim Fidalgo coloca a questão de modo complementar ao que acabamos de expor, salientando igualmente a diferenciação curial « mas enfatizando, também, o carácter distinto, quase elevado, da ética:

“De uma preocupação ética inscrita na consciência individual decorre, assim, um conjunto de preceitos morais, tal como de uma preocupação ética inscrita na consciência profissional decorre um conjunto de preceitos deontológicos. Moral e deontologia são noções semelhantes, embora em campos próprios: a primeira sistematizando regras que orientam as condutas sociais, a segunda fazendo idêntico trabalho para as condutas profissionais. Quanto à ética, situa-se noutra plano” (Fidalgo, 2006b: 299).

A ética é pessoal. Esta é a característica que provavelmente mais se encontra em todos os estudos e reflexões sobre a ética nos mais variados domínios. Com enfoque na ação ou no agente, no comportamento ou no carácter, são muitas as formas que os autores foram encontrando, ao longo dos anos, para discutir o conceito e categorizá-lo sob diferentes perspetivas. Derivada etimologicamente do grego *ethos*, que significa costume, não deixa de ser curioso que aparentemente nos tenhamos habituado, acostumado, a aceitar o termo – e a utilizá-lo com frequência – sem nos questionarmos sobre o seu significado mais profundo, as suas implicações, as teorizações de vários filósofos e pensadores que tantas páginas dedicaram

à problematização da ética e do comportamento ético, às suas implicações e às formas de organização das diferentes abordagens que os mesmos permitem. Se nos reportarmos à conceção aristotélica, encontramos um duplo sentido na noção de *ethos*: enquanto “modo de ser” e enquanto “princípio habitual de ação” (Martino & Marques, 2014: 139). Isto significa que, por um lado, podemos encarar a ética como elemento que define e distingue, contribuindo para a identidade de cada um e para a definição dos objetivos pessoais dentro de determinados parâmetros de conduta e, por outro lado, como algo que advém da inter-relação pessoal e social, extravasando uma componente meramente individual.

A associação, entre a teoria e a prática no domínio dos estudos sobre ética, não tem sido de fácil concretização, o que pode ser comprovado na obra de Christians *et al.* (2001), que assumidamente se dedicaram ao tema privilegiando a apresentação e a discussão de estudos de caso da prática jornalística (e não só) em que a ética e os desafios que vai colocando estão no centro da abordagem.

A ética é voluntária. Uma vez mais, encontramos transversalmente esta ideia associada à ética. Desta feita, podemos novamente considerar esta característica com base em parâmetros distintos, nomeadamente relacionando o caráter volitivo de uma determinada ação com a racionalidade adjacente à mesma. Para Gilles Gauthier, embora a ética seja o “domínio por excelência do dilema e da decisão”, há nela uma “pretensão e uma visão de fundar na razão as normas de conduta adotadas” (Gauthier, 1990: 140). Ou seja, na sua perspetiva, a ideia de construção de um percurso pessoal assente em valores e princípios congruentemente alinhados, hierarquizados e constantes é, assim, associada à própria ética ou ao comportamento ético, na base do qual o discernimento racional terá um papel central.

A ética é do domínio do normativo, uma vez que nela concorrem a determinação e o confronto entre o que é certo e o que é errado, entre o que se *deve* ou *não se deve* fazer. No jornalismo, a ética pode ser definida como

“o ramo da filosofia que ajuda os jornalistas na determinação do que é correto fazer. É, de certa maneira, filosofia moral – uma ciência normativa de conduta – sendo conduta entendida como ação voluntária. A ética jornalística deve estabelecer diretrizes, regras, normas, códigos, princípios que vão conduzir – não forçar – o jornalista a tomar decisões morais certas” (Merrill & Lowenstein, 1979: 215).

Neste sentido, a ética deve ser uma preocupação constante e é esse o “verdadeiro fundamento da responsabilidade jornalística” (Merrill, 1997: 49). Para Merrill & Lowenstein (1979: 218), além de pessoal, a ética é diretiva ou punitiva e racional, na medida em que dá indicações sobre o que é exetável em determinadas circunstâncias, mas fá-lo com base em

critérios racionais de aceitação, sendo a razão a ditar a conformidade e concordância com tais diretrizes éticas (um entendimento próximo da perspectiva kantiana).

A esta noção de racionalidade está associada a ideia da adesão voluntária a um determinado conjunto de valores que são hierarquizados em função de um exercício reflexivo individual. O intuito primordial é o de fazer o bem, o que acontece igualmente com a moral. Não obstante, realça Bernier (1994: 19-22), enquanto a moral é aquela segundo a qual as regras de conduta da sociedade são estabelecidas e onde tem lugar a “codificação de valores e princípios”, o imperativo ético rege-se por uma lógica de hierarquização dos mesmos, principalmente em situações de conflitualidade.

Frequentemente invocada neste domínio é a chamada caixa de Potter (“Potter Box”), que procede à articulação dos passos seguidos para a decisão dita ética, ajudando na determinação e consciencialização daquilo que está em jogo no dilema que caracteriza a decisão moral. Esta formulação teve origem nos contributos de Ralph Potter, no âmbito dos estudos sobre ética social, mas foi aplicada à comunicação por Clifford Christians, Kim Rotzoll e Mark Fackler. Em traços gerais, a referida caixa reparte o processo de decisão em quatro fases: recolher os factos e definir a situação em causa, considerar os valores presentes, os princípios profissionais jornalísticos e, finalmente, as lealdades com as quais o profissional está comprometido. A vantagem do exercício reflexivo proporcionado pela definição destas quatro etapas é precisamente o da justificação da tomada de decisão, seja perante os outros, seja para si próprio, o que pode revelar-se extremamente útil naquilo a que Bernier designa de “dominar a regra dominante” (Bernier, 1994: 92). Este princípio parte do pressuposto de que é possível haver infração deontológica (das regras de conduta profissionais) e de que o exercício ético é algo constante e acontece a montante da deontologia mas também a jusante, quando o auxílio das regras deontológicas não ajuda o jornalista em determinada situação. A regra dominante que consta dos códigos deontológicos pode ser transgredida em certos casos, devido à sua incapacidade em dar resposta adequada e/ou suficiente numa determinada circunstância em particular (excepcional, portanto). No entanto, tal não poderá ocorrer discricionariamente ou irrefletidamente, mas antes com base no raciocínio ético justificado. Nas palavras do autor, trata-se de “uma derrapagem deontológica controlada” (Bernier, 1994: 97), do mesmo modo que, no plano civil, uma desobediência à lei pode justificar-se moralmente (Bernier, 1994: 95).

Por seu turno, o termo deontologia refere-se ao campo profissional, isto é, ao conjunto de regras e deveres subjacentes à atividade profissional, dos quais decorrem valores. Bernier

(1994: 14) atenta para a etimologia da palavra, que herda do grego as noções de dever (*deon*) e de ciência, conhecimento (*logos*) e trata, *grosso modo*, da moralidade das regras da conduta profissional. Esta relação entre dois dos conceitos que trabalhamos parece relativamente simples quando comparada com aquela entre ética e deontologia. Neste caso, sublinha-se a articulação necessária entre ambas mas, acima de tudo, acentua-se que a segunda depende ou decorre da primeira, numa espécie de relação prevalecte da ética sobre a deontologia. Ou, nas palavras de Giroux (1991: 121), uma relação na qual a ética profissional e a deontologia estão imbricadas: “a montante, na medida em que alimenta esta última com valores suscetíveis de evolução; a jusante, pois os valores que já foram normalizados ou codificados são periodicamente desafiados e revistos”.

2.3. Responsabilizar quem não é profissional – modelos de certificação ética e propostas globais

Os jornalistas não são, atualmente, os únicos e exclusivos fornecedores de conteúdos mas regem-se por um conjunto de princípios éticos que, aos seus olhos, sempre foram o que os definiu e distinguiu de quem não é profissional. A inovação tecnológica, nomeadamente ao nível da proliferação de plataformas de participação, abriu portas à entrada de outros sujeitos num processo que era exclusivamente seu, consistindo numa espécie de ameaça à sua singularidade e, até, ao carisma e ao poder que lhes era/é atribuído. Verifica-se, portanto, uma inquestionável mudança neste cenário, o que modificou os termos em que outrora os jornalistas exerceram a sua atividade enquanto *watchdogs* e *gatekeepers*. No entanto, tal mudança não é motivo de desânimo, resistência ou receio (Singer, 2014), mas de adaptação a uma nova realidade, mantendo como referência os princípios éticos e normativos de sempre (Projeto_Jornalismo_e_Sociedade, 2012; Gomes, 2012)²³.

Em primeiro lugar, centremo-nos na partilha do espaço público informativo por profissionais jornalistas e por não profissionais. Como já referimos, as novas tecnologias vieram potenciar as formas de participação dos cidadãos nos *media*, mas também trouxeram novos espaços nos quais as pessoas podem produzir e difundir conteúdos (através de plataformas

²³ Através do projeto “Jornalismo e Sociedade”, foi lançada a reflexão e a discussão em torno do Jornalismo, do trabalho jornalístico e do papel dos cidadãos no contexto da internet, com vista à elaboração de uma “Carta de Princípios do Jornalismo na Era da Internet”. Este abrangente estudo envolveu, durante o ano 2012, cerca de 1300 membros da academia, profissionais, gestores e empresários dos *media* e cidadãos e incluiu a organização de fóruns de reflexão organizados nas universidades de Coimbra, Beira Interior, Minho, Porto, Nova de Lisboa e Algarve, e na ESEP (Escola Superior de Educação de Portalegre).

online, seja nos chamados *social media*, seja nos blogues ou através de páginas pessoais construídas pelo próprio). Este assunto que eleva o cidadão à categoria de produtor de conteúdos tem sido amplamente discutido no meio académico. A interrogação ‘devem os *bloggers* estar sujeitos aos mesmos princípios éticos e deontológicos que os jornalistas?’ esteve constantemente em debate no congresso internacional subordinado ao tema “Freedom of Expression”²⁴, sendo particularmente interessante a segura certeza com que a maioria dos investigadores nórdicos respondia afirmativamente à pergunta. Para Elsa Costa Silva, não será tão simples assim e é “preciso considerar com cautela uma eventual proposta de código de conduta para os *bloggers*” (Silva, 2014a: 248). Esta questão é pertinente no nosso trabalho, na medida em que acarreta consequências diretas no quadro das teorias da responsabilidade social e em termos éticos e deontológicos e na regulação dos *media*.

O jornalismo enfrenta, assim, um novo cenário no qual as pessoas são simultaneamente consumidores e produtores e no qual se verifica uma conseqüente proliferação e difusão das fontes de informação, fazendo com que os públicos fiquem dispersos nas mais variadas plataformas, incluindo aquelas onde factos e fontes não são verificados e não há trabalho jornalístico de tratamento editorial. Esta questão simboliza parte da chamada crise do jornalismo, que exige dos profissionais uma adaptação e uma reacção e que devam “procurar (novamente) o seu próprio caminho – um caminho centrado na investigação, na veracidade e na imparcialidade” (Serra, 2014: 298).

Por outro lado, regressando à nossa questão central da responsabilização dos *media* e dos jornalistas, encontramos, neste contexto, um novo desafio: o de questionar a responsabilidade dos atos de quem não é profissional. Envolvendo novos atores nos *media*, como responsabilizar os atos de não profissionais?

Por um lado, os

“avanços tecnológicos modificaram as rotinas informativas, incorporaram suportes alternativos para veicular a informação e estão a transformar as mensagens jornalísticas. Mas os princípios essenciais da prática jornalística, aqueles que estão consagrados nos códigos deontológicos, mantêm-se inalteráveis” (Maciá-Barber, 2014: 83).

Por outro, apesar disso, continuamos a contar com a participação de quem não é profissional. Urge, pois, considerar as teorias que apontam uma ética global que igualmente se aplica a todos aqueles que se envolvem nos *media* e na produção e difusão de conteúdos

²⁴ Evento científico no qual tivemos oportunidade de participar em maio de 2014 e no qual apresentamos uma comunicação sobre autorregulação dos *media* em Portugal. Mais informação acessível *online* em: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/viestintaioikeus/conference_FoE/ [acedido a 11.10.2014].

informativos. Além disso, e antes de mais, como salienta Christofolletti (2014: 267), trata-se de “assimilar a presença de novos atores no ecossistema mediático”. No entanto, essa assimilação reveste-se de uma dificuldade acrescida que é a da generalização do consenso, que já não se revela simples no quadro de um grupo profissional mais restrito como o que atualmente é considerado e “contempla usuários que podem simplesmente não aderir aos mesmos compromissos antes assumidos pelos jornalistas diante da expectativa da sociedade” (Christofolletti, 2014: 275).

A questão parece clarificar-se na perspetiva de Ward & Wasserman (2010), para quem a ética é algo que, nestas circunstâncias, diz respeito a todos os cidadãos e deve ser tida como uma ética global, isto é, como algo encarado em termos internacionais e não circunscrito a uma profissão, país ou contexto. Para estes autores, os “novos *media* baseados nos cidadãos [*citizen-based new media*] estão a remodelar a ética dos *media* e têm o potencial de criar um discurso ético global inclusivo e participante” (Ward & Wasserman, 2010: 281), que extravasa o domínio de um sistema mais fechado como o estritamente profissional. Neste contexto, os jornalistas parecem dividir-se entre os receios da participação ativa dos cidadãos e os incentivos à sua inclusão.

A necessária adaptação dos profissionais a que Jane Singer (2014) se refere tem na sua base grandes receios da parte dos jornalistas, que sustentam uma “ética fechada” com base nos argumentos da redução da sua autonomia editorial e/ou da falta de conhecimento dos cidadãos em matéria editorial convocada para essa discussão (Ward & Wasserman, 2010). O imperativo resume-se a um reposicionamento face a novas circunstâncias e desafios. Um estudo elaborado por Singer & Ashman (2009) corrobora esta aceção. No britânico “The Guardian”, onde prevalece a princípio segundo o qual ‘os comentários são livres mas os factos são sagrados’, os investigadores foram confrontados com a resistência dos jornalistas em perceber como “acomodar eticamente as oportunidades de liberdade e de diálogo proporcionadas pelo CGU²⁵, salvaguardando, em simultâneo, a sua credibilidade e sentido de responsabilidade” (Singer & Ashman, 2009: 18).

Numa lógica distinta da que temos vindo a explorar encontra-se a posição de Maciá-Barber (2014), que aborda o assunto numa perspetiva mais comercial. Por essa razão, incluímos no título deste ponto a expressão “modelos de certificação ética”. É um prisma muito distinto sobre o qual se aborda a ética, pois coloca o acento nas normas de certificação a que as

²⁵ Conteúdo Gerado pelo Usuário. No original, *UGC – User-generated Content*.

empresas podem aspirar com vista à aceitação interna e à visibilidade externa do seu carimbo ético, tal como acontece nos modelos da qualidade. Em traços gerais, o que esta perspetiva propõe é que se faça transitar a questão ética dos profissionais jornalistas para os gestores e proprietários, colocando em cena a publicidade da certificação ética de determinada instituição através da implementação de normas ou selos éticos. A reflexão é sobre as mudanças nos *media* mas segundo um eixo distinto, que é o da procura de soluções ao nível dos modelos de negócio dos *media*. Num texto em que apresenta vários exemplos da realidade espanhola, Maciá-Barber (2014) aponta para a escassez de empresas que aderem a certificações éticas jornalísticas e, embora dê pistas de enormes vantagens nesse processo, parece reconhecer que há longo caminho a percorrer nesta área. Um caminho sólido que valorize e consolide os padrões éticos nos *media*, cujo reconhecimento em termos de importância e necessidade e como merecedores de atenção e respeito não é algo novo. Um caminho que pautar e sistematicamente as práticas responsáveis e que amenize os pavores dos empresários com vista a uma prestação de contas atravessada pela ética transversalmente, “como a espinal medula de uma empresa”, e que “pressupõe, mas supera, os tradicionais códigos deontológicos da profissão” (Maciá-Barber, 2014: 94).

Para Carlos Camponez (2014), há um problema que decorre da identificação da necessidade de reequacionar os modelos de negócio do jornalismo, que é o facto de não ser discutida a problemática dos fundamentos éticos e normativos. No modelo de negócio centram-se as soluções para a crise e as mudanças que se verificam nos *media* mas, para o autor, é uma “revolução (...) que exige novas formas de refundar a legitimidade e o papel do jornalismo, que vá para além de um ajuste às novas condições do mercado” (Camponez, 2014: 111). Os seus contributos passam, então, por uma proposta de ética do cuidado, segundo a qual se estimula o respeito pelo outro e se contribui para a credibilidade do jornalismo.

Em suma, as mudanças no palco mediático têm trazido sérias implicações, em termos éticos e de princípios de conduta profissional, à atividade jornalística, à identidade dos jornalistas e à configuração dos modelos de negócio das empresas. Estas mudanças são reais, “não são cosméticas” (Christofolletti, 2014: 273) e a participação do público nos processos comunicativos de difusão da informação questiona os valores tradicionais, levando até a que investigadores considerem modalidades opcionais de acreditação para os jornalistas (Meyers *et al.*, 2012). Os jornalistas passam a partilhar um espaço que tradicionalmente era seu em exclusivo. Assim, a dicotomia jornalista profissional/produtor de conteúdos não profissional introduz outros

elementos de reflexão, embora isso não modifique a responsabilidade ética e deontológica aplicável aos profissionais. Não obstante, é irresponsável ignorar o impacto que a proliferação de meios de difusão causa nas oportunidades e modalidades de participação dos cidadãos. As propostas de uma ética global e de modelos de certificação ética para as empresas constituem algumas das respostas possíveis face às transformações, exigindo dos profissionais e dos proprietários de *media* um exercício de adaptação e um esforço acrescido de reequacionamento dos pressupostos que desde sempre geriram a sua atividade.

3. Regulação, liberdade e *accountability*

A liberdade é central aos estudos que se debruçam sobre a democracia e sobre a regulação dos *media*. Em democracias relativamente recentes e em países, como o nosso, com uma tradição de ditadura e de forte censura, essa importância é acrescida. Recordemos as palavras de Corner (2004: 893):

“Ao longo de muito debate sobre como os *media* devem ser organizados e como devem agir, a ideia de ‘liberdade’ preside como um primeiro princípio inspirador mas também enganador. O engano decorre, em grande parte, da maneira como a ‘liberdade de imprensa’ é constantemente invocada para indicar uma desejável ausência de condicionamento das próprias indústrias mediáticas ao invés de se referir às desejáveis condições para que os membros de um público democrático tenham acesso a uma variedade de informação e encontrem e expressem uma diversidade de opiniões”.

Ora, como depreendemos desta citação, a liberdade de imprensa é frequentemente tida como escudo protetor da liberdade de atuação dos empresários de *media*. Daí o erro a que se refere John Corner, em palavras que se podem também associar a uma certa decepção e desencanto pelos pressupostos que a liberdade supostamente acarreta. É como se se referisse a uma visão negativista de liberdade em detrimento dos seus frutos no sentido da promoção de um ambiente democrático saudável na divergência e na partilha de opiniões e de um espaço público diversificado. A liberdade é, assim, invocada, pela proteção de um livre arbítrio pelas empresas e pelos proprietários, servindo de argumento à sua plena liberdade de atuação.

A liberdade e a *accountability* dos *media* são “elementos indispensáveis de uma ordem social democrática” (Trappel & Maniglio, 2009: 173), requerendo que os *media* sejam independentes dos poderes e que atuem responsabilmente. Assim sendo, a responsabilidade dos *media* não é apenas “o cuidado, reconhecido como dever, por outro ser, cuidado que, dada a ameaça da sua vulnerabilidade, se converte em «preocupação»” (Jonas, 1995: 357), o qual consiste no fundamento da sua conceção de ética. A responsabilidade dos *media* é entendida

como *accountability*. Uma vez que traduções deste termo para responsividade ou imputabilidade não nos parecem dar conta do seu significado pleno, optamos por nos referir a “*accountability*”, que implica a prestação de contas para com a sociedade. Mesmo no âmbito da *accountability*, McQuail (1997) distingue comportamentos assentes em duas ordens: a “*liability*” (que podemos associar a imputabilidade), que tem que ver com a esfera sancionatória decorrente de imperativos legais; e a “*answerability*” (que remete para a responsividade), isto é, a necessidade de justificar ou explicar comportamentos de livre vontade.

Assim, a regulação pode ser vista como uma tentativa constante de reposicionar a noção de liberdade em associação com a responsabilidade social e com a *accountability*. Na primeira vertente, a da “*liability*”, a regulação surge como prevenção do dano e consequência caso ocorra, ao passo que a lógica da “*answerability*” tem subjacente uma conceção de liberdade positiva, no sentido de estimular a qualidade dos conteúdos mediáticos e a manutenção de sociedades democraticamente saudáveis e plurais. Apesar de reconhecer dificuldades na recetividade dos *media* para se abrirem à sociedade e ao diálogo (McQuail, 1997: 517), é este modelo aquele para o qual o autor tende:

“Devemos preferir formas de *accountability* que sejam transparentes, voluntárias e assentes em relações ativas e em diálogo e debate – seguindo o modelo de *answerability* que descrevi. As alternativas de controlo externo, compulsão legal e ameaças de punição podem ser mais eficazes a curto prazo e, por vezes, a única forma de alcançar um dado objetivo, mas, a longo prazo, caminham no sentido oposto ao espírito de uma sociedade aberta” (McQuail, 2005b: 247).

Os *media* dão-nos conhecimento sobre a sociedade mas permitem-nos também participar neles e até mudar a própria sociedade (Siochrú & Girard, 2002), pelo que falar exclusivamente em responsabilidade é pouco, vai além disso, e a *accountability* dá conta da prestação de contas perante e para com a sociedade. Em suma, a prossecução da democracia é “vista como um corolário da regulação dos *media*, com *accountable media*” (Sousa *et al.*, 2013a: 194). Nos níveis de *accountability* definidos por McQuail (2003b: 187-189), a lei e a regulação são incluídos, a par do mercado, da responsabilidade pública e da responsabilidade profissional. É pela multiplicidade de meios através dos quais se pode promover a *media accountability* que Pritchard (2000: 2) a define como o “processo através do qual se pode esperar ou obrigar que as organizações de *media* prestem contas das suas atividades aos seus constituintes”.

À luz da *media governance*, cobre os “todos os meios através dos quais os *media* são limitados, direcionados, encorajados, organizados ou chamados a prestar contas, incluindo desde a lei mais vinculativa até à mais resistível das pressões ou disciplinas autoescolhidas”

(McQuail, 2003a: 91). Esta visão ganhou força com o virar do milénio, trazendo para o debate acrescidas preocupações em torno da responsabilidade dos *media* e da necessidade de maior *accountability*, relacionadas com as inovações tecnológicas e as possibilidades interativas e com o confronto entre os novos *media* e os *media* tradicionais (Haan & Bardoel, 2011). Maior possibilidade de participação não significa necessariamente que os cidadãos se aproximem dos *media*. Aliás, indica-se que a sua posição tem sido enfraquecida e que os mecanismos de *accountability* podem ser formas de contornar isso e de incluir os cidadãos nos *media* e nas políticas para os *media* (Bardoel & d’Haenens, 2004a). Rossi & Meier (2012: 398) dão exemplos do envolvimento de organizações da sociedade civil através da “*media governance* participativa” (através de concelhos nos quais também estejam representados os *media*, da adoção de códigos de conduta abertos à discussão e escrutínio públicos), e consideram que a mesma pode “revigorar a legitimidade democrática dos *media* na sociedade civil”. O enquadramento da *media governance* permite que se equacionem modalidades múltiplas e alternativas de participação nos *media* e nos processos decisórios, nas quais se incluem os mecanismos reguladores. Afinal, os *media* “como o lugar no qual ideias e interesses podem ser livremente apresentados e discutidos tornam-se uma pré-condição para a sociedade civil” (Splichal, 1999: 6).

CAPÍTULO III – Enquadramento da regulação dos *media*: políticas, tendências e relações de poder

1. O paradigma global das políticas para os *media*

A regulação dos *media* é um tema que atualmente se enquadra na *media governance*. Em traços gerais, é assim que podemos relacionar os dois termos. No entanto, há que considerar que, enquanto um normalmente remete para os limites das fronteiras nacionais, o outro dilata radicalmente a realidade como objeto de análise, mais dispersa e mais complexa. Como aponta Moe (2010: 208), engloba política e regulação, às quais normalmente se associa controlo formal, e “inclui várias influências informais, reivindicações e demandas de diferentes interesses na sociedade, assim como os princípios orientadores e os valores em que se baseiam”. A regulação é, tradicionalmente, um assunto de cada Estado, mas esse é um paradigma que hoje se vê desafiado. Siochrú & Girard (2002) referem a globalização e as inovações tecnológicas como o fator-chave para as mudanças dessa abordagem. Black (2002), no âmbito da sua perspetiva descentrada de regulação, aponta a fragmentação de conhecimento, de poder e de controlo, bem como a complexidade das relações sociais hodiernas, entre outras, como fatores para o afrouxamento da regulação estatutária. Um novo campo da política global de *media* começou, então, a ganhar corpo, embora careça de articulação teórico-conceitual consistente (Raboy & Padovani, 2010).

Falamos da globalização como elemento essencial que introduziu mudanças na configuração das relações sociais humanas e nos processos interativos, isto é, não só num “alongamento das relações sociais e das atividades que atravessa regiões e fronteiras”, mas também num fenómeno que sugere uma “magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais tais que os Estados e as sociedades se tornam cada vez mais enredados em sistemas e redes de interação mundiais”, conduzindo a uma partilha de poder (Held & McGrew, 2003: 3). Assim sendo, perante um cenário em que a globalização introduziu mudanças significativas na configuração dos sistemas mediáticos, urge repensar o papel dos Estados, bem como a sua capacidade para lidar com novos desafios relativamente aos *media*. A internet é um excelente exemplo disso, nomeadamente com a constituição do “Internet Governance Forum” (IGF), que visa apoiar o Secretário-Geral das Nações Unidas na criação de um espaço que permita o debate interativo e a colaboração entre os intervenientes sobre as políticas para a área²⁶. A internet *governance* tem ganho destaque nos trabalhos académicos e científicos na última década. O trabalho de Richard Collins (2004; 2006) tem assentado numa perspetiva que desafia aqueles

²⁶ A página do fórum pode ser consultada em <http://www.intgovforum.org/cms/> [acedido a 22.10.2014].

que são, para o autor, os três mitos infundados da *internet governance*: no domínio público, a ideia de que o mercado é o melhor agente a ditar as práticas e torna a *internet governance* melhor; entre os académicos, a aceção de que as noções de redes e de autorregulação são incisivas, suficientes e efetivas; e a distinção estanque entre a internet e outros *media*, que conduz à aceitação da incapacidade do que é nacional para a governança da internet.

Na verdade, há tentativas de compreender e expor sistematicamente estas mudanças na história dos *media* globais, sendo os trabalhos de Siochrú & Girard (2002: 119-126) e de Cuilenburg & McQuail (2003) um marco na definição de três fases. Em “Global Media Governance: A Beginner's Guide”, os investigadores Seán Ó Siochrú e Bruce Girard (2002) refletem sobre os desafios e as mudanças da governança nacional dos *media* recorrendo à análise dos instrumentos de alguns órgãos das Nações Unidas, tendo em conta que os *media* globais já não se confinam às barreiras fronteiriças. Por seu turno, os segundos dão conta, em “Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm”, dos princípios centrais que caracterizam um novo paradigma. Resumimos, de seguida, o que distingue cada uma das três fases de desenvolvimento da *global media governance* propostas por estes investigadores:

1. A primeira fase remete para a internacionalização e para uma cooperação multilateral decorrentes do desenvolvimento económico, principalmente no que diz respeito às telecomunicações e à gestão das frequências (altura em que os antecessores da ITU foram constituídos). Além disso, verificou-se uma preocupação com os direitos de propriedade intelectual e os “direitos económicos dos inventores industriais e dos artistas criativos” (Siochrú & Girard, 2002: 120). Há uma acumulação de medidas que visam lidar com as inovações recentes, embora de modo pouco organizado e as políticas dirigem-se sobretudo ao telégrafo, ao telefone e à comunicação sem fios, com diferenças substantivas relativamente aos contextos americano e europeu. Em suma, as preocupações são sobretudo acerca de aspetos técnicos, tendo em vista o controlo e bem-estar económico, pela parte do Estado, e a competição e a obtenção do lucro, pela parte empresarial (Cuilenburg & McQuail, 2003: 187-190).

Desde o século XIX até à Segunda Guerra Mundial, estamos perante uma internacionalização cuja origem está principalmente na indústria; concebem-se os *media* como um ramo da indústria, sendo raras as questões ligadas à regulação social (a Convenção de

Berna, por exemplo, que estabeleceu os direitos morais dos autores, hoje sob a alçada da Organização Mundial da Propriedade Intelectual - WIPO);

2. Caraterizada pela emergência do sistema das Nações Unidas, a segunda fase espelha uma maior preocupação pelos direitos humanos na cena internacional, decorrente do rescaldo da Segunda Guerra Mundial. Tem lugar desde o final desta até meados dos anos 1980-90 e é uma altura em que prevalece uma dimensão sociocultural (ao invés dos imperativos económicos e de estratégia nacional verificados no período anterior). Procurou criar-se uma série de organizações no âmbito das Nações Unidas com o intuito de formar um quadro articulado assente na cooperação económica e social ao nível global. Como marcos deste período destacamos a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e a UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), preocupadas com a liberdade de expressão, com a educação e com a cultura.

Cuilenburg & McQuail (2003: 191) salientam uma maior consciência na implementação de políticas para os *media*, influenciadas, “apesar do ambiente de Guerra Fria, pelo espírito da democracia e o desejo de solidariedade internacional”. Denominam esta fase de “paradigma das políticas para o serviço público de *media*”, na qual se verificam preocupações normativas, uma sobreposição das fronteiras nacionais, uma justificação da intervenção governamental em nome de “propósitos sociais” e a necessidade de constante revisão das decisões políticas (Cuilenburg & McQuail, 2003: 194-195). No contexto americano, salientam o momento em que se procedeu, pela primeira vez, a uma clara ligação entre a liberdade de expressão e a responsabilidade, com a Comissão Hutchins;

3. Desde os anos 90 estamos numa fase de “surgimento e consolidação da agenda de liberalização dos *media* globalmente” (Siochrú & Girard, 2002: 124). Há um novo enfoque no comércio livre de bens e serviços (primeiro com o GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* e depois com a Organização Mundial do Comércio, ou WTO - *World Trade Organization*).

A lógica mercantil e industrial prevalece, forçando um “desvio dos papéis sociais, culturais e políticos dos *media* e da comunicação” (Siochrú & Girard, 2002: 126). Ou seja, apesar de se manter alguma normatividade, a preocupação central é de pendor económico e tecnológico, uma vez que é também neste período que entra nas agendas políticas a questão da convergência, tecnológica e económica (Cuilenburg & McQuail, 2003).

Esta caracterização genérica da história das políticas globais para os *media* ajuda-nos a perceber o que de mais relevante aconteceu desde o século XIX, bem como a ter noção dos organismos globais criados para influenciar o seu rumo. Além disso, há um conjunto de iniciativas que contribuíram para a governança global, designadamente conferências mundiais com “a inclusão e a conexão de novos atores, instituições e níveis de implementação de políticas nos processos políticos globais” (Hintz, 2009: 62). Aqui se incluem as conferências mundiais NWICO (*New World Information and Communication Order*) e a WSIS (*World Summit on Information Society*). A primeira consistiu no primeiro grande fórum em que se debateram questões ligadas à informação e à comunicação e emergiu dos debates encetados internacionalmente no final dos anos 70. A época era de confrontos entre os blocos soviético e ocidental, a par de confrontos entre o Norte e o Sul, quando uma série de ex-colónias ganhava independência. Centrava-se no estabelecimento de uma nova ordem económica internacional, com especial enfoque nas aspirações dos países do Sul, o que também se viu refletido nos objetivos da constituição, sob a égide da UNESCO, de uma comissão independente liderada pelo diplomata e Prémio Nobel da Paz, Sean McBride. O relatório que produziu assinalou os desequilíbrios dos fluxos comunicacionais internacionais e apresentou um conjunto de princípios para a instauração de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação (UNESCO, 1980), tendo as suas recomendações sido adotadas na 21ª conferência geral da UNESCO, em 1981 (Belgrado). A WSIS é considerada o “maior evento da governança da comunicação global” (Hintz, 2009: 12) e consistiu numa conferência mundial no âmbito das Nações Unidas (organizada pela ITU – *International Telecommunication Union*) que se dividiu em dois eventos: o primeiro, em Genebra, em dezembro de 2003, e o segundo dois anos depois na Tunísia, em novembro de 2005²⁷. Esta iniciativa foi também marcante para a participação das organizações da sociedade civil, nomeadamente potenciando novas áreas de conhecimento e de trabalho, estabelecendo novas alianças e produzindo documentos alternativos e contrastantes com as versões oficiais (Chakravartty, 2007).

Rematando e voltando um pouco atrás, é daquela identificação de momentos-chave na história que decorre o paradigma emergente de políticas públicas globais de que falam Cuilenburg & McQuail (2003: 203-205). A seu ver, na base deste modelo estão os princípios de liberdade de comunicação, de acesso livre e igualitário às estruturas e conteúdos mediáticos

²⁷ Informação detalhada sobre os documentos produzidos neste âmbito disponível em <http://www.itu.int/wsis/index.html> [acedido a 22.10.2014].

(numa lógica de partilha de recursos), e de controlo e prestação de contas, para os quais concorrem uma série de fatores influenciadores, “particularmente o mercado e os desenvolvimentos profissionais e institucionais dos próprios *media*”. Além disso, a regulação global dos *media* em que se centram acarreta consequências. Como Ó Siochrú & Girard (2002) concluem, há um contraste relativamente à intervenção internacional, ou seja, enquanto se encontram sofisticados instrumentos de regulação industrial (ligada à concorrência, à propriedade, a uma dimensão mais económica), são escassas e menos ativas as iniciativas no domínio da regulação social (que inclui regulação dos conteúdos e se prende com uma dimensão cultural, social e política). Perante isto, há quem considere que as potencialidades desta última, a regulação social, podem ficar seriamente limitadas num cenário de governança global dos *media* (Puppis, 2008).

Marc Raboy e Claudia Padovani (2010), que têm vindo a desenvolver um projeto de mapeamento das políticas globais de *media* (*Mapping Global Media Policy – GMP*), reforçam a diversidade de abordagens, dentro e fora de um leque abrangente de campos disciplinares, em que a *media governance* tem sido estudada e as consequências que isso traz para a definição da área, bem como a quantidade de trabalhos que se centraram na identificação dos assuntos, dos atores e dos processos neste âmbito. Não desmerecendo tais contributos, destacam que pouco foi feito depois de algumas publicações datadas de 2002 e, identificando a necessidade, os investigadores empenharam-se na definição desta área de estudo, de forma sistemática e compreensiva, aliando a um quadro analítico um suporte metodológico para as investigações. Destacamos, assim, o artigo “Mapping Global Media Policy: Concepts, Frameworks, Methods”, no qual procedem, numa fase inicial, a uma desconstrução reflexiva sobre os termos individualmente considerados e, posteriormente, à seguinte proposta de definição de Política Global de *Media*:

“A multiplicidade de configurações de atores, interdependentes mas operacionalmente autónomos, envolvidos em diferentes graus de autonomia e poder, em processos de carácter formal ou informal, em níveis diferentes mas por vezes sobrepostos – desde o local ao supranacional e ao global – em processos orientados para a política no domínio dos media e da comunicação, incluindo infraestruturas, conteúdo, uso e aspetos normativos e dirigentes [*normative and governing aspects*].

Através das suas interações, os atores podem (re)definir os seus interesses e prosseguir objetivos diferentes; contribuir para a definição de assuntos relevantes para a política e produzir conhecimento relevante e práticas culturais; promover o reconhecimento de princípios e a evolução de normas que informam a elaboração do processo de decisão político estatal [*state-based policy-making*], bem como das normas não-estatais e das medidas de autogoverno. Em última análise, podem envolver-se em negociações políticas enquanto procuram influenciar ou determinar o resultado do processo deliberativo” (Raboy & Padovani, 2010: 162-163).

Perante tal definição, parecem estar reunidas as condições para que possamos falar de uma nova fase, a da governança global, que abre caminhos à inclusão de outras vozes no processo deliberativo, que encontram mecanismos para se fazerem ouvir e participar nos processos deliberativos. Para Arne Hintz (2009: 50), a *global governance* é o caminho para uma nova ordem de governo de um mundo globalizado, na medida em que permite a participação de novos atores, principalmente do setor empresarial e da sociedade civil, uma “redistribuição de espaços e camadas de políticas entre o local e o global” e uma “interação e cooperação entre os diferentes atores e camadas”.

1.1. Significados e contributos da *governance* noutros contextos disciplinares

O vocábulo *governance* é amplamente encontrado em campos disciplinares distintos e, embora possamos detetar dissemelhanças, o seu sentido acaba por culminar em aceções relativamente comuns. A *governance* implica um conjunto de ideias que nos remetem para a dispersão, a horizontalidade e a desconcentração (de poderes, de agentes, de regras...), mas são frequentes as variações do termo, com significados e aplicações diferentes, como *corporate governance* ou *global governance*. No primeiro caso, a Economia usa a expressão para se referir à distinção entre os proprietários das instituições e os administradores e dedica-se quer a questões muito práticas relacionadas com a área, quer a questões como a do controlo pelo mercado ou pelo Estado e a da escolha por uma regulação formal ou informal (Kirkbride, Letza & Sun, 2005). No segundo, a *global governance* alude a uma espécie de rede que transcende os vínculos nacionais, importante na Ciência Política, em particular no contexto das Relações Internacionais.

Na domínio da Ciência Política, Rhodes (2007: 1246) sustenta que *governance* é “um novo processo de governar” ou “o novo método pelo qual a sociedade é governada”. O investigador refere que inclui outros atores (não-estatais) e suplanta o governo e as tradicionais fronteiras que separam o público do privado, o estatal do não-estatal, que pressupõe articulações entre as diferentes partes na busca e na partilha de recursos e objetivos e que assenta numa lógica de acordo mútuo quanto às ‘regras do jogo’ (Rhodes, 2007). As redes são, para o investigador que se dedica aos estudos sobre a Política, um aspeto central para a definição do conceito, daí que se refira a *network governance*. A aceção que propõe atribui grande

importância às redes, que apresentam elevada autonomia e independência face ao Estado e, embora este possa exercer influência sobre elas, não estão numa relação de subordinação: é uma forma de governar com e através dessas redes (Rhodes, 2007). Salienta, aliás, que o conceito de redes de política é utilizado de diferentes formas, em distintos contextos e níveis de análise, designadamente: a um nível micro, das relações interpessoais; meso, entre grupos de interesse e o governo; e entre o Estado e a sociedade civil, numa dimensão macro (Rhodes, 1997).

Ainda no quadro da Ciência Política, Renate Mayntz (2003: 27) refere que a *governance* começou por ser uma teoria cuja preocupação central eram as ações dirigentes políticas enquanto algo que “deliberadamente procura moldar as estruturas e os processos socioeconómicos”, sendo hoje percebida de modo distinto, afastando a hierarquia vertical de controlo e assumindo uma articulação entre os atores estatais e os não-estatais, em redes públicas e privadas. Na sua perspetiva, estas redes florescem da dispersão de poderes e implicam cooperação e união de esforços para a prossecução eficaz dos objetivos, o que poderia levar-nos a constatar que daí decorre uma perda do controlo estatal. Ao invés disso, o que defende é um reposicionamento do lugar e do papel desempenhado pelo Estado: entra na equação um Estado moderno “mais cooperativo”, uma proliferação das redes e o “novo fenómeno” da integração europeia (Mayntz, 2003: 38).

Ora, a conceptualização em torno da *governance* neste âmbito disciplinar foca-se no Estado e nas relações entre este e os atores não-estatais. Apesar de podermos destringir diferenças entre as abordagens dos cientistas políticos sobre o termo, é de realçar a sua polivalência e as várias narrativas desenvolvidas em torno do mesmo. Deste modo, o que podemos é descortinar algumas linhas gerais que habitualmente definem o termo *governance*, embora “não haja um processo lógico ou estrutural necessário que determina a forma que a *governance* assume” (Bevir & Rhodes, 2003: 73). É precisamente neste aspeto que reside o ecletismo da noção, no âmbito da qual encontramos aceções mais restritas do termo, como a de Rhodes (2007), ou mais genéricas, como a seguinte:

“A *governance* é caracterizada por uma racionalidade reflexiva, segundo a qual a direção [*steering*] é avaliada mediante a habilidade para a produção de consenso e de obtenção de aceitação, o típico indivíduo é ‘homo politicus’, o horizonte tempo e espaço é variável (atravessa as fronteiras entre o local, o nacional e o global) e o critério para o fracasso reside na falta de consenso e de coerência” (Hoff, 2003: 43).

Na proposta de Bevir & Rhodes (2003: 61), o conceito “explora a flutuante fronteira entre o Estado e a sociedade civil”, da qual decorrem padrões diferentes de *governance*, tidos

como “produtos contingentes de diversas ações e de lutas políticas informadas pelas crenças dos agentes que vão surgindo no contexto das tradições” (Bevir & Rhodes, 2003: 73). Cruciais para esses padrões são, na visão de Kooiman (2003: 80), as inter-relações entre os atores de uma determinada sociedade, seja no registo público/público, público/privado ou privado/privado, uma vez que a *governance* decorre dessas interações entre o político e o social e versa sobre a “totalidade de ideias conceptuais” sobre as mesmas.

A conceção do termo que se enquadra numa dimensão da *governance* em termos supranacionais encontra-se, nomeadamente, no contexto de trabalhos sobre questões como a integração europeia e as relações com os países, e que conduz à utilização de desdobramentos do termo (como *multilevel governance* ou *democratic governance*). Neste sentido, há perspetivas que apontam para uma difusão do poder e para uma desconcentração dos focos de decisão, sugerindo que à proliferação de mecanismos desta índole subjaz uma interdependência e confluência no momento da implementação dos processos:

“Enquanto os sistemas de regras dos governos podem ser percebidos como estruturas, os de *governance* são funções sociais ou processos que podem ser implementados numa variedade de formas, em diferentes tempos e espaços (ou até em simultâneo), por uma variedade de organizações” (Rosenau, 2003: 225).

Esta noção parte do pressuposto de que estamos num “mundo de autoridade desagregada” (Rosenau, 2007) ou, diríamos nós, de autoridades múltiplas que carecem de relacionamentos e influências mútuas com vista à afirmação da sua credibilidade e legitimidade externas. O cientista político americano refere-se ao que intitula de “esferas de autoridade” [*spheres of authority – SOA*] e assume a sua existência e proliferação generalizadas em vários níveis das sociedades, em diferentes domínios de ação, argumentando, no entanto, que esta fragmentação não é necessariamente sinónimo de caos (uma ideia que poderia ser contraposta à noção de que organização implica uma superpotência em termos de autoridade).

A vertente de análise da *governance* relativamente à União Europeia tem suscitado interesse no meio académico na última década (Puppis, 2010; Payne, 2003) e a aplicação do termo nesse quadro refere-se aos diferentes níveis de tomada de decisão em articulação com os Estados numa lógica de *multilevel governance*. Ou, ainda, com base na ideia de *democratic governance*, isto é, de inclusão da sociedade civil nos debates, na participação democrática, nos processos deliberativos e nos movimentos sociais. Bernauer *et al.* (2010) conduziram uma investigação empírica em 180 países com o objetivo de perceber até que ponto as ligações dos Estados com o sistema internacional influenciam a cooperação internacional, ou seja, as

dinâmicas da *governance* global. Anthony Payne (2003: 217-218) refletiu sobre a visão da União Europeia do prisma da *multilevel governance*. Assim, concebeu-a como uma estrutura caracterizada pela multiplicidade de atores envolvidos, em níveis distintos, que interagem em “complexas redes de variável densidade horizontal e vertical”, e perspetivou-a como uma “arena dinâmica e evolutiva de interação política, não uma ordem estável redutível a uma lógica intergovernamental ou neo-funcionalista” que valoriza o papel dos Estados mas não assume o monopólio destes. Também Bovaird (2005) se centra na variedade dos atores envolvidos, sejam instituições nacionais, supranacionais ou não públicas, e atenta para a sua articulação nos processos de formulação de políticas e de tomada de decisão em assuntos públicos. Rhodes (1997: 17) destaca que a realidade da União Europeia é o que melhor representa o termo e desenvolve a noção de “esvaziamento do Estado” para se referir à “perda de funções para a União Europeia no sentido ascendente e, no sentido descendente, para entidades com uma finalidade específica e, para o exterior, para agências”, isto é, para departamentos governamentais, centrais ou locais (Rhodes, 1997: 53).

Nos Estudos Políticos, encontramos a utilização do conceito numa vertente normativa, como é o caso do desdobramento na expressão *good governance* (ou boa governança). Os relatórios e os estudos promovidos pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) ilustram essa aplicação, em áreas como o ambiente, a ciência e a indústria. Por exemplo, o guia das boas práticas no setor da água²⁸ com vista ao sucesso da *good governance* ou os “Princípios da OCDE de Corporate Governance”²⁹, relacionado com as finanças e o desempenho das empresas (incluindo proprietários, gestores, investidores, etc.). Estes exemplos ilustram a diversidade de áreas em que se fala de *governance*, se conceptualiza o termo e se desdobra o mesmo em múltiplas denominações. Aliás, serão possivelmente entendimentos que se posicionam numa perspetiva neoliberal do conceito, que “ênfatiza as ineficiências da burocracia, o ónus da tributação excessiva, a mobilidade do capital e a competição entre Estados” (Bevir, 2003). Diferente desta visão e daquela da *governance* em termos de redes (próxima dos cientistas políticos) é a posição de Mark Bevir (2003). O autor

²⁸ Relatório elaborado na sequência do sexto “World Water Forum”, em março de 2012. Disponível *online* em: <http://www.oecd.org/env/watergovernanceprogramme.htm> [acedido a 11.10.2014]. É curioso verificarmos o leque de abordagens do conceito em áreas tão distintas como o tema sobre o qual nos debruçamos e este. Neste relatório, encontramos a definição de *water governance* como “o conjunto de sistemas políticos, sociais, económicos e administrativos que estão a ser implementados para o desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos e os serviços de fornecimento de água, em diferentes níveis da sociedade” (página 5).

²⁹ Guia de princípios que foi atualizado pela última vez em 2004. Disponível em vários idiomas *online* em <http://www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporategovernance.htm> [acedido a 11.10.2014]. Atente-se na observação do Secretário-Geral, na página 4: “É importante ressaltar que os nossos esforços também ajudarão no desenvolvimento de uma cultura de valores para o comportamento profissional e ético de que o bom funcionamento dos mercados depende. Confiança e integridade desempenham um papel essencial na vida económica e, para bem dos negócios e da futura prosperidade, temos de nos assegurar que são devidamente prosseguidas”.

expõe uma análise descentrada que considera ambas as anteriores e pondera o fenómeno da construção social e os contributos dos indivíduos na construção dos significados, insistindo que “todas as formas de organização são concebidas como produtos de ações contingentes de vários participantes” e “encorajando-nos a tratar a *governance* como uma oportunidade para redefinir a democracia” (Bevir, 2003: 216-218).

Tendo em conta o exposto anteriormente, verificamos a versatilidade e o ecletismo associados à *governance*. Demos conta dessa diversidade recorrendo a áreas disciplinares distintas, embora não tenhamos coberto todos os domínios em que as aplicações do vocábulo se verificam (como o da Administração Pública). Além disso, podemos ainda mencionar que, não obstante o leque de disciplinas em que encontramos menções, desdobramentos e significados do termo, há características transversais. Melhor, há um determinado conjunto de traços gerais verificáveis nas aplicações do conceito, que lida diretamente com noções de horizontalidade, de complementaridade, de (inter)dependência, seja no que diz respeito aos atores que os processos podem envolver, seja relativamente aos processos de implementação de políticas ou de tomada de decisões. No fundo, a lógica da *governance* inverte o tradicional processo próprio da verticalidade associada à relação entre governantes e governados e passa a sustentar uma horizontalidade nas interações, entre ambos e entre ambos e os atores não-estatais. Sumariamente, podemos sustentar que versa sobre uma coordenação não hierárquica que invoca o envolvimento entre atores não-estatais naqueles processos. Trata-se, por fim, de um conceito que abrange uma estrutura, mas também um processo. Como explicam Börzel & Risse (2010: 114), enquanto estrutura envolve “instituições e constelações de atores”, abarcando atores estatais e não-estatais, e como processo centra-se nos “modos de coordenação social na regulamentação, na implementação e na provisão de bens coletivos”.

Concluindo, parecem haver muitas ‘*governances*’, embora seja possível detetar linhas caracterizadoras comuns. Além disso, em comum também se encontra uma ideia genérica que se prende com insistências em não excluir o Estado destas reflexões, sustentando, aliás, a importância e o papel que o mesmo desempenha no âmbito das redes em que se pode inserir. Continua, de facto, a ser considerado um agente central, com responsabilidades, embora seja convocada a necessidade de reposicionar as conceções sobre o Estado, numa nova lógica, num contexto diferente, bem como de destrinçar *governance* de governo. A *governance* refere-se a uma mudança no próprio significado de governo, visto que indica um “novo processo de governo; ou uma alterada condição da regra estabelecida; ou um novo método pelo qual a

sociedade é governada” (Rhodes, 1997: 46). James N. Rosenau (1992: 4) argumenta que, embora ambos se refiram a atividades intencionais e orientadas para propósitos, governo remete para “atividades sustentadas por autoridade formal” e *governance* para “atividades apoiadas em objetivos comuns”, abrangendo organizações governamentais e “mecanismos informais, não-governamentais”. Assim, fala de *governance* sem governo quando se verificam “mecanismos de regulação numa esfera de atividade que funcionam eficazmente, mesmo que não sejam dotados de autoridade formal” (Rosenau, 1992: 5).

1.1.1. O Livro Branco sobre a Governança Europeia

Com frequência, as definições de *governance* postulam uma dimensão normativa. Assim se encontram referências específicas como a expressão *good governance*, que, em traços gerais, remete para um normativismo da implementação de boas práticas. Neste quadro, o “Livro Branco sobre a Governança Europeia” (doravante, “Livro”) surge na sequência de constatações ao nível da não identificação dos cidadãos com o projeto europeu e com o intuito de melhorar os processos de implementação de políticas. Neste documento, encontramos uma tendência muito próxima da definição de *governance* que Guy Peters (1997: 51-52) sugere: é algo que “fornece orientação à sociedade”.

O objetivo assumido no próprio texto da Comissão Europeia (2001a: 8) resume-se à abertura do “processo de elaboração das políticas para reforçar a participação e a responsabilização”. Posto isto, são definidos cinco princípios centrais, os quais, combinados, estão na base das propostas para uma boa governança. Estes têm que ver com: 1) a **abertura** e transparência dos processos de implementação de políticas e de tomada de decisões, pelas instituições europeias; 2) a **participação** dos cidadãos nesses processos; 3) a **responsabilização** de cada interveniente nos processos deliberativos, associada à clara definição de papéis; 4) a **eficácia**, no tempo e na medida certa, das decisões; e 5) a **coerência** do conjunto das políticas com que a União Europeia lida (Comissão Europeia, 2001a: 11).

Está patente neste “Livro” que estes princípios partem de uma assumida necessidade de reforma da governança europeia, que procede da identificação de um paradoxo, isto é, da constatação de que os cidadãos depositam a responsabilidade e a necessidade de intervenção nas instituições europeias mas, em simultâneo, mostram perda de confiança nas mesmas e na

política em geral, descartando-se, deste modo, do assunto, deliberada ou desinteressadamente. É assim que se reconhece que é necessário “renovar o método comunitário” com uma “abordagem que parta mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos” (Comissão Europeia, 2001a: 4). A ideia central está num manifesto reforço do diálogo com as instituições e no incentivo ao envolvimento e maior participação nos processos de elaboração e implementação das políticas europeias (nomeadamente através de consultas públicas), abrindo à sociedade civil e procurando torná-la organizada. Por detrás disso está, como vimos, um entendimento de que é necessário renovar a governança europeia e proceder a uma aproximação (bem como responsabilização) daqueles intervenientes e interessados no projeto europeu.

Seguindo a lógica que acabámos de mencionar, foi um documento que esteve em consulta pública até 31 de março de 2002, tendo sido posteriormente publicado um “Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia” (2003b), com o objetivo de fazer um balanço dos procedimentos adotados até àquele momento, incluindo as iniciativas que versaram sobre a governança e os resultados de tal consulta. Embora se admita que, em matéria de governança europeia, o livro não é estanque nos assuntos que levanta, o relatório salienta a qualidade dos contributos decorrentes da consulta pública. Em número reduzido, mas com participações produtivas, pode ler-se neste relatório que a renovação da governança não é tarefa de exclusiva responsabilidade de nenhum dos atores envolvidos. Assim,

“A promoção de novas formas de governança não é, de modo algum, responsabilidade única das instituições europeias e muito menos da Comissão isoladamente. Incumbe, sim, a todos os níveis dos poderes públicos, às empresas privadas e à sociedade civil organizada, uma vez que os princípios de boa governança — abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência — são o reflexo dos anseios da opinião pública neste início de século” (Comissão Europeia, 2003b: 5).

O mencionado relatório procede ainda a uma análise detalhada das medidas a tomar com vista à prossecução dos objetivos traçados no âmbito dos cinco eixos de ação centrais definidos no “Livro” e reforça, com base nos resultados da consulta pública, a necessidade de intervenção para: a) “reforçar a participação numa perspetiva ascendente (*bottom-up*) na conceção e aplicação das políticas da União Europeia”; b) “alargar a paleta de instrumentos disponíveis para dar resposta aos novos desafios da governança”; e c) “recentrar a missão das instituições europeias, dotando-as de responsabilidades mais claras” (Comissão Europeia, 2003b: 31). Para Henrik Bang (2003), é porque a Comissão reconhece que a cultura política tem muito a ver com a construção da identidade que propõe uma estratégia diferente, que se firma nos procedimentos de consulta e no diálogo, na aproximação dos intervenientes, na

promoção de plataformas que contribuem para a autonomia local e regional. Em suma, na prossecução do que o autor designa de “*culture governance*”, ou seja, uma “forma moderna de ação estratégica” (Bang, 2003: 251).

2. Media Governance, Regulação dos Media.. Que relação?

Por que interessa falar de *governance* se é sobre a regulação dos *media* que nos debruçamos? Além da estreita relação entre ambos os conceitos, que justifica esta abordagem, atente-se no facto de podermos dizer, *grosso modo*, que o segundo está incluso no primeiro, como se de algo menos abrangente se tratasse. Ainda de modo bastante linear, podemos também dizer que à *media governance* são muito caras as práticas de autorregulação e de correção. Nos parágrafos seguintes, aprofundamos estas ideias e explicamos por que a *governance* importa à regulação e o que a sua perspectiva traz de novo.

Hamelink & Nordenstreng (2007: 232) referem que a *media governance* é o conjunto de “práticas, regras e instituições que determinam, limitam e conferem incentivos à performance dos *media*”. Trata-se de uma “abordagem científica e teórica para analisar diferentes formas de regulação dos *media*” (Donges, 2007: 328-329), que também pode ser vista “como um instrumento da regulação”, na medida em que ilustra como os vários atores se podem articular na negociação e no estabelecimento de regras. Denis McQuail (2007) coloca a tónica num outro aspeto, que se prende com a ideia da aceitação voluntária. O estudioso dos *media* destaca que o conceito remete para o comum acordo e para a aceitação voluntária dos participantes de *media* relativamente às regras que lhes são aplicáveis. Trata-se de uma “‘nova ordem’ de governança” em curso, que resulta da articulação entre forças que, embora distintas, colaboram e frequentemente se relacionam entre si, num domínio de mútuas influências e de formas de “soft power” (McQuail, 2007: 18).

A nosso ver, esta abordagem traz à regulação uma série de parâmetros que nos permitem alargar a visão sobre o fenómeno e não aprisiona as várias perspectivas no tradicional comando e controlo estatal, assente numa direção única e vertical. Estes parâmetros podem ser resumidos nos seguintes tópicos:

- Acima de tudo, é uma posição teórica que introduz a ideia de mudança, de passagem, de transformação (Moe, 2010; McQuail, 2007; Puppis, 2007; Rhodes, 1997). Remete

para uma (nova) ordem global em que se privilegiam a multiplicidades de atores e a relevância dos seus contributos; em suma, a complementaridade e a partilha e conjugação de interesses comuns numa determinada área que a mais elementos diz respeito e não se confina ao Estado;

- Abre a perspetiva à influência dos atores regionais e globais, embora não descarte a importância das fronteiras nacionais;
- Tem a potencialidade de poder inculcar ou conduzir a (um maior sentido de) responsabilidade(s), uma vez que a existência de poderes que discricionariamente impõem condutas, limitações ou sanções é contrária à ideia de *governance* (McQuail, 2007; McQuail, 2003a);
- Permite a inclusão de atores privados, mas também dos cidadãos (nomeadamente através da sociedade civil organizada ou com recurso a consultas públicas, através das quais os cidadãos podem contribuir para o desenho e a implementação de políticas públicas, intervindo nos processos de decisão) (Rossi & Meier, 2012; Bardoeel & d’Haenens, 2004a);
- Preconiza o debate, a partilha e a cooperação. Primeiro, porque admite a presença de atores não-estatais e este simples reconhecimento pode convidar à participação. Em segundo lugar, pois assenta num pressuposto-base de negociação de regras, logo, incentiva a comunicação e o consenso, bem como o estabelecimento de acordos e de projetos em comum.

Posto isto, consideramos que esta abordagem é crucial para refletir aquilo que pretendemos transmitir nesta dissertação. Uma vez que convoca para a discussão outros atores, a quem tradicionalmente não era conferido um lugar de relevo (ou até mesmo lugar nenhum) nos processos de decisão, e tem implícitas a complementaridade e a conjugação de vontades, convida a uma reflexão mais profunda sobre a regulação. E será especialmente útil porque “as intervenções políticas nos *media* são mais sensíveis do que em outras áreas” (McQuail, 2003a: 91).

Em específico, a dispersão a que a *media governance* se reporta traduz-se na concretização (ou possibilidade de concretização) dos mecanismos de autorregulação e de correção, olhando para o sistema mediático como um todo constituído por partes distintas que podem articular-se em nome de objetivos comuns: procurando fornecer um serviço de

qualidade, a partilha de espaços de debate comuns, inclusivos e participativos, convocando os ideais democráticos e zelando pela justiça e pela equidade num mercado extremamente concorrente. McQuail (2003a: 98) ilustra a abertura da *media governance* fazendo uma distinção das suas modalidades com recurso a dois eixos, um que se prende com a formalidade/informalidade das práticas e o outro com o seu caráter externo ou interno (ver “Figura 4”).

Figura 4 - Tipologia de formas de *governance* (McQuail, 2003a: 98)

	Formal	Informal
Externo	Lei e regulação	Forças e relações do mercado Pressões e <i>lobbies</i> Opinião pública e criticismo
Interno	Gestão e controlo financeiro Autorregulação	Profissionalismo Cultura organizacional Normas e ética

Estas formas de *governance* ilustram como a *media governance* se manifesta em áreas tão distintas como as que a “Figura 4” mostra, abrangendo o domínio do que é formal e externamente prescrito, mas também as práticas que se situam no quadro interno da profissão, mesmo que com caráter informal. Neste âmbito, é o próprio investigador quem realça que estas formas internas, nos dois domínios (formal e informal), podem decorrer – e decorrem com frequência – de impulsos externos (McQuail, 2003a: 97). Também Manuel Puppis (2007: 333-334) refere a necessidade de distinguir domínios, indiretamente corroborando a ideia que McQuail sugere de que, apesar de estarmos no domínio da *media governance*, há práticas diferenciadas, que ocorrem em terrenos distintos, e não podemos simplesmente tratar por igual o que é diferente e o que tem origem em áreas diferentes. É neste sentido que enumera domínios da *media governance*: regulação das organizações, da propriedade, do financiamento, da distribuição, dos processos e dos conteúdos. Através desta distinção, podemos desde logo aferir a complexidade do conceito e a multiplicidade de práticas que podem estar em análise. Do mesmo modo, embora consideremos que é no domínio nacional que reside o cerne da questão, já que “o Estado-nação ainda é a unidade política principal e a maioria dos *media* ainda operam predominantemente dentro das suas fronteiras” (McQuail, 2003a: 99), não podemos descartar o relevo das instituições regionais e globais. Além disso, as dinâmicas europeias e internacionais acarretam consequências, direta ou indiretamente, para a configuração dos sistemas nacionais e para as práticas mediáticas.

Convocando a proposta de Manuel Puppis (2010), segundo a qual uma visão da *governance* como extensão vertical do governo nos permite equacionar os diferentes níveis de regulação (além do nacional, o regional e o global), a integração dos *media* em dimensões supranacionais possibilita uma análise das práticas e das influências de uma grande variedade de atores. São os casos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*UNESCO*), da Organização Mundial do Comércio (*WTO – World Trade Organization*), da União Internacional das Telecomunicações (*ITU – International Telecommunication Union*), da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (*WIPO – World Intellectual Property Organization*), e da Organização da Internet para a Atribuição de Nomes e Números (*ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*)³⁰. Daí decorre a variedade de organismos que versam sobre questões ligadas aos *media* e à comunicação num nível global e que influenciam a regulação dos *media* no âmbito nacional, bem como as relações entre os diferentes Estados que são afetados pela atividade destas instituições, numa rede articulada de interações e influências. Não obstante, questiona-se se tais relações se dão numa lógica intergovernamental ou de genuína *governance* (Kleinsteuber, 2004).

Siochrú & Girard (2002) atentam precisamente nesta influência e no complemento da *global media governance* face aos Estados nacionais e realçam a mudança relativamente às possibilidades de a sociedade civil poder intervir na área. Para os autores, isto decorre da ideia de que a globalização tornou os *media* menos alcançáveis e introduziu um novo padrão de participação/intervenção, já que a sociedade civil se torna, também ela, global, através das redes de organizações não-governamentais.

Em suma, a abordagem que a (*media*) *governance* nos permite é tão complexa quanto a definição do próprio termo em si. Muito em voga nos anos recentes, trata-se de um conceito analítico, mas também com um elevado pendor normativo. Resumidamente, abre portas a uma diversidade de atores (habitualmente apartados dos processos políticos), à complementaridade dos debates e das tomadas de decisão e redonda numa dispersão de poderes e de esferas deliberativas. Apesar disso e de ser cada vez mais evidente a quantidade e a qualidade do trabalho académico produzido nesta área, ainda há muito por fazer.

Em 2004, num artigo sobre as debilidades dos instrumentos estatais para lidar com a internet, Kleinsteuber (2004: 69) escrevia que a *governance* “toma decisões em vez do Estado”

³⁰ As páginas oficiais de cada um destes organismos condensam informação básica sobre os mesmos e dão conta das iniciativas e estudos levados a cabo, constituindo uma importante fonte de informação. Indicamos os endereços eletrónicos de cada um, respetivamente: <http://en.unesco.org/>; <http://www.wto.org/>; <http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx>; <http://www.wipo.int/portal/en/index.html>; <https://www.icann.org/> [accedidos a 21.10.2014].

na expectativa de que este as respeite, e é um conceito que “está numa fase experimental e ainda tem que provar a sua utilidade num contexto global”. Além disso, são requeridos estudos que avaliem os desenvolvimentos e a aplicação prática do mesmo em circunstâncias concretas, como a análise comparativa de serviço público no Reino Unido, na Alemanha e na Noruega que fez Hallvard Moe (2010).

Para Hamelink & Nordenstreng (2007: 232), a sofisticação do conceito deriva da intrincada realidade que são os próprios *media*:

“A complexidade da *media governance* também resulta do facto de os *media* se localizarem na sociedade civil, mas também operarem no mercado e estarem ligados a instituições do Estado. Além disso, os *media* como sistemas sociais funcionam simultaneamente em domínios económicos, políticos e culturais”.

Um “conceito esquivo” é como D’Haenens, Mansell & Sarikakis (2010: 131) se referem à *media governance*, dada a dispersão que pode atingir, a qual simultaneamente acolhe, a nosso ver, a riqueza e o perigo do termo. Por um lado, a produção científica assente nesta perspetiva apresenta uma visão inclusiva que beneficia os atores não-estatais, conferindo-lhes um lugar e um papel num domínio que lhes era alheio. Abrange, por conseguinte, os mecanismos de regulação que abordamos nesta dissertação e o conjunto de organismos que operam nos níveis regional e global e que influenciam os sistemas mediáticos nacionais. Além disso, tem uma versatilidade em termos de enquadramento teórico, passível de ser analisado em diferentes áreas disciplinares. Por outro lado, tal abrangência tem o perigo de poder conduzir à dispersão e à confusão dos principais pilares sobre os quais assenta e dos quais demos conta ao longo das últimas páginas.

2.1. *Media governance* – uma proposta analítica de Manuel Puppis

Como vimos, o termo *media governance* tem vindo a ganhar destaque nos trabalhos académicos nos últimos anos mas, como aponta (Puppis, 2010), carece de uma conceptualização teórica aprofundada e sustentada. Deste modo, é o próprio autor quem desenvolve um exame reflexivo do conceito e apresenta uma proposta analítica do mesmo num artigo publicado em 2010 na revista científica “Communication, Culture & Critique”, para nós uma referência na compreensão da *governance* aplicada aos *media*.

Puppis define *media governance* como a “estrutura regulatória como um todo, isto é, a totalidade das regras que visam organizar os sistemas de *media*” (2010: 138) e faz uma

proposta analítica do conceito assente em dois ângulos de abordagem: de acordo com uma visão integrada das regras e na vertente de enquadramento transdisciplinar.

O primeiro ângulo, segundo o qual a *media governance* concebe uma visão integrada das regras, tem em consideração o tradicional modelo vertical *top down* de subordinação dos governados face aos governantes (ou dos reguladores face aos regulados), mas também a horizontalidade subjacente às relações que podem ser estabelecidas entre as várias instituições, setores e atores de uma determinada sociedade, isto é, entre os atores estatais e os não-estatais. Neste sentido, a *media governance* é uma “extensão horizontal e vertical do governo” (Puppis, 2010: 140), enquadrando-se, no primeiro caso, a regulação estatutária, a correção e a autorregulação e, no segundo caso, são equacionados os diferentes níveis em que a regulação pode dar-se (designadamente os níveis regional e global). Na prática, o investigador não descarta a regulação estatutária, nem a importância do papel do Estado. Porém, e aqui reside a inovação da conceptualização proposta, são englobados no processo, em igualdade de importância, todas as outras formas de regulação que incluem atores não-estatais e os níveis em que esta pode ter lugar. Quanto à tipologia das regras, Manuel Puppis distingue entre aquelas que são formuladas e executadas dentro ou fora de uma determinada instituição e aquelas que são aplicáveis a toda a indústria ou apenas a uma das organizações (Puppis, 2010: 141). Ou seja, a governança coletiva dos *media* engloba a regulação estatutária, a autorregulação e a correção que são aplicáveis à indústria como um todo, bem como as iniciativas específicas de uma determinada instituição que versam apenas sobre si próprias. Por oposição, a governança organizacional dos *media* tem que ver com a criação e a implementação de regras internas numa instituição em particular, visando uma auto-organização e um autocontrolo das suas práticas. Para o autor, esta sua proposta de visão integrada das regras tem a vantagem de contribuir descritivamente para a definição de um determinado cenário regulatório, dando conta das “práticas, regras e instituições que modelam os sistemas mediáticos e o *design* regulatório” (Puppis, 2010: 141) e questionando que tipologias de interações podem ser estabelecidas na prática (dimensão positiva). No domínio do normativo, permite averiguar as limitações das regras e dos modelos regulatórios e proceder a avaliações com o intuito de verificar o cumprimento dos pressupostos da *governance* democrática.

Dissemos atrás que esta perspetiva continha duas abordagens e compreendemos no que consistem os principais contributos de Manuel Puppis para uma visão integrada das regras. A segunda aceção do autor prende-se com o facto de o conceito poder ser estudado de

diferentes ângulos disciplinares, como vimos no princípio deste capítulo. Puppis propõe uma perspetiva sobre o eixo do novo institucionalismo sociológico que, em traços gerais, concebe as estruturas regulatórias como instituições, como sistemas que simultaneamente condicionam e proporcionam condições para a ação dos *media* (2010: 143). Assim, permite-se o entendimento de que as regras concebidas no âmbito da *media governance* como instituições imperam pelo seu carácter sancionatório mas, e acima de tudo, pelas dimensões normativa e cultural-cognitiva que a *governance* também convoca. Com estas indicações, o autor pretende destacar que os quadros mentais e culturais, as interações e as perceções partilhadas sobre os significados (das regras, da *governance*) e todo o conjunto de pressupostos ético-normativos influenciam os *media*. Por outro lado, realça ainda que os *media* têm autonomia, não são totalmente determinados pelas instituições, e é importante incluir na análise o modo como os *media* reagem e lidam com as regras estabelecidas, o que contribuirá para melhorar a *media governance* (Puppis, 2010). Também Patrick Donges (2007: 327) procede a uma reflexão teórica da *media governance* no quadro do institucionalismo sociológico e salienta que daí decorre uma visão segundo a qual os atores envolvidos (empresas de *media*, reguladores...) têm raízes institucionais das quais não podem desprender-se. A regulação e as formas que pode assumir decorrem de regras e arranjos institucionais e essas regras resultam de decisões (embora esse processo possa ser involuntário). Assim, o autor aponta sumariamente uma função tripla das regras institucionalizadas, que consistem na base, no resultado e no instrumento da regulação (Donges, 2007: 328), uma ideia central na qual culminam as aceções de ambos os investigadores referidos.

A proposta de Manuel Puppis a que nos referimos neste ponto vinha sendo trabalhada há uns anos pelo investigador. Numa seção especial da revista “Communications” (2007), que surge na sequência de um painel dedicado ao conceito de *media governance* no âmbito da “ICA – International Communication Association”, o seu texto é uma reflexão parcial sobre o tema (Puppis, 2007), que encontramos novamente explorada anos depois (Puppis, 2010). Em 2007, a análise centrava-se no eixo da *media governance* como extensão horizontal do governo, englobando a regulação estatutária mas também a correção e a autorregulação. Aqui, Puppis reforçava a ideia que posteriormente continua a defender: uma perspetiva com base neste conceito não retira o Estado das suas análises; pelo contrário, destaca-se a importância da regulação estatutária ao mesmo tempo que se discute e se questiona o papel do Estado (Puppis, 2007). Insistimos constantemente nesta premissa, pois consideramos que é fundamental ter em

mente esta posição de enquadramento da *media governance* quanto ao papel estatal, principalmente quando a mesma reforça a relevância da correção e da autorregulação.

3. A inter e a transdisciplinaridade da regulação

Os estudos sobre a regulação têm vindo a ganhar impacto e crescente interesse nas últimas décadas, não só no domínio das políticas públicas e dos governos, mas também ao nível da academia, designadamente em campos disciplinares diferentes. Trata-se, de facto, de um tema transversal e que permite abordagens diversas, que se presta a estudos e análises sob prismas que se completam entre si mas que encontram abrigo confortável em terrenos diferentes. Referimo-nos a vários ramos do Direito, à Ciência Política, à Administração Pública, à Psicologia e à Economia. Além disso, as duas últimas décadas evidenciam um amadurecimento nos estudos sobre o tema e uma aproximação entre as vertentes teórica e prática, o que contrasta com um período antecedente de clausura das perspetivas em áreas específicas como a energética ou a financeira (Baldwin, Cave & Lodge, 2010: 5). Podemos, por conseguinte, destacar as iniciativas de melhor regulação (*'Better Regulation'*) e de boa regulação (*'Good Regulation'*) que refletem esta transversalidade. O surgimento de uma revista científica dedicada, em exclusivo, à regulação, é também um sintoma deste fenómeno. Aliás, a “Regulation & Governance”, cujo primeiro volume data de 2007, assume a fragmentação da área e posiciona-se como plataforma de reflexão que agrega estudiosos de diferentes áreas e que pretende contribuir para o desenvolvimento empírico e teórico da regulação e da *governance*³¹.

Nota-se, portanto, uma evolução relativamente aos estudos sobre este tema, mas também, em particular, sobre as aceções, os significados e o alcance da própria palavra 'regulação'. O modo de olhar a regulação tornou-se mais flexível, dada a própria permeabilidade do assunto, nos campos teórico e prático. Trata-se, na verdade, de uma evolução que se verifica ao nível das visões sobre o conceito, que deixou de estar adstrito a uma lógica de comando direto e unilateral sobre uma determinada área, que era dominante nos estudos datados dos anos 60 e 70, e que passou a abarcar perspetivas que destacam a possibilidade de a regulação ser exercida por outros mecanismos. Além disso, a plasticidade da regulação passou também a incluir análises que consideram as articulações entre a vertente teórica e a prática, o que pode

³¹ Esta revista científica é editada pela Wiley Publishing. Informação retirada do seu endereço eletrónico, disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291748-5991/homepage/ProductInformation.html> [acedido a 19.11.2014].

significar uma complexificação dos estudos mas, em simultâneo, os torna mais completos e úteis aos vários campos que se interessam pelo tema e nos quais a regulação assume um papel importante. A linguagem da regulação passou a percorrer domínios distintos e a interação entre as disciplinas permite a diversificação e o contraste de reflexões que se possam fazer. A perspetiva transdisciplinar que permite consiste, a nosso ver, numa das grandes riquezas de uma área que parece poder significar tudo o que diga respeito a, *grosso modo*, atividades de direção, de orientação ou de controlo. Como apontam Baldwin, Cave & Lodge (2010: 12), é “mais exato ver a regulação como um campo de estudos que opera entre conversações ‘transdisciplinares’ e a ‘interdisciplinares’”, na medida em que estamos perante uma área que desconhece as suas próprias limitações e que não apresenta enquadramentos teóricos e metodológicos específicos.

Assim, é precisamente no que temos vindo a destacar como potencialidade e símbolo da vitalidade da regulação que podem residir derrapagens e indefinições concetuais, teóricas e pragmáticas, sobre os significados e os usos da regulação. Daí também a dificuldade em percorrermos os estudos sobre a regulação de modo sistemático.

4. Um discurso globalizado sobre regulação

Apesar de conseguirmos distinguir, na literatura, abordagens à regulação próprias da disciplina em que se enquadram, há tendências que nos permitem um certo grau de generalização e que são úteis para olharmos a questão de modo relativamente simples. Há uma série de teorias que foram surgindo mediante modificações nos planos governamentais, evoluções tecnológicas e novas perspetivas em determinadas questões específicas da regulação (como a prestação de contas ou os mecanismos de ação dos reguladores). Embora centrados no contexto britânico, Baldwin, Cave & Lodge (2012: 6-10) identificam um conjunto de debates que surgiram com o novo milénio a propósito do tema, designadamente: uma preocupação pública com a conformidade e adaptação às necessidades das estratégias e estruturas dos reguladores; uma certa inquietude relativamente aos efeitos da ação reguladora; um debate acerca do aparecimento de novos produtos e das inovações tecnológicas e das suas consequências para a área; em particular na última década, uma atenção sobre outras modalidades de regulação, além das tradicionais; e, em 2011, uma centralidade das discussões em torno do paradoxo da necessidade de mais regulação (mais dura, com mais regras e crescente profissionalização) e da

possibilidade de isso acarretar efeitos indesejados, em conjugação com a exploração e o questionamento da eficácia das práticas de autorregulação em questões complexas. Estas tendências verificam-se através da produção académica, mas não só. A materialização destas preocupações está patente nas já mencionadas iniciativas *'Better Regulation'* e *'Good Regulation'*, na sequência do que alguns designam de surgimento de uma agenda de boa regulação, na tentativa de equilibrar o carácter prescritivo do aparato legal e as crescentes preocupações com o tipo de regulação e os parâmetros de qualidade (Baldwin, Cave & Lodge, 2010).

Este era também o objetivo do grupo de trabalho criado no Reino Unido no final da década de 90, a "Better Regulation Task Force", aliado a premissas de avaliação do impacto da regulação e análises custo-benefício. Destacamos, entre a vastidão dos relatórios produzidos por esta unidade sob a alçada governamental (que exerceu funções desde 1997 até 2008), o estabelecimento dos seguintes princípios de *'good regulation'*: proporcionalidade, prestação de contas, consistência, transparência e segmentação (Better_Regulation_Task_Force, 2003). Estas cinco diretrizes eram fundamentalmente dirigidas aos governos, como orientações para a modelação e intervenção dos reguladores e ditavam, no essencial, que a regulação devia consistir numa tarefa assente na proporcionalidade das ações, em decisões justificadas e sujeitas ao escrutínio público, em regras e *standards* consistentes e justos, numa ação aberta, transparente, simples e acessível e orientada para o problema procurando minimizar efeitos indesejáveis ou laterais.

Mas não foi só na esfera doméstica que iniciativas deste tipo tiveram lugar. A OCDE também apelou para uma "regulação de alta qualidade" e para o estabelecimento de índices de medição do impacto e da qualidade reguladora desde os anos 90. Em 1995, publicou uma recomendação para melhorar a qualidade da regulação governamental (OCDE, 1995), na qual consta um referencial para a tomada de decisão dos reguladores, questionando:

- 1.** Se o problema a solucionar está definido;
- 2.** Se a ação governamental é justificada;
- 3.** Se o instrumento da regulação é o mais adequado para a ação naquele caso;
- 4.** Se há fundamentação legal para aquela ação reguladora;
- 5.** Que níveis do governo são os mais apropriados para convocar;
- 6.** Se os benefícios da regulação suplantam os custos;

7. Se há uma distribuição transparente dos efeitos pelos diferentes grupos sociais;
8. Se há clareza, consistência e acessibilidade da regulação para os agentes;
9. Se todos os envolvidos interessados puderam expressar as suas posições;
10. Que estratégias serão utilizadas para garantir o cumprimento.

Esta recomendação foi posteriormente retomada pelo “Regulatory Policy Committee” da OCDE, que visava prosseguir o trabalho de aconselhamento e de promoção de boas práticas no âmbito da regulação, atentando, nomeadamente, para a avaliação do custo/benefício e do impacto das suas práticas (mecanismos conhecidos como “RIAs - Regulatory Impact Assessments”), para a adequação e proporcionalidade das suas ações e para o interesse público e a inclusão, no processo regulador, dos interessados e afetados pelo mesmo, incluindo-os nos processos de elaboração de propostas no âmbito da regulação (OCDE, 2012). Ao longo de décadas, são vários os trabalhos da OCDE que demonstram esta preocupação pela qualidade da regulação e pela melhoria das práticas reguladoras e que revelam que o assunto permaneceu, de modo constante, na sua agenda (cfr., *inter alia*, OCDE, 1995; OCDE, 2005; OCDE, 2012). Repare-se como, em 2005, o assunto era abordado:

“O objetivo da reforma regulatória é melhorar as economias nacionais e aumentar a sua capacidade de adaptação à mudança. Melhor regulação e reformas estruturais são complementos necessários à execução de políticas orçamentais e macroeconómicas. Mudanças contínuas e profundas ao nível social, económico e tecnológico, requerem que os governos considerem os impactos cumulativos e inter-relacionados dos regimes de regulação, para assegurar que as suas estruturas e processos reguladores são relevantes e robustos, transparentes, responsáveis e voltados para o futuro. A reforma regulatória não é um esforço pontual mas um processo dinâmico, a longo prazo e multidisciplinar” (OCDE, 2005: 1).

Parece relativamente claro que abordar a questão da regulação deste modo tão abrangente nos conduz, muitas vezes, a uma aceção que coloca o governo como agente principal da ação reguladora. No entanto, há vários destes documentos oficiais que dão conta da necessidade de adotar outras formas de regulação, nomeadamente ao nível da autorregulação, embora no domínio das políticas (nacionais e transnacionais), tal como temos vindo a salientar, esse ónus se coloque sobretudo do lado dos governos, já que a “qualidade da regulação é crucial para a eficácia governativa” (OCDE, 1995: 11).

O projeto que a OCDE implementou em 2008 (“Better Regulation in Europe: The EU 15 project”³²) assentava no seguinte significado de regulação:

³² Em parceria com a Comissão Europeia, o projeto foi implementado nos seguintes países: Áustria, Finlândia, Grécia, Holanda, Espanha, Bélgica, França, Irlanda, Luxemburgo, Suécia, Dinamarca, Alemanha, Itália, Portugal e Reino Unido. Mais informação sobre o projeto disponível *online* em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineurope-theeu15project.htm> [acedido a 19.11.2014]. Tinha como finalidade

“qualquer instrumento pelo qual os governos estabelecem requisitos para os cidadãos e as empresas. Inclui todas as leis (primárias e secundárias), ordens formais e informais, regras subordinadas, formalidades administrativas e normas emitidas por organismos não-governamentais ou autorreguladores a quem os governos tenham delegado poderes de regulação” (OCDE, s/d).

Neste sentido, trata-se de zelar por uma gestão, organização e regulamentação concertada e dirigida, articulando os níveis nacional e comunitário com vista à “simplificação do ambiente regulatório”, tal como se pode ler no relatório do Grupo Mandelkern, que foi constituído em 2000, ao nível da União Europeia, para se debruçar sobre a qualidade da regulação em específico (Mandelkern_Group, 2001: 8).

A referência a estes documentos e projetos denota, de facto, a emergência de um “discurso globalizado sobre a regulação” (Baldwin, Cave & Lodge, 2010: 8) e de um incremento do interesse pela área, não só ao nível teórico, mas também ao nível das práticas de regulação. Além disso, este interesse e enfoque também se dirigem em particular a uma “ênfase crescente no *design* institucional”, bem como à “diferenciação mais detalhada das motivações e dos comportamentos encontrados nos políticos, nos reguladores e nos regulados que formam a comunidade reguladora” (Baldwin, Cave & Lodge, 2010: 11).

Por outro lado, podemos também comprovar uma certa indefinição no próprio conceito e na utilização do termo, pois frequentemente parece um vocábulo que tudo pode abarcar. Como aponta Pizzolla (2013: 120), acabou por assumir um significado bastante abrangente, que cobre genericamente todo o aparato de regras com o fim de “controlar a maneira como as empresas públicas e privadas conduzem as suas operações” e está hoje “espalhada pelos sistemas sociais, organizações estatais e estratégias do governo”. O que acabamos de descrever reflete esta tendência e dirige-se sobretudo à ideia de governo, a uma dimensão regulamentar em termos de políticas e de práticas diárias que visam a organização da vida pública em sociedade.

5. Teorias da regulação

Às teorias sobre a regulação associa-se uma visão de interesse público, que assenta na aceção de que os seus desenvolvimentos têm por base as falhas do mercado, o tipo de função a desempenhar e a prossecução do interesse público por certos agentes, o que, no entanto, foi criticado por posturas económicas e que atentam nos interesses privados, muitas vezes camuflados por detrás de suposto interesse público (Baldwin, Cave & Lodge, 2010: 10). As

descrever os processos regulamentares em cada um dos países abrangidos, pensar sobre o seu futuro e estimular a reflexão sobre como melhorar as práticas reguladoras.

teorias económicas da regulação alicerçam-se numa visão económica do interesse público e centram-se na avaliação dos custos e dos benefícios da ação reguladora. Apesar disso, estas teorias terão hoje outra abrangência, como refere Cento Veljanovski (2010: 18), incluindo a economia da regulação, a regulação social, o direito da concorrência e os sistemas legais. Por essa razão, damos conta das principais teorias da regulação, as quais, apesar de terem origem na vertente da regulação económica, também fazem sentido no quadro da regulação social.

Uma distinção crucial que Baldwin, Cave & Lodge (2010: 11) fazem atenta na transição de uma perspetiva assente na vertente produtiva da regulação, que tem que ver com as questões da execução e do cumprimento das estratégias reguladoras (que envolvem teorias como a chamada regulação responsiva, a *'smart regulation'* e a regulação centrada no problema), para uma postura que valoriza os comportamentos e as atitudes. Ou seja, neste caso falamos de orientações que têm em elevada consideração os efeitos comportamentais das práticas de regulação, aqui se enquadrando perspetivas conhecidas como a regulação baseada no risco (*'risk-based'*) ou a regulação baseada em princípios (*'principles-based'*).

Para Baldwin, Cave & Lodge (2012: 3), podemos perceber a utilização do termo 'regulação' em três sentidos:

1. Regulação como um “conjunto específico de comandos”: o aglomerar de uma panóplia de regras e de diretrizes elaboradas e dirigidas a um determinado organismo criado para prosseguir finalidades pré-estabelecidas. Assim, vigora a ideia de que se trata de regras e pressupostos com carácter vinculativo e de enquadramento das mesmas no âmbito da atividade de determinado organismo;

2. Regulação como “influência deliberada do Estado”, num sentido mais abrangente que versa sobre a totalidade de ações encetadas com vista à influência comportamental. Como tal, enquadra os regimes conhecidos como os de comando e controlo, sendo que a influência pode ter origens distintas, nomeadamente em termos de incentivos, como os subsídios;

3. Regulação como “todas as formas de influência social ou económica”, que parte do pressuposto de que, seja qual for a origem e o formato sob o qual tal influência se materializa, há um cariz regulatório subjacente. Além disso, há uma não intencionalidade adstrita aos efeitos causados pela atividade reguladora, que podem não ser previstos ou deliberados. É neste domínio que os autores colocam a teoria da *'smart regulation'*, pois considera a abertura da regulação a outros atores que não os estatais.

Há várias formas, por conseguinte, de conceber a regulação, mas o contexto disciplinar constitui um fator essencial que pode condicionar a perspetiva que se apresenta. Embora consideremos de extrema riqueza o cruzamento interdisciplinar, admitimos que há características muito próprias de cada área que determinam o ângulo sobre o qual se analisa a regulação. A área a regular é uma questão fundamental, tendo em conta as suas peculiaridades e idiossincrasias; falar da regulação em finanças não é o mesmo que falar em regulação dos *media*, portanto. À parte tais especificidades, damos conta das teorias da regulação, para as quais a literatura constantemente nos remete, e resumimos as principais características de cada uma na “Tabela 2”. Embora não possamos dizer que sejam teorias normativas, em determinados momentos encontramos aspetos que pendem para vertente. O nosso objetivo é reconhecer a existência dessas teorias e explicá-las, porque nos ajudam a compreender as modalidades e os objetivos principais da regulação.

Tabela 2 - Principais características das teorias da regulação

Designação da teoria	Principais características	Referências bibliográficas
Regulação do cumprimento [<i>enforcing regulation</i>]	Verificação e garantia do cumprimento das normas pelos regulados. Aborda duas vertentes: formal (aplicação prática dos dispositivos regulamentares e orientadores) e informal (iniciativas informais que abrangem processos educativos de cariz pedagógico, processos negociais ou abordagens persuasivas).	Baldwin, Cave & Lodge, 2012
Regulação responsiva [<i>responsive regulation</i>]	O cumprimento da norma reguladora não tem exclusivamente que ver com a dimensão punitiva. Considera uma dimensão persuasiva e sustenta que a resposta punitiva varia em regime de escalada gradual mediante o incumprimento.	Ayres & Braithwaite, 1992
Regulação inteligente [<i>smart regulation</i>]	Parte de uma lógica piramidal de sancionamento progressivo, mas realça que há diferentes formas de supervisão, modos de combinar ferramentas e uma série de agentes que podem intervir no processo.	Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998
Regulação baseada no risco [<i>risk-based regulation</i>]	Avaliação dos riscos tendo em conta os danos que possam causar e a probabilidade da ocorrência desses danos. O sistema de identificação dos riscos é mediante desconstrução dos objetivos da regulação, nomeadamente decorrentes dos objetivos estatutariamente definidos. Variação da teoria: Sparrow, 2000 [<i>problem-centered regulation</i>]	Baldwin, Cave & Lodge, 2012 Black, 2004
Regulação baseada em princípios [<i>principles-based regulation</i>]	A definição de princípios está na base da complementaridade, mútua dependência e confiança das relações estabelecidas entre regulador e regulados. Permite a partilha de responsabilidades numa adaptação flexível dos comportamentos às regras.	Baldwin, Cave & Lodge, 2012 Black, 2008
Regulação realmente responsiva [<i>really responsive regulation</i>]	Propõe uma adaptação dos reguladores aos comportamentos dos regulados e que a resposta dos reguladores surja da ponderação: 1) do comportamento, atitudes e culturas dos regulados; 2) da dimensão institucional e das dinâmicas organizacionais do regulador; 3) das interações entre as diferentes lógicas das ferramentas reguladoras e das estratégias; 4) da performance do regime regulatório global ao longo do tempo; e 5) das mudanças que podem ocorrer em cada um destes elementos (Baldwin & Black, 2010).	Baldwin & Black, 2010, 2007 Baldwin, Cave & Lodge, 2012

A ‘*enforcing regulation*’ (que traduzimos por teoria da regulação do cumprimento) remete para a verificação do cumprimento das normas pelos regulados e tem que ver com a

vertente de aplicação prática, formal e informal, dos dispositivos regulamentares e orientadores pelos quais se rege um regulador. Para Baldwin, Cave & Lodge (2012: 227), enquadra-se numa lógica “DREAM”, que corresponde a detetar, responder, fazer cumprir, avaliar e modificar³³. Assim, a sua posição destaca que o processo regulador compreende: a identificação de comportamentos desviantes, que decorre da definição de objetivos claros (voláteis e modificáveis no tempo, requerendo uma constante adaptação e reequacionamento das prioridades); a capacidade de dar respostas e soluções a problemas ou questões que surjam, isto é, de desenvolver métodos para detetar o incumprimento ou o comportamento indesejável por parte dos regulados (o que também pode requerer mudanças, nomeadamente em termos de alteração da legislação ou de adaptação a novas diretivas europeias); um fazer cumprir a aplicação das regras que visam responder a essas questões; uma capacidade subjacente à avaliação e medição do grau de êxito da atuação que visa fazer cumprir (e do conjunto do sistema de estratégias), bem como à modificação e adaptação de comportamentos e de processos com o intuito de melhorar os níveis de cumprimento.

As tipologias de intervenção dos reguladores são relevantes na verificação do cumprimento das regras pelos regulados. Shavell (1993) definiu uma tipologia de intervenção legal que assenta na previsão, na resposta a ato e na reação a dano. No primeiro caso, as ações são de cariz preventivo e não envolvem sancionamento *a priori*, visto que a sua intenção é precisamente a de antecipação do incumprimento ou do dano, logo, a estratégia reguladora antecede a sua concretização, embora a identificação de potenciais situações de risco nem sempre seja objetiva e linear. Nesta situação está, por exemplo, a concessão de licenças televisivas para emissão de acordo com determinados cadernos de encargos. A segunda modalidade de intervenção sugerida tem que ver com ações de resposta a atos potencialmente incumpridores ou causadores de um possível dano, enquanto que a terceira é definida como uma estratégia de regulação que tem lugar quando o dano se concretiza. No primeiro caso, o dano é potencial (e o risco é identificável), no segundo é real; no primeiro, a estratégia de intervenção é de sanção sobre o ato, no segundo é sobre o dano.

A regulação não se trata, em exclusivo, de efetivar o conjunto de premissas que a lei concede ao regulador em termos de aplicação de sanções. Abrange uma série de estratégias que variam no momento da sua concretização, no tipo de regulado, no tipo de intervenção e no grau de intensidade da ação a seguir. Aliás, a teoria da *‘responsive regulation’* visa, em suma,

³³ O anagrama *DREAM* corresponde, no original, a: *Detecting, Responding, Enforcing, Assessing, Modifying*.

atender ao conjunto de respostas do regulador face a determinadas situações ou comportamentos dos regulados.

Esta teoria deu o nome a uma obra de Ayres & Braithwaite (1992), que defenderam, em traços gerais, que a questão do cumprimento abrange o equilíbrio entre uma dimensão punitiva e uma dimensão persuasiva:

“O truque para o sucesso da regulação é estabelecer uma sinergia entre punição e persuasão. A punição estratégica subscreve a persuasão regulatória como algo que deve ser atendido. A persuasão legitima a punição como algo razoável e justo e até mesmo como algo que pode provocar remorso ou arrependimento” (Ayres & Braithwaite, 1992: 25-26).

Para Ian Ayres e John Braithwaite (1992: 19), a persuasão moral é central, pois defendem que a não utilização de sanções (que ficam numa espécie de bolsa de sanções prontas a serem convocadas) permite que haja persuasão, que a regulação seja mais eficaz e o fomento do sentido de responsabilidade.

Apesar disso, há uma série de críticas que merecem atenção. Baldwin, Cave & Lodge (2012: 261-265) referem que a estratégia piramidal pode revelar inadequação em certos momentos, do mesmo modo que pode ser necessário um recuo nas medidas punitivas que a lógica progressiva da pirâmide dificulta. Além disso, sustentam que esta teoria parte de duas premissas frágeis: o primeiro é que se presume haver uma resposta positiva da parte dos regulados face às investidas dos reguladores e o segundo é de uma espécie de acordo silencioso entre as duas partes que permite a comunicação e a transmissão de mensagens sem ruído. Em ambos os casos, muitos outros fatores podem influenciar este processo e colocar entraves a esta forma de escalada gradual do sancionamento mediante o incumprimento. Ora, esta relação não é apenas entre dois atores, nem o único fator que modela a ação do regulador, visto que conta também com uma série de pressões e de potenciais constrangimentos, nomeadamente em termos de pressão política, mediática ou outra, de falta de recursos e de meios, de apoio público, etc. Além disso, os regimes de regulação podem ser bastante mais complexos do que a relação binária entre regulador e regulados, os quais, nesta abordagem, pertencem, quase por inerência imediata, a comunidades que partilham vínculos, entendimentos e compromissos (Parker, 1999). Por outro lado, uma terceira limitação pode ser assinalada em termos legais, ou seja, trata-se de uma teoria que presume que o legislador dotou o regulador dos meios necessários para intervir. No entanto, a progressão na pirâmide pode ser condicionada pela falta de meios, não só ao nível da averiguação e monitorização do comportamento dos regulados, mas também em termos de sanções legalmente previstas no enquadramento legal do

organismo. Uma questão diferente é levantada por Yeung (2004: 168), que assinala uma valorização do cumprimento efetivo em detrimento dos princípios da proporcionalidade e da consistência, já que a reação reguladora decorre da dicotomia cumprir/não cumprir ou colaborar/não colaborar. Assim, não equaciona, nesse momento, o grau do incumprimento e a seriedade da infração e, conseqüentemente, não promove o tratamento igualitário entre os regulados.

Em suma, a ideia central nesta teoria está, a nosso ver, relacionada com o ajustamento da resposta regulatória ao comportamento do regulado e “implica não só uma nova visão do que desencadeia a intervenção reguladora, mas também nos conduz a noções inovadoras acerca de que resposta deverá ter lugar” (Ayres & Braithwaite, 1992: 4). É de referir, por fim, que esta conceção original da teoria da *responsive regulation* foi posteriormente trabalhada em articulação com a noção de democracia deliberativa e de valorização do papel de outros atores na regulação, como se pode verificar em trabalhos subseqüentes, nomeadamente os de Braithwaite (2002, 2006). Além disso, há uma série de abordagens que partem desta teoria, nas quais incluímos a *smart regulation*, a *problem-centered regulation* e a *really responsive regulation*.

Smart regulation é um termo cunhado por Neil Gunningham, Peter Grabosky e Darren Sinclair (1998) que surge como movimento reativo à perspetiva de Ayres & Braithwaite. A premissa básica desta teoria compreende a regulação estatal, mas também de outros organismos, abrangendo o setor que regula (como autorregulador) e outros grupos, como as associações profissionais e grupos da esfera pública. No fundo, permanece a lógica piramidal de sancionamento progressivo, embora assumindo que há diferentes formas de supervisão e a possibilidade de combinar ferramentas e agentes intervenientes. Ou seja, admitem-se a combinação de intervenientes, instrumentos e meios para agir, abrindo o leque das formas de intervenção numa escalada para níveis mais elevados e exigentes de coerção (Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998).

Uma vez que esta teoria confere importância à multiplicidade de intervenientes, isso acarreta uma variedade de instrumentos que podem ser úteis à regulação, conferindo-lhes um caráter mais flexível e que permite contornar os vazios de enquadramento de resposta reguladora em determinadas situações. Embora assente na mesma lógica de sancionamento progressivo, a teoria da *‘smart regulation’* difere da da *‘responsive regulation’*, na medida em que abrange a diversidade de intervenientes e de respostas. O valor dos contributos desta teoria

está sobretudo na “inclusão de formas mais flexíveis, imaginativas e inovadoras de controlo social que visam mobilizar não apenas os governos, mas também a indústria e terceiros” (Gunningham & Sinclair, s/d: 1).

No entanto, continuam a não ser consideradas questões como a da recetividade do regulado à investida do regulador. A sua atitude, a sua perceção acerca daquela intervenção e a lógica por detrás do seu comportamento são variáveis que a teoria da *‘really responsive regulation’* considera (Baldwin, Cave & Lodge, 2012).

No âmbito das teorias do cumprimento encontramos novas abordagens que introduzem uma maior preocupação pelas dimensões motivacional e comportamental (Baldwin, Cave & Lodge, 2012). É neste registo que abordamos as teorias assentes no risco e nos princípios, que se seguem na “Tabela 2”.

A primeira assenta numa lógica de avaliação e de pontuação dos potenciais riscos identificados pelo regulador, preocupando-se sobretudo com o seu controlo. O regulador tem, então, a tarefa de desenvolver um sistema de avaliação dos riscos tendo em consideração os danos e os impactos que possam causar, mas também os níveis de probabilidade de ocorrência.

Esta estratégia de regulação tem sido frequente em vários domínios e estado presente na atuação de diversos reguladores de diferentes países, até como abordagem auxiliar à sua intervenção (Black, 2004, 2010b) e foi originalmente desenhada para “justificar os esforços reguladores com referência a um cálculo racional” (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 282). É uma abordagem que assenta num complexo sistema de identificação dos riscos mediante desconstrução dos objetivos da regulação (frequentemente decorrente da interpretação dos objetivos estatutariamente definidos num conjunto de riscos principais que depois podem ser desdobrados). Julia Black (2010a: 6) destaca que a vantagem das abordagens assentes no risco reside no facto de proporcionarem “um conjunto claro e bem articulado de prioridades que o regulador também pode utilizar para explicar e defender as suas estratégias contra críticas, intrusões ou negligência”.

A esta abordagem estão subjacentes uma série de limitações ou desafios. Assim, pode levar os reguladores a terem dificuldades em lidar com casos concretos não identificados previamente. Black (2010a) aborda esta questão, bem como Baldwin, Cave & Lodge (2012: 283-284), embora os últimos também se foquem num aspeto ligeiramente distinto, que tem que ver com a persistência de riscos cumulativos. Pelas mesmas razões apontadas, a abordagem pode-se revelar insuficiente neste caso; não se trata de riscos novos e imprevistos, mas sim de

situações recorrentes. Além disso, apontam ainda que pode originar situações de regulados que fiquem na sombra, caso não representem risco elevado no âmbito da avaliação dos riscos do regulador. Há ainda desafios organizacionais que se colocam, principalmente em situações em que há partilha de atribuições e de poderes entre vários organismos e nos casos em que se revela difícil lidar com as mudanças dos regulados em termos performativos e de cultura organizacional (Baldwin, Cave & Lodge, 2012). Em termos políticos, as limitações vão no sentido em que o regulador estabelece, à partida, uma nivelção da tolerância dos riscos. Porém, “todos os reguladores enfrentam o risco político, o risco que o que consideram um nível aceitável de risco seja mais elevado do que o tolerado por políticos, os *media* e o público” (Black, 2010a: 7).

Posto isto, podemos resumir que o valor desta teoria pode também ser encarado como a sua maior fragilidade. A transparência que lhe está associada pela dimensão analítica que postula pode ser vista como limitação porque, como “importa conceções particulares de um determinado problema em mãos e conduz ao enquadramento de uma solução num determinado sentido”, deixa uma margem de incerteza e de probabilidade bastante maior do que aparentemente se antecipa (Black, 2005: 517). A autora sustenta, portanto, que, embora o risco seja um fator importante nos processos reguladores, não assistimos a uma transição do Estado regulador (Majone, 1994) para o Estado regulador do risco (*'risk regulatory state'*). A regulação vai além do risco, apesar de este ter quatro papéis centrais nesse domínio, já que é simultaneamente objeto e justificação da regulação e “constitui e estrutura os processos de regulação e as relações de responsabilidade” (Black, 2010c: 339).

Para finalizar, é de referir que há autores que partiram desta teoria e do seu eixo central, mas enveredaram por abordagens mais ou menos distintas. Malcolm K. Sparrow (2000) apresenta uma versão da regulação baseada no risco centrada no problema (*'problem-centered regulation'*) e sustenta que, no cerne da estratégia de regulação, está a resolução de problemas. Assim, a tarefa do regulador é a de desenvolver um plano de intervenção, ajustável e variável conforme as circunstâncias, que deriva da identificação de problemas particulares e que implica uma atenta monitorização. Há, uma otimização das ferramentas mediante a definição de tarefas, embora não se equacione um conjunto de soluções que articulem as interações entre os instrumentos de regulação disponíveis e as estratégias e o enfoque é na implementação de um determinado plano na sequência do delineamento do problema. Quanto aos riscos, Sparrow é assertivo ao reconhecer a “natureza dinâmica do jogo de controlo do risco” (2000: 274).

A regulação baseada em princípios vê nestes o elemento-chave na definição dos valores e das guias orientadoras que regem a regulação. Os defensores desta abordagem sustentam que fomenta o sentido de responsabilidade e de confiança dos regulados, pois prevê uma relação próxima com os reguladores através de uma “continua conversa reguladora” (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 301-302).

A conceção de Julia Black (2008)³⁴ está alicerçada num reequacionamento do processo, não assente na verticalidade regulador-regulados, mas antes na complementaridade, mútua dependência e confiança das relações estabelecidas entre ambos. Assim, a definição e o estabelecimento de princípios conferem mobilidade e versatilidade à atividade reguladora e, em simultâneo, permitem aos regulados a personalização e adaptação dos processos com vista ao cumprimento das regras. Há partilha de responsabilidades e de objetivos, tendo em conta que o “significado e a aplicação das regras são elaborados em comunicações iterativas entre o regulador e os regulados” (Black, 2008: 9).

Há, no entanto, um conjunto de paradoxos que esta abordagem pode encontrar e que Black (2008: 4-5) sumaria em sete. Há um paradoxo interpretativo que pode decorrer do estabelecimento de princípios, conduzindo à subjetividade e à ambiguidade dos entendimentos sobre um ou vários desses princípios. O paradoxo comunicativo reporta-se às dificuldades que podem surgir em termos de comunicação entre as partes. O terceiro aspeto apontado diz respeito ao cumprimento das regras: os regulados têm liberdade nos modos de gestão do cumprimento mas, a certeza dos objetivos a cumprir e a previsão das sanções a aplicar pode culminar numa postura retraída, conservadora e simplista. O mesmo pode suceder com o regulador, o que nos conduz ao paradoxo da supervisão e verificação do cumprimento. Da elasticidade na definição dos mecanismos utilizados com vista à verificação do cumprimento podem decorrer entendimentos e práticas também eles conservadores, na medida em que os princípios não detalham especificamente todas as situações possíveis. As suas interpretações e a sua atuação podem ser tímidas, principalmente nos casos em que o apoio político³⁵ para duras medidas coercivas é escasso. A gestão interna tem a ver com a integração parcial dos princípios nos sistemas internos de verificação do cumprimento que, se não forem fortes e consolidados, não permitirão a inovação, expansividade e liberdade dos próprios princípios. O sexto paradoxo

³⁴ Julia Black tem sido uma frequente referência no que diz respeito às teorizações sobre a regulação. Na verdade, a investigadora do Departamento de Direito da *London School of Economics* (LSE) e do *Centre for the Analysis of Risk and Regulation* (CARR) sediado na mesma instituição, tem uma vasta e diversificada obra publicada sobre a noção de regulação e sobre as dinâmicas e legitimidades dos regimes de regulação, com particular interesse na regulação dos serviços financeiros.

³⁵ Um estudo desenvolvido por Haines (2011) reforçou a ideia de que a atuação dos reguladores é mais eficaz quando se verifica apoio político que reforce a sua autoridade.

diz respeito à ética. A autora argumenta que este tipo de regulação é favorável ao “desenvolvimento de uma cultura ética do cumprimento”, porém, a postura que os regulados possam ter de adotar com vista à observância dos pressupostos requeridos (com base na inovação e na procura de soluções, proporcionadas pela liberdade e confiança que esta perspetiva advoga) pode acarretar a inibição da mesma (Black, 2008: 5). O último paradoxo identificado é o da confiança: é uma teoria que fomenta relações com base na responsabilidade e confiança quando estes pressupostos deveriam ser verificáveis em todas as relações entre reguladores e regulados.

A última teoria que encontramos mencionada na “Tabela 2” designa-se *‘really responsive regulation’*. Para Baldwin & Black (2007: 47), a regulação é

“realmente responsiva quando conhece os seus regulados e os seus ambientes institucionais, quando é capaz de implementar novas e diferentes lógicas de regulação coerentemente, quando é sensível à performance e quando apreende os seus instáveis desafios”

É neste sentido que são indicados os cinco fatores a ter em conta, tal como constam da “Tabela 2”, porque influenciam a relação e as interações entre os reguladores e os regulados.

No primeiro caso, trata-se de considerar o contexto que influencia e modela a resposta do regulado perante o regime regulador e a “demanda que os reguladores tenham em conta as culturas e os entendimentos que operam nas organizações reguladas” (Baldwin & Black, 2007: 18). A dimensão institucional remete para a distribuição de poderes, de recursos e de responsabilidades, nomeadamente em termos de lógicas transnacionais. Trata-se de considerar a posição de cada instituição num quadro mais vasto e por comparação com outras instituições e de enfatizar a importância dos contextos institucionais. Por outro lado, da capacidade de o regulador gerir as interações entre as ferramentas e as estratégias dependerá o relacionamento com os regulados (e a conduta destes). O quarto fator diz respeito à performance do regime, ou seja, remete para a necessidade de o regulador ser capaz de verificar a adequação das ferramentas e das estratégias adotadas aos objetivos a prosseguir, avaliando se cumprem os seus intuitos e se permitem alcançar o sucesso desses mesmos objetivos. À avaliação do cumprimento dos objetivos se junta a premissa de que os reguladores realmente responsivos são aqueles capazes de modificar e adaptar estratégias mediante tais exercícios valorativos. Por fim, o último elemento convoca uma postura sensível e atenta à mudança, tendo em conta que a evolução, as alterações e os desafios à regulação são uma constante em diversos domínios. Assim, a capacidade de reação, adaptação e evolução do regulador mediante a ocorrência de mudanças várias é imperativa no contexto desta teoria.

6. A nossa visão de regulação dos *media* e a ideia de uma arquitetura regulatória

A regulação funda-se na necessidade de haver vigilância e supervisão dos *media* para garantir a existência de sociedades livres, plurais, saudáveis. Atentemos na observação de (Trudel, 2014: 2):

“Porque reúne as liberdades e os valores mais fundamentais das sociedades contemporâneas, a regulação dos *media* e das atividades jornalísticas é, ao mesmo tempo, o lugar de afirmação e a realização de alguns dos direitos mais básicos da dignidade humana e o lugar dos princípios fundamentais da vida social”.

A nosso ver, os *media* são um dos lugares e dos meios mais relevantes para a concretização dos direitos individuais e da vida em sociedade. Nesta premissa fundamos a necessidade de haver algum tipo de vigilância. As sociedades democráticas precisam de *media* livres, porém responsáveis. Para Christians & Nordenstreng (2004: 14), a responsabilidade social “funda-se na liberdade responsável [*accountable freedom*]” e, sem a mesma, a “imprensa como instituição social pode ser cooptada pelo privilégio profissional e pelo uso do poder em interesse próprio”. Na perspetiva de Tavares (2003: 31), os *media* precisam de regulação pela defesa dos cidadãos, das suas liberdades e dos seus interesses, pela promoção de valores e por um terceiro motivo que se liga ao “problema do equilíbrio do mercado com qualidade”.

A distinção entre regulação social e regulação económica (Roque, 2004: 22; Roque, 2002a: 78; Carpinteiro & Alves, 2010: s/p; Silva, 2008b: 87-118) visa reconhecer que a primeira vertente se enquadra na intervenção com vista à proteção de objetivos e interesses sociais, na defesa de valores, princípios e direitos juridicamente consignados, uma dimensão própria das áreas dos *media*, da saúde ou do ambiente. A regulação económica prende-se com a mediação de objetivos económicos e rege-se pelo princípio do funcionamento do mercado com base no critério de distribuição justa, sendo mais próxima dos direitos da concorrência ou dos consumidores. Tendo por base esta distinção, verificamos que a regulação dos *media* também prossegue objetivos de regulação e supervisão económicos (Carvalho, 2010; Roque, 2009). Como observa Palmeiro (2003: 41), a “regulação do mercado é essencial, porque sem ela a regulação de conteúdos será, seguramente, inútil”. As duas vertentes estão interligadas e, quando falamos de regulação estatal, torna-se evidente que a intervenção reguladora se dá em ambas as frentes, de modo a contribuir para a qualificação dos sistemas mediáticos e, como

reforçam Mastrini & Mestman (1996: 81), para “garantir uma maior democratização dos sistemas de *media* e uma maior capacidade de participação dos distintos atores sociais”.

Prosser (2010: 12-17) divide os objetivos da regulação em quatro: 1) “maximizar a eficiência e a escolha do consumidor”, do ponto de vista utilitário e económico, lidando com a concorrência dos mercados; 2) “proteger direitos básicos”, numa vertente garantística; 3) promover a “solidariedade social”, isto é, considerando a vivência em comunidade e promovendo a inclusão, a igualdade e a coesão social; e 4) para o “desenvolvimento da participação e da deliberação”, sendo o regulador o motor para a abertura de determinado setor ao conhecimento e ao acesso das sociedades e servindo de plataforma de acesso à resolução de problemas. Aplicada aos *media*, esta distinção ajuda-nos a compreender como podem concorrer visões conflituantes no exercício da atividade do regulador, que procura um equilíbrio entre a vertente social e a económica (mercantil, concorrencial).

Em traços gerais, a regulação visa o estabelecimento de regras de conduta comuns com vista à garantia do cumprimento pelas entidades reguladas, fazendo-se acompanhar de mecanismos que o garantam. Podemos, *grosso modo*, concebê-la como a

“tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento de outros de acordo com *standards* ou propósitos definidos com a intenção de produzir resultados, o que pode envolver mecanismos de configuração de padrões, de recolha de informação e de modificação de comportamentos” (Black, 2002: 20).

O modo como Yeung (2004: 5) equaciona a regulação, enquanto “tentativa focada e sustentada do Estado em alterar comportamentos que se julgam de valor para a comunidade” apenas aborda, na nossa opinião, parte da questão. Com efeito, uma abordagem que exclua as diferentes formas sobre as quais a regulação pode acontecer é exígua. Chegados a este momento da dissertação, em especial após a reflexão profunda em torno da *media governance*, parece-nos evidente esta constatação. Com as mudanças tecnológicas, alteraram-se os tradicionais modos de produção e de receção de conteúdos, pelo que os *media* precisam de (re)encontrar o seu lugar e o seu papel em sociedades nas quais o seu trabalho está em permanente escrutínio pelo exterior:

“há um negócio que precisa de ser equacionado entre os *media* noticiosos e a sociedade que querem informar e deve envolver tanto a lei estatutária, como a autorregulação. Se o jornalismo tem de voltar a justificar-se como atividade com valor numa época na qual todos podem reivindicar a prática jornalística, os jornalistas têm de se habituar à ideia de que eles e o seu trabalho são mais transparentes e abertos a avaliação externa” (Brock, 2012: 527).

A *media governance* realça a regulação não estatutária e as formas de colaboração entre atores, simultaneamente questionando o papel do Estado (Puppis, 2007: 330). Trata-se, por

consequente, de convocar os diferentes atores e de potenciar a sua ação, através de múltiplos mecanismos, para a regulação dos *media*, o que implica também que se repensem os lugares e os papéis desempenhados tradicionalmente. Como sustenta McGonagle (2003: 18):

“A adoção de sistemas de regulatórios implicaria mudanças significativas nos papéis desempenhados pelas várias partes envolvidas. A feitura de leis e a sua implementação já não seria a província exclusiva das autoridades públicas, como tem sido tradicionalmente o caso. Em simultâneo, os profissionais seriam enquadrados numa nova lógica regulatória – cujos parâmetros ajudariam a estabelecer”.

Na academia, tem vindo a destacar-se a insuficiência, a inadequação ou a deterioração da autorregulação e da correção (cf. Camponez (2009: 497) e Cohen-Almagor (2014), bem como a reforçar-se a complementaridade da ação e a lógica da mútua compensação entre os mecanismos de regulação (Aznar, 1999, Cafaggi, 2004: 30), o que se prende com a ideia de uma arquitetura regulatória. Isto é, apesar do papel preponderante (e predominante) da regulação estatal, trata-se de reconhecer a relevância da multiplicidade de mecanismos reguladores e da participação de diferentes atores (que a correção possibilita) na prossecução de uma cultura mediática responsável e *accountable* (Sousa & Fidalgo, 2011) e de reconhecer que há “regulação em muitas salas” (Black, 2002: 4).

Referindo-se aos mecanismos autorreguladores, Aznar (1999) atenta para a importância da coexistência de instrumentos com vista à sua eficácia, no sentido em que defende uma complementaridade mútua entre eles e uma mútua compensação relativamente às suas fragilidades e benefícios. Partindo deste entendimento, percebemos que a complexidade das sociedades e do sistema mediático requerem um sistema regulatório eclético, multifacetado, de modo a que se possa fazer frente às exigências várias e aos diferentes domínios sobre os quais a responsabilidade dos *media* tem de ser monitorizada. Nas palavras de Scott (2001: 330):

“A natureza dispersa dos recursos entre organizações no mesmo espaço regulador significa que falta aos reguladores monopólio sobre a autoridade formal e informal. Esta observação chama a atenção da necessidade em conceber estratégias reguladoras que consistam numa grande variedade de processos negociados”.

Deste modo, posicionamo-nos numa perspetiva de regulação dos *media* que visa olhar para o fenómeno na sua globalidade e que a compreende como um

“processo integrado de *checks and balances* que, por assim dizer, reparte o poder de regular os *media* pelos seus múltiplos protagonistas, diretos ou indiretos – O Estado, o mercado, as empresas, os profissionais, os públicos, a sociedade no seu todo -, impedindo que algum deles ganhe uma proeminência excessiva na defesa parcelar dos bens que mais especificamente está vocacionado para preservar” (Fidalgo, 2009: 339).

A difusão dos centros de poder e a promoção de inter-relações entre os diferentes intervenientes complexifica a problematização da regulação dos *media*, dependente das forças

sociais, políticas e económicas. Além disso, os mecanismos para a *accountability* dos *media* convocados para o edifício regulatório (nomeadamente no quadro dos M.A.R.S. - Meios de Assegurar a Responsabilidade Social dos *Media* defendidos por Claude-Jean Bertrand, 2002) levam-nos a ter em conta a ética e a deontologia dos *media*.

Por outro lado, não deixamos de considerar o impacto da globalização e das lógicas supranacionais na diluição das fronteiras nacionais, nomeadamente através do Conselho da Europa e da União Europeia. Por essa razão, identificamo-nos com a proposta de Lunt & Livingstone (2012: 5), para quem a regulação abrange as “relações de poder e o ordenamento do comportamento social em todos os níveis da sociedade”, considerando o nível estatal ao transnacional, mas também as vertentes subnacional, da comunidade ou individual.

É, assim, sob diversas formas que a regulação tem lugar no sentido em que a sustentamos. Há, de facto, a intervenção de uma série de atores, que combinam entre si interesses e objetivos com vista ao interesse público e que partilham os desafios que têm vindo a ser colocados aos *media* pelas transformações do digital. A catalogação de práticas é provavelmente o fator menos importante, desde que esteja presente a ideia de complementaridade e de diálogo alicerçado na ausência de protagonismo. Por fim, mas não menos importante, tem que se ter em conta a vertente da educação para os *media* na perspetiva apontada por Silverstone (2004: 447), porque as mudanças requerem que seja equacionada como “atividade crítica” e como “atividade cívica”.

7. As relações de poder sob o prisma do ‘poder percebido’

A conceção de poder que habitualmente é referida associa-se a uma vertente negativa de exercício de poder com base em critérios de desigualdade, assente na noção de tentativa de exercer influência sobre algo ou sobre alguém. Este é, por norma, o significado mais corrente do termo. Todavia, o poder é um conceito amplamente estudado e para o qual são convocadas distintas áreas do saber, tornando as reflexões complexas e diversas.

Assim, podemos perspetivar o poder, numa primeira instância, como o elemento edificador das relações em sociedade, isto é, concebendo o termo no plural e considerando os poderes instituídos sobre os quais as sociedades se organizam. Os poderes são, então, a base fundacional da organização e do funcionamento democráticos. Se estreitarmos a análise

conceptual de poder, percebe-se que pode remeter para a obtenção de poder ('ter poder') ou para uma aceção dinâmica do termo, que implica o exercício do poder.

Há significados de poder que variam conforme o modelo teórico de análise e que encontram nos clássicos estudos aprofundados. A dominação, resistência e hegemonia são, com frequência, os principais elementos dessas reflexões, mas também há perspectivas que se centram na conflitualidade, inerente ou não, às relações de poder. Como explica Csaszar (2005), podemos distinguir as teorizações sobre o poder na perspectiva do poder conflitual e na perspectiva do poder consensual. No primeiro caso, a tendência é para valorizar a vertente negativa de poder enquanto exercício de influência sobre alguém, contrariamente aos seus objetivos e interesses. É este o contorno principal de teóricos como Robert Dahl, Peter Bachrach e Morton Baratz e Steven Lukes. No segundo, o poder não é correlato do conflito e tem uma capacidade transformadora. Entre os que se enquadram nesta perspectiva do poder consensual (ou a meio termo entre as duas), destacamos Foucault e Giddens.

Para Castells (2009), as relações de poder definem os valores e as instituições das sociedades e exercem-se através da capacidade relacional dos atores sociais, numa lógica de coação e de dominação que se aproxima da primeira corrente antes identificada. Também Steven Lukes valoriza, na sua visão tridimensional de poder, a componente comportamental no exercício do poder (Lukes, 2005 [1974]).

Por outro lado, o poder é relacional para Foucault, que defende que “não há relações de poder sem resistência” (Foucault, 1980: 142). A resistência ao poder é, assim, parte das relações de poder, que são “móveis e multidirecionais” (Carpentier, 2011: 139) e por detrás das quais está a intencionalidade (Foucault, 1978). Na visão foucaultiana, o poder é “uma matriz geral das relações de força, num dado momento, numa determinada sociedade” (Dreyfus & Rabinow, 1983: 186), o que nos conduz à perceção de Giddens. Foucault destaca esta vertente produtiva do poder. Giddens acrescenta algo ao conceber o poder como “capacidade transformativa” de intervir e de modificar algo (Giddens, 1987: 7).

A nosso ver, há na base das reflexões sobre o poder duas vertentes essenciais. Aquilo que chamamos poder-condição tem que ver com o ter ou não poder como estado, como condição. A atribuição de poder pode ser fruto de delegação, tácita ou não, das instituições sobre as quais se organizam as sociedades. Por exemplo, os governos terão poder para governar porque lhes foi atribuído através de mecanismos eleitorais. O poder político faz parte da organização social neste sentido e articula-se com outros poderes com os quais convive em

maior ou menor grau de fricção tensional ou de confronto. Por outro lado, o poder-ação assume maior dinamismo e permite compreender as relações de poder em interação. O exercício do poder pode assumir múltiplas formas e, apesar de não excluir necessariamente a presença da primeira vertente, pode haver influência, através do exercício do poder (material, simbólico, discursivo...), em determinado setor da sociedade. Quando falamos dos *media* e do exercício da sua atividade num determinado contexto, consideramos os poderes em jogo na arquitetura mediática e podemos conceber os próprios *media* como poder e como instrumento para o exercício do poder (poder-condição e poder-ação). Aliás, os *media* são construídos num processo de múltiplas e mútuas influências e são também peça do puzzle social, embebidos numa “complexa combinação de fatores tecnológicos, económicos e sociais” (Freedman, 2008: 1). E políticos, acrescente-se.

Podemos dizer, em suma e na sequência das palavras de Fuchs (2014: 70), que o poder se liga à questão de “quem pode influenciar como a sociedade se parece e quem controla os meios que permitem essa influência”. Aproximamo-nos desta noção pela sua abrangência, dado que a nossa visão de poder no quadro deste trabalho não nos permite o enquadramento numa aceção única e estanque de poder.

Face ao exposto, apesar de podermos conceptualizar o poder de diferentes formas consoante a utilização de critérios de significação, a nossa proposta considera o poder tal como ele é percebido por aqueles que estiveram envolvidos nos mecanismos de regulação portugueses ao longo dos anos. Assim, a nossa leitura de poder tem como filtro várias perspetivas que podem, também elas próprias, enquadrar-se em alinhamentos teóricos e ideológicos distintos. O que nos interessa no quadro dos objetivos desta dissertação é uma questão de perceção de poder.

O estudo das perceções do poder dá-nos uma leitura dos processos de regulação e permite-nos ter em consideração que essas próprias perceções têm consequências comportamentais (Fiske & Taylor, 1991) e inclusivamente uma grande influência no (exercício do) poder real (Schudson, 1995)³⁶. Os intervenientes nos diferentes mecanismos de regulação dos *media* conferem-nos uma visão privilegiada acerca das tensões vividas entre os *media*, o poder político, o poder económico e as próprias organizações, designadamente sindicais.

³⁶ Na publicação, Michael Schudson debruça-se sobre o poder dos *media* na vida política e cultural e analisa como as notícias tornam o conhecimento público e têm a capacidade de alterar o carácter do conhecimento sobre o mundo. Ao mesmo tempo, porém, permitem que as pessoas ajam sobre esse próprio conhecimento de formas inovadoras e significativas. Citamos um excerto da obra que nos parece significativo: “Isso pode levar a um tipo de esquizofrenia dos *media* noticiosos – agir como se a democracia clássica estivesse ao alcance e simultaneamente trabalhar como se um eleitorado informado e envolvido não fosse possível. A virtude da esquizofrenia é que ambas são verdade sob diferentes circunstâncias” (Schudson, 1995: 223).

Estudamos, assim, as perceções de poder e procuramos perceber que relações de poder estiveram e estão subjacentes à regulação dos *media* em Portugal de um ponto de vista específico (uma microanálise do poder). Por essa razão, a perspetiva através da qual consideramos o poder não visa avaliar diretamente o exercício de poder no quadro da regulação dos *media*. O prisma do 'poder percebido' é o de procurar descortinar nas leituras de outrem as relações de poder manifestadas na regulação, isto é, a partir dos contributos de quem esteve envolvido nos mecanismos de regulação dos *media* incluídos neste trabalho.

CAPÍTULO IV – Diferenciando autorregulação, correção e heterorregulação

1. Os propósitos da distinção

Como sugerimos com frequência ao longo deste trabalho, é para nós crucial enveredar pela trilogia de conceitos aos quais subjazem as tarefas que encetamos no âmbito desta dissertação. Além da importância de delinear teoricamente estas noções e de esclarecer aquilo de que falamos, o nosso intuito também é o de procurar uma base de entendimento comum sobre cada um deles, tendo em conta que são frequentes as incongruências relativamente à utilização dos termos e os correspondentes significados sobre autorregulação, correção e heterorregulação. Não nos referimos ao desencontro significativo que ocorre em diferentes contextos e culturas nacionais (porque aí a questão coloca-se com uma intensidade acrescida), mas antes ao caso português e às diferenças que ocorrem nos meios académico, político e social. Não há muitos trabalhos, em Portugal, que reflitam sobre isto e que se debrucem sobre os parâmetros que conformam cada uma destas manifestações sobre as quais a regulação pode ocorrer.

Partindo da centralidade que estes conceitos ocupam no nosso trabalho, dedicamos este capítulo à abordagem autónoma de cada um, procurando também assentar numa perspetiva integrada, que busque as especificidades e as complementaridades entre os mesmos. Mais do que uma questão de semântica, é uma questão prática, uma vez que nos debruçamos sobre instrumentos específicos que se enquadram no que estes conceitos significam. Uma vez mais, é em diferentes campos disciplinares que encontramos referências a estes termos e são também múltiplas as formas em que a autorregulação, a correção e a heterorregulação se podem concretizar. Independentemente dos modelos, centremo-nos nas reflexões e nas tentativas de definição de cada um destes termos começando com duas anotações.

Em primeiro lugar, a todas estas aceções está adstrita a ideia de *accountability* e de concretização da(s) liberdade(s). Ou seja, em todos os casos e nas vertentes defensoras da regulação, se assume que estes mecanismos visam cuidar da(s) responsabilidade(s) que os *media* têm na sociedade e zelar pela liberdade de expressão e informação, ainda que isso implique um estabelecimento de limites à mesma. No caso da autorregulação, é bastante acentuada a questão da procura de um equilíbrio entre a liberdade e a responsabilidade pela mão dos próprios profissionais:

“Cometendo aos próprios protagonistas do processo mediático a responsabilidade de livremente regular a sua atividade e responderem por ela, estaria aparentemente em condições de solucionar as duas mais persistentes dúvidas nesta matéria: preservaria o setor de intervenções externas (designadamente do poder político) e das suas tentações de cercear de algum modo o bem fundamental

da liberdade, mas ao mesmo tempo asseguraria a existência de mecanismos destinados a velar por um uso responsável dos *media* e pela correspondente prestação de contas exigível a qualquer serviço de incidência pública e relevância social” (Fidalgo, 2006b: 467).

Em segundo lugar, o enquadramento legal é também uma peça importante da reflexão, tendo em conta que podemos estar perante formas de regulação legalmente consignadas ou não e esse é, com frequência, o crivo para a distinção entre as noções.

Posto isto, reforçamos que a reflexão não é, nem pode ser, meramente conceptual. Aliás, a configuração das diferentes formas em que se podem concretizar, na prática, os mecanismos de regulação nos três domínios é extremamente relevante e erige interessantes discussões sobre uma série de variáveis que vão adensando o debate. Salientamos, de igual modo, a impossibilidade de, no âmbito deste trabalho, esgotar todas essas formas em cada um dos eixos, apesar de as procurarmos ilustrar recorrendo aos casos portugueses.

Embora os termos se relacionem entre si e as fronteiras sejam, muitas vezes, difíceis de definir, em particular no caso da autorregulação e da correção, delineamos as principais características de cada um dos termos, de modo a incluir os principais desafios que se lhes têm colocado e a identificar as problemáticas essenciais que surgem a propósito de cada um deles. Optamos por autonomizar as três noções, ainda que tenhamos em consideração as articulações entre os mesmos sempre que consideramos que tal se justifica.

2. A autorregulação – do que falamos?

A autorregulação encontra múltiplas formas de concretização e pode englobar mecanismos mais ou menos institucionalizados, que vão desde os conselhos de imprensa, os conselhos de redação ou os provedores (dos leitores, dos telespetadores, dos ouvintes) e os livros de estilo. Trata-se, sobretudo, de um conceito que, *grosso modo*, pretende definir a regulação dos *media* pelos próprios *media*, contando com uma supervisão levada a cabo por pares. De forma genérica, seria assim que resumidamente nos poderíamos referir ao termo. Importa, no entanto, esmiuçar esta conceção e abarcar todas as derivas conceptuais e práticas que, em tempos mais recentes, têm tido grande atenção por parte de académicos e estudiosos da área e consistem numa espécie de ramificação do tronco central que é o da autorregulação.

Antes de mais, a autorregulação não significa ausência de regulação mas antes uma forma de intervenção na atividade dos *media* que tem por base os contributos dos próprios e o acordo voluntário sobre as ‘regras do jogo’ com base num compromisso que visa conferir

qualidade, credibilidade e responsabilidade às práticas *inter pares* e perante o público e a sociedade. Para Vital Moreira (1997b: 52), ocorre “quando os regulados são também os reguladores, através de esquemas organizatórios adequados, necessariamente através de decisões ou acordos estabelecidos por e entre as suas organizações associativas ou representativas”. Trata-se, por conseguinte, do estabelecimento de mínimos comportamentais que decorrem do assentimento e da livre iniciativa daqueles que diretamente se enquadram na atividade a regular, na base do compromisso e do respeito mútuos. Esses mínimos são, aliás, muito íntimos ao foro ético-deontológico, na medida em que se reconhece que a sua função é a de “tratar de cobrir a distância entre o mínimo regulador do Direito e o ideal ético exigível numa esfera de atividade social, propiciando que cada um assuma a sua quota-parte de responsabilidade” (Aznar, 2005: 12). À autorregulação é muito cara a proteção da esfera ética e deontológica, um traço caracterizador que valoriza esse tipo de práticas. Na linha de pensamento de Hugo Aznar, “a palavra que mais se ouve quando se fala em ética dos *media* é autorregulação” (Aznar, 1999: s/p).

Para alguns, porém, o estabelecimento das regras basilares pode ter origem legal (O'Malley & Soley, 2000), pois, como destacou o então comissário europeu Marcelino Oreja, num seminário organizado em 1999 sobre o tema, podemos distinguir a autorregulação que decorre do acordo, dentro do setor, sobre um determinado conjunto de regras da autorregulação cimentada em preceitos definidos legalmente (Oreja, 1999). Ora, tendo em conta que a autorregulação implica consentimento mútuo e acordo e adesão voluntários, este aspeto pode significar uma distorção do próprio conceito e do seu simbolismo ao confiar aos políticos o poder de definição das regras e das sanções aplicáveis (Mcnair, 2001). A definição de regras neste domínio por comparação a uma imposição do exterior implica, para Porter & Ronit (2006), uma identificação dos regulados com as mesmas, de modo a que haja interesse em segui-las.

Ora, a distinção da autorregulação pode decorrer da reflexão sobre os diferentes graus de envolvimento estatal, mas também da dicotomia entre o público e o privado e, embora nos remeta para um sistema de autorreferência, isso não significa que os seus esquemas não prossigam objetivos de interesse público (Bartle & Vass, 2007).

Na perspetiva de Julia Black (2001), podemos distinguir entre autorregulação mandatada, sancionatória, coagida e voluntária. De acordo com a investigadora, o poder político e o Governo têm um papel assumido nos dois primeiros casos, sendo a autorregulação mandatada fruto da sua designação, havendo um grupo que prepara e aplica um conjunto de

normas enquadrado num programa governamental de diretrizes e a autorregulação sancionatória, que depende do Governo para a aprovação das suas regras e normas de ação. No terceiro caso, da autorregulação que designa de coagida [*coerced self-regulation*], o Governo tem uma presença mais ténue, na medida em que a opção deriva do receio da regulação estatutária, sendo por isso também referida como “regulação na sombra da lei” ou corregulação (Black, 2001: 118). Por fim, a autorregulação voluntária é totalmente desprendida da influência ou do crivo governamental, já que decorre da iniciativa e da responsabilidade da indústria. Ao estabelecer esta diferenciação, a investigadora desconstrói o grau de suporte legal no tipo de regulação exercida e defende-se de uma visão restritiva do termo, embora o faça por relação com outras formas de regulação.

Apesar dos traços gerais que têm vindo a ser identificados para definir o conceito, aparentemente pode falar-se, nos dias de hoje, de autorregulação a partir de duas conceções. A primeira, diríamos nós, seria uma abordagem mais tradicional e que remete para uma espécie de modelo na aceção mais pura e primária do termo. A segunda seria uma conceção mais recente, que nos aponta para mutações nas formas sobre as quais a autorregulação pode ser exercida. Neste âmbito, releva o desenvolvimento da autorregulação regulada, um termo ao qual daremos especial atenção nas próximas páginas. Na nossa opinião, faz sentido continuar a falar de autorregulação em sentido ‘cristalino’, isto é, considerando que são experiências que surgem da iniciativa, concertação e implementação dos *media* (ou das organizações profissionais representativas). Damos como exemplo o correio dos leitores e acordos que visam estabelecer critérios comuns na prática dos *media*, como o que foi celebrado pelos operadores televisivos para a classificação de programas (Acordo, 2006).

Por outro lado, quando o ímpeto é externo (legalmente vinculativo ou não), consideramos que se trata de uma experiência de autorregulação regulada ou de corregulação. Assim, seja por determinação da lei ou porque o regulador estatal enceta procedimentos com vista à sua concretização (convocando as partes, apresentando a fundamentação do mecanismo, conciliando vontades e servindo de intermediário indireto), há um requisito e/ou impulso externo que conduz à implementação de um dado mecanismo. Neste sentido, do nosso ponto de vista, é o fator determinante para distinguir as duas práticas, apesar de considerarmos que há níveis. Ou seja, não posicionamos o provedor e os conselhos de redação no mesmo patamar que um acordo assinado pelos *media*, mas no qual o regulador estatal teve um papel

preponderante (como o que foi elaborado pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, sobre a cobertura de processos judiciais, e assinado por vários órgãos - Acordo, 2003).

Como atrás sugeríamos, há uma série de variáveis que podem servir de critérios para a definição da autorregulação, como o tipo de poderes de um mecanismo autorregulador para garantir o cumprimento das regras, o caráter voluntário da decisão de um determinado setor se regular a si próprio, o tipo de relação estabelecida entre as partes (unilateral, bilateral ou multilateral), entre outros. No que diz respeito aos atores envolvidos, destacamos a distinção entre autorregulação pública e privada. O envolvimento de atores privados na autorregulação que tem sido estudado por autores como Cafaggi (2004) (cuja perspectiva abordaremos no ponto sobre correção), conduz-nos a esta reflexão. Ao passo que uns se referem à autorregulação como algo que decorre do estabelecimento de regras de atuação numa determinada área por aqueles que com a mesma estão diretamente relacionados, outros apadrinham também o envolvimento do público, a par dos trabalhadores do setor. A diferença fundamental entre autorregulação pública e privada reside sobretudo neste aspeto, mas, a nosso ver, faz mais sentido considerar a distinção entre autorregulação e correção.

De modo distinto, Victoria Camps (2004) refere-se a duas vertentes de autorregulação. Enquanto que a filosófica se relaciona com a ética e com a capacidade de os sujeitos se auto-organizarem em consciência, a jurídica tem que ver com o planeamento, sob a órbita do Direito, dos objetivos que visa prosseguir, o que a leva a igualar autorregulação e autonomia e conduz a uma perceção da autorregulação como a melhor forma de “combinar a necessidade de normas com o exercício da liberdade” (Camps, 2004: 234). Em contraste, a perspectiva de Vital Moreira (1997b: 53) afasta correspondências com noções de autocontrolo, disciplina individual ou outras e destaca o caráter coletivo subjacente à autorregulação, já que considera que

“não existe autorregulação individual; a autocontenção ou autodisciplina de cada agente económico ou empresa, por motivos morais ou egoístas, não é regulação; a autorregulação envolve uma organização coletiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina”.

Podemos dizer que a autorregulação tem vindo a ganhar força nos últimos anos, destacando-se a sua importância e utilidade nos discursos políticos e nos trabalhos académicos em termos nacionais, mas também nas agendas internacionais (ver *Capítulo I*). As transformações sociais e económicas a que assistimos e os desenvolvimentos tecnológicos que vieram alterar os métodos de produção e de difusão da informação têm beliscado as tradicionais formas de garantir a responsabilidade e a justiça nas sociedades. A lógica do mercado decorrente do domínio das abordagens neoliberais em nada favorece a exigência e

a responsabilidade dos próprios *media*, pelo que os mecanismos de autorregulação têm sido francamente aclamados um pouco por todas as esferas, inclusivamente na configuração de um novo “quadro institucional cibernético”, adequado aos desafios da internet (Brousseau, 2001). Não obstante, há frequentemente divergências quanto ao uso do termo, já que, como vimos, é grande a diversidade de definições e a multiplicação de expressões a partir do denominador comum ‘autorregulação’. Em suma, podemos dizer que se verifica uma espécie de gradação nos significados atribuídos à autorregulação. De um lado, a sua aplicação em sentidos mais estritos, em que há uma forte componente de delegação de competências com base em suporte legal ou derivadas de iniciativas estatais. Do lado oposto a este, encontramos usos que realçam o papel e a iniciativa dos próprios regulados, independentemente das razões que subjazem e das implicações que isso pode acarretar para a prática autorreguladora e para a subversão dos princípios fundamentais que visa prosseguir.

2.1. A autorregulação regulada

Recentemente, os investigadores que se debruçam sobre esta área têm revelado algum desconforto relativamente à autorregulação no sentido mais puro do termo. A complexificação dos sistemas mediáticos, a precariedade das condições de trabalho dos profissionais e os argumentos relativos à ineficácia destes instrumentos estão, possivelmente, entre as causas com maior peso nesta mudança. A nosso ver, o aprofundamento teórico-conceitual do termo e as variações que se lhe têm seguido são acompanhados de um duplo significado. Por um lado, simbolizam a importância da autorregulação e conferem-lhe relevo, quase como que acrescentando versões sofisticadas. Por outro lado, o incremento de abordagens mais aprofundadas e teoricamente mais sustentadas também nos pode levar a ponderar um vazio em termos de concretização prática, não só porque torna difícil classificar experiências, mas também porque pode introduzir ruído excessivo numa área por si só bastante diluída.

Apesar disso e da diversidade de terminologias, parece-nos pertinente atentar na reflexão de Schulz & Held (2004). Estes investigadores do *Hans Bredow Institute for Media Research* partem da aceção de que o papel dos Estados nos *media* e nas telecomunicações tem vindo a enfraquecer, no sentido em que convive com outras forças num ambiente volátil e no qual a abertura aos privados e a forte concorrência mercantil lhe foram retirando destaque. Deste modo, no virar do milénio, o Estado “não pode mais ser visto como o regulador central, global

[*overarching*]” (Schulz & Held, 2004: 4). Esta é, de facto, a lógica que predomina na Europa e nas investigações que se têm desenvolvido na academia, um pouco por todas as áreas ligadas às Ciências Sociais e às Humanidades, embora nem sempre se consigam perceber caminhos claros quanto à regulação, dos *media* em particular, tal parece ser a incerteza quanto aos modos de se lidar com as transformações globais.

Na leitura de Eko (2006: 381), o conceito de autorregulação regulada com que trabalham Wolfgang Schulz e Thorsten Held no livro “Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government”, é-nos apresentado com um forte crivo federal alemão e não pode ser tido como uma “solução universal” pelas peculiaridades nacionais relativamente a valores centrais como os direitos humanos, mas adequa-se ao cenário de mudança tecnológica vertiginosa, de globalização e de mercantilização. Trata-se, nas palavras dos próprios, de uma autorregulação que se “encaixa num quadro definido pelo Estado para alcançar os respetivos objetivos reguladores” (Schulz & Held, 2004: 8)³⁷. Perante tal definição e tendo em conta as explicações dos autores, interpretamos o termo como o conjunto de formas que os Estados podem utilizar para colaborarem nas manifestações autorreguladoras. Implica, então, uma apologia à combinação de intervenientes e uma espécie de justaposição entre duas partes aparentemente conflitantes (uma justaposição que implica, por outro lado, delegação), razão pela qual é equacionado como uma ‘forma moderna de governo’.

Vimos anteriormente que se têm multiplicado as nomenclaturas e noções derivadas da autorregulação mas, na verdade, quase sempre se reportam ao papel e ao lugar do Estado e das concretizações legais como *nuances* para a diferenciação dos termos³⁸. Consideramos, por conseguinte, que esta perspetiva consegue abarcar esse desnivelamento terminológico, conferindo uma abordagem incisiva à questão sem ser demasiado simplista³⁹.

³⁷ Investigadores da Ciência Política, Porter & Ronit (2006: 55) referem que a conceção extrema de autorregulação regulada é “quando agências públicas preparam, definem e adotam regras – e depois requerem o consentimento formal de atores privados de cujo apoio político e financeiro necessitam e que são precisos para gerir a efetiva implementação das regras. Nesses casos, a autorregulação é delegada e imposta aos atores privados por meios hierárquicos”.

³⁸ Há mais usos distintos de autorregulação e de autorregulação regulada, que naturalmente também dependem do contexto em que são trabalhados. Citamos, como exemplo, o artigo de Kaye (2006), ao longo do qual explora, no Reino Unido, os mecanismos de regulação profissionais enquanto instrumentos credores de habilitação profissional e sustenta uma mudança de paradigma na prestação de contas profissional, que deixa de ser uma relação direta entre o indivíduo e o coletivo profissional para passar a reportar-se a reguladores independentes e a ter os órgãos profissionais como uma espécie de intermediários.

³⁹ Os próprios autores referem que a autorregulação no sentido mais puro do termo implica a não interferência estatal mas, mesmo quando há articulação entre os dispositivos legais estatais e a autorregulação, podemos igualmente falar em autorregulação (e também quando outras partes, como a indústria, intervêm). No caso de tal combinação, utilizam apenas o termo “autorregulação regulada”, abrangendo expressões como “autorregulação regulada”, “correção”, “autorregulação auditada”, “autorregulação”, “autorregulação imposta [*enforced*]” ou “regulação voluntária imposta [*enforced*]” (Schulz & Held, 2004: 6-7).

2.2. Limitações adstritas à autorregulação

Ao introduzirmos este ponto na reflexão sobre a autorregulação, pretendemos destacar que, do mesmo modo que à autorregulação são associadas vantagens (advogadas principalmente pelos próprios regulados e que frequentemente se fundamentam num maior e melhor conhecimento das práticas), são-lhe reconhecidas limitações.

Entre as vantagens da autorregulação, encontramos argumentos que destacam a possibilidade de maior eficiência. Tal deriva da consideração de que as regras são estabelecidas pelos próprios intervenientes diretos no setor a regular, o que pode conduzir a um maior incentivo para o cumprimento, tendo em conta que a probabilidade de se considerarem objetivos razoáveis cresce se os mesmos são desenhados pelos próprios do que se o fossem por intervenientes externos e estranhos (Campbell, 1999).

Pelo facto de aos processos de autorregulação estar adstrita uma forte componente de adesão voluntária e de iniciativa dos *media*, é frequente que a isso se relacione uma vontade de não interferência por outras vias. À alegada intenção de instaurar mecanismos autorreguladores pode estar associado o interesse em não ver um setor regulado por outros mecanismos, nomeadamente por reguladores estatais. Aliás, uma das conclusões da dissertação de Doutoramento de Camponéz (2009: 519) é que os jornalistas “são melhores na defesa da retórica sobre a auto-regulação do que na criação dos mecanismos que a tornem verdadeiramente efectiva”. Apesar disso, a precariedade das condições de trabalho e as dificuldades enfrentadas pelos *media* atualmente parecem estar a conduzir a uma mudança de perspetiva, que leva os jornalistas a considerarem a diversificação do enquadramento regulatório e a incluírem na equação organismos externos de regulação (García-Avilés & Fuente-Cobo, 2014).

A indelével defetividade da autorregulação está intimamente relacionada, em todas as dimensões, ao cariz de adesão voluntária a um determinado conjunto de regras. A sua implementação relaciona-se com uma vertente educativa, pois convoca os interesses dos regulados na adesão e no comprometimento voluntários (Porter & Ronit, 2006). O modo como as regras são enquadradas (legalmente ou não) pode ajudar a colmatar o princípio do cumprimento, uma vez que se preveem modos de o garantir com maior eficácia do que a reprovação moral dos pares. Os instrumentos da autorregulação para fazer cumprir os objetivos a que se propõe são um dos aspetos mais sensíveis, tendo em conta que, se nos referirmos a

um mecanismo autorregulador cuja reprovação para o incumprimento se situa no domínio da moral, são bastante questionáveis os efeitos e a eficácia da sua atuação. Aliás, na perspectiva da OCDE,

“(…) os riscos da autorregulação e das abordagens voluntárias – influência indevida por interesses privados, obstáculos à concorrência e falta de transparência e de prestação de contas [*accountability*] – precisam de ser rigorosamente geridos pela conceção de programas e pela aplicação de políticas de concorrência” (OCDE, 1997: 28).

Este tipo de mecanismos acarreta um forte risco de adesões corporativistas e de subversão das verdadeiras intencionalidades por detrás do estabelecimento das regras, podendo conduzir a uma visão estritamente empresarial e a processos etnocêntricos que escamoteiam reais interesses e defendem privilégios. Além disso, trata-se de um exercício que visa garantir a *accountability*, nomeadamente através da credibilidade, algo difícil de mensurar. Os efeitos da autorregulação implicam um entrosamento quase natural, no meio e na sociedade, que, por outro lado, implica também construção e implementação ao longo de um percurso moroso dada a sua dificuldade em termos de afirmação externa. Há um processo de interiorização e um constante exercício de autorreflexão que requerem tempo. É esse tempo que permite a edificação de mecanismos sólidos e respeitados e que permite erigir uma espécie de escudo protetor contra as interferências externas.

2.3. Instrumentos de autorregulação

A autorregulação pode concretizar-se através de mecanismos mais ou menos institucionalizados e através de experiências que nem sempre podem ser posicionadas de modo estrito neste âmbito ou noutro (havendo, por exemplo, casos que tradicionalmente foram considerados de autorregulação, mas uma clarificação teórico-conceitual veio demonstrar que melhor se enquadram no domínio da correção ou da autorregulação regulada). Independentemente de rótulos, pretendemos dar conta da diversidade de instrumentos que podem ser convocados e dos níveis em que podem ter lugar.

No fundo, são instrumentos de prestação de contas (à própria sociedade, inclusive) e de zelo pelas suas responsabilidades, mas também são veículos que ajudam a enquadrar o jornalista e os profissionais dos *media* no meio, considerando que as iniciativas estatais sobre as liberdades da imprensa e dos *media* “abordam normalmente o Governo e não os proprietários dos *media*” (Himmelboim & Limor, 2008: 239).

Assim, tendo em vista as diferenças conceptuais, mas procurando ser assertivos quanto aos exemplos da realidade portuguesa que se podem convocar, identificamos níveis de autorregulação, a saber, dos jornalistas como grupo profissional e das redações.

Se considerarmos o grupo profissional dos jornalistas como o nível mais abrangente em que podemos falar de autorregulação, incluímos os conselhos de imprensa, o Código Deontológico dos Jornalistas Portugueses, o Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas e a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista⁴⁰.

Os conselhos de imprensa são símbolo do “desenvolvimento do profissionalismo entre os jornalistas” (McQuail, 2003b: 152) e assentam na codificação das práticas, na medida em que necessitam de um suporte basilar para se sustentarem. O Conselho de Imprensa português foi um pouco diferente de experiências de outros países, como veremos adiante, no *Capítulo XVI*. Mantêm-se, hoje, as restantes experiências, sobretudo na órbita do Sindicato dos Jornalistas. É nesse âmbito que se enquadram o Conselho Deontológico e o Código Deontológico dos Jornalistas⁴¹, instrumentos com um alcance ao nível do grupo profissional dos jornalistas portugueses como um todo.

O estudo de Laitila (1995: 538) sobre códigos europeus concluiu que os princípios mais comuns versam sobre aspetos ligados à verdade da informação, à adequação dos meios para obtenção e apresentação dos conteúdos, à proteção das fontes de informação, à liberdade de expressão de ideias, bem como sobre a “necessidade de proteger a integridade e a independência dos jornalistas, a sua responsabilidade na formação da opinião pública”. Ora, como realçam Limor & Himelboim (2006: 266)⁴², estes códigos “são usados pelas organizações jornalísticas para articular normas e valores profissionais, percebidos como a consciência do jornalismo (Allison, 1986) e, portanto, constituem um meio útil para avaliar o que se deve e o que não se deve fazer”. Além de almejarem a exteriorização e visibilidade dos valores, os códigos servem também como guia interno dentro dos próprios *media*, cujo carácter, quando voluntário, acarreta limitações de exequibilidade (Roberts, 2012), um problema transversal à autorregulação nos casos em que a adesão e o cumprimento assentam no voluntarismo.

O enquadramento legal tem uma componente forte nestes casos. A organização e o funcionamento da Comissão da Carteira Profissional foram aprovados por Decreto-Lei

⁴⁰ O portal da Comissão está alojado no endereço <http://www.ccpj.pt/> [acedido a 14.05.2015].

⁴¹ Já que decorreu da aprovação pelos jornalistas detentores da carteira profissional, em Assembleia Geral de 4 de maio de 1993. O texto do código está disponível em <http://www.jornalistas.eu/?c=d369> [acedido a 14.05.2015].

⁴² Os autores têm-se debruçado sobre o estudo dos códigos deontológicos (ou, como é mais comum na literatura anglo-saxónica, códigos de ética) aplicáveis ao jornalismo numa vertente comparativa internacional, mas também numa perspetiva circunscrita ao caso nacional de Israel (ver Limor & Gabel, 2002 e Himelboim & Limor, 2008).

(Assembleia_da_República, 2008a), apesar de exercer funções desde 1996, bem como o seu regulamento, homologado por despacho de 2009, pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares de então, Augusto Santos Silva (Assembleia_da_República, 2009a). Posto isto, é questionável que a consideremos exemplo de autorregulação no sentido originário do termo, principalmente depois da clarificação conceptual proposta por Schulz & Held (2004).

No caso do Código Deontológico português, arriscamo-nos a assumir uma força de lei simbólica. Resulta de um compromisso coletivo, com um redobrado vigor:

“Este esforço de auto-regulação (pois, na generalidade dos casos, tais códigos são aprovados pelos próprios jornalistas e não têm necessariamente força de lei no enquadramento jurídico do país) permite que, para além da inalienável esfera pessoal, também o grupo dos profissionais partilhe um conjunto de regras básicas de conduta e, nessa ancoragem colectiva, encontre redobrada força para as cumprir e fazer cumprir. Simultaneamente, ganha outro impacto para o público consumidor esse conjunto de princípios que os jornalistas, no seu todo, voluntariamente se comprometem a respeitar e por cujo incumprimento, naturalmente, aceitam ser responsabilizados” (Fidalgo, 2000: 220).

Ao nível das redações, podem encontrar-se uma série de mecanismos que se enquadram no âmbito da autorregulação. Embora não seja exequível uma reflexão exaustiva sobre cada um em particular e sobre os que efetivamente existem em Portugal, julgamos pertinente destacar os seguintes: os conselhos de redação, os estatutos editoriais e os provedores.

Em Portugal, consideramos que os conselhos de redação não têm grande visibilidade perante a opinião pública e não se verificam em muitos órgãos de comunicação social⁴³. Para Paulo Martins, o potencial destes conselhos em envolver os jornalistas, principalmente na esfera deontológica, não é hoje tido em conta:

(...) os jornalistas estão desprotegidos também porque se quiseram desproteger. Passámos anos a fio a defender que os conselhos de redação deveriam voltar a poder ter uma palavra sobre as direções. Esta era uma guerra perdida. Esquecemos que os conselhos de redação, com o enquadramento legal que têm, podem ter uma intervenção mais ativa sobretudo em matéria deontológica. E não têm. Também depende de nós. Não depende apenas de condições legais mas da auto-regulação” (Martins, Out/Dez 2013: 23).

No caso dos estatutos editoriais, uma espécie de carta de apresentação dos *media* e de declaração de compromisso para com o público, estão previstos em legislação setorial, designadamente no artigo 17º da Lei de Imprensa (Assembleia_da_República, 1999), no artigo 36º da Lei da Televisão (Assembleia_da_República, 2014) e no artigo 34º da Lei da Rádio (Assembleia_da_República, 2010). Assim, o objetivo é que fixem a sua orientação de modo acessível e visível ao público, incluindo uma definição clara do seu comprometimento com a

⁴³ Sob a epígrafe “Conselho de redação e direito de participação dos jornalistas”, a Lei de Imprensa prevê a criação de um conselho de redação nas publicações periódicas com mais de cinco jornalistas, que o elegem “por escrutínio secreto e segundo regulamento por eles aprovado”, no artigo 23º (Assembleia_da_República, 1999). Igualmente o prevê a Lei da Televisão, no artigo 38º (Assembleia_da_República, 2014).

ética e a deontologia profissionais, estando também legalmente previsto o parecer do conselho de redação e a aprovação do proprietário.

Os provedores encontram abrigo legal no caso português, embora com algumas especificidades. No serviço público, a lei estabelece a existência de um provedor dos ouvintes e um provedor dos telespetadores⁴⁴. Existem desde 2006. No setor privado, escasseiam os exemplos mas, ainda assim, é na imprensa escrita que se registam e que existem há mais tempo, desde finais da década de 90.

De acordo com a *Organization of News Ombudsmen* (ONO), as funções dos provedores podem ser resumidas nas seguintes: promover a qualidade, a responsabilidade e a transparência das práticas jornalísticas (nomeadamente no interior da redação); explicar os “papéis e as obrigações do jornalismo ao público”; investigar as queixas e os comentários do público e os problemas subjacentes; e, por fim, uma função mediadora “entre as expectativas do público e as responsabilidades dos jornalistas”. Apesar disso, há diferentes modelos de provedores, podendo ser alguém de dentro da própria redação ou não. Na Suécia, regista-se a particularidade de existir um provedor nacional para a imprensa. Trata-se de uma figura cujo papel é desempenhado no interior de um meio, embora se encontrem, na literatura sobre o tema, argumentos a favor e contra um provedor externo ou interno. Hugo Aznar explica que, quando se elege alguém externo aos *media*, isso pode significar um maior compromisso com o público e maior independência no desempenho das suas funções (tendo em conta um percurso profissional distinto e exógeno), ao passo que, caso seja um membro da redação, pode originar uma “postura defensiva face aos colegas ou meio”, mas beneficia de um maior conhecimento das práticas e do terreno (Aznar, 1999: s/p). Este debate sobre a escolha de um *insider* ou de um *outsider* leva-nos a considerar o confronto entre as perceções do público e dos próprios jornalistas sobre o provedor, já que, para os primeiros, é tido como um *insider* e, para os segundos, é visto como um *outsider*. Na verdade,

“Situado no centro de um triângulo infernal – leitores, fontes e jornalistas -, o papel solitário do mediador arrisca-se sempre a ser mal compreendido e mal-amado. Não obstante, pode desenvolver a noção de responsabilidade social da imprensa. E ajudar a reduzir a distância do leitor face ao seu quotidiano” (Mesquita, 1998: 93).

⁴⁴ Anexos à Lei n.º 8/2007 sobre a reestruturação do serviço público (Assembleia_da_República, 2007a) estão os estatutos dos provedores, “designados de entre pessoas de reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal cuja actividade nos últimos cinco anos tenha sido exercida na área da comunicação” (artigo 24º, n.º 1), dependendo os nomes propostos pelo Conselho de Administração do parecer vinculativo do Conselho de Opinião. Os mandatos são de dois anos. Em Portugal, os primeiros provedores foram José Manuel Paquete de Oliveira (dos telespetadores) e José Nuno Martins (dos ouvintes). Atualmente, Jaime Fernandes e Paula Cordeiro desempenham, respetivamente, essas funções.

De modo simples, podemos dizer que o provedor é uma figura que pode ser vista como “uma pessoa bem aceite que representa os interesses das pessoas ordinárias” (Kleinsteuber, 2004: 67). É alguém, como coloca Evers (2012: 240),

“que lida apropriada e adequadamente e de modo totalmente independente com as queixas do público, que critica e julga publicamente a qualidade e a apresentação dos produtos jornalísticos (...), que testa os seus julgamentos e opiniões à luz dos standards éticos dos *media* envolvidos e os coloca no contexto dos tópicos relevantes da ética jornalística”.

Para este autor, a reciprocidade entre a ética profissional e a qualidade aplica-se ao caso dos provedores, mas também aos exemplos que fomos enunciando. São, em suma, formas de procurar sustentar a *accountability* e a responsabilidade social dos *media* situadas ao nível da autorregulação. Além destes, outros mecanismos podem ser citados, bem como formas de os organizar, como demonstrámos quando nos dedicámos aos M.A.R.S. (Meios de Assegurar a Responsabilidade Social dos *Media*) de Claude-Jean Bertrand (Bertrand, 2002), no *Capítulo II*.

Em conclusão, a era do digital veio, como já realçamos em diversos momentos ao longo deste trabalho, modificar as práticas e os consumos mediáticos, com sérias implicações para o exercício da profissão de jornalista, para a responsabilidade e prestação de contas dos próprios *media* e para os modelos de negócio. Apesar de vários instrumentos autorreguladores surgirem com as novas tecnologias (como a crítica aos *media* através de blogues ou das redes sociais), é mais ou menos transversal na literatura a defesa da autorregulação com base nos critérios e na fundamentação associados aos mecanismos tradicionais (como os conselhos de redação, os livros de estilo ou os provedores). Os investigadores têm procurado utilizar as potencialidades do digital para o incremento da qualidade dos *media* através de mecanismos de prestação de contas ‘alternativos’. Susanne Fengler (2012: 187-188) defende modelos que incluam as próprias audiências no processo, argumentando que a preocupação primária deve residir na preservação do “capital social do jornalismo – confiança” e os modos de monitorização de práticas têm de fazer face às novas circunstâncias, o que torna quase inevitável a sua concretização através de uma “rede descentralizada que envolva os profissionais dos *media*, os utilizadores e – apenas sob condição de a liberdade de imprensa não ser prejudicada – também o Estado”.

3. A correção – a meio caminho entre a autorregulação e a heterorregulação?

É frequente encontrarmos definições da correção por comparação com os outros dois conceitos que aqui trabalhamos, o de autorregulação e o de heterorregulação, e pela negativa, numa lógica semelhante a: ‘se autorregulação é isto e heterorregulação é aquilo, então a correção é o que não é, nem um, nem outro, é algo que fica no meio-termo de ambos’. Apesar de um pouco grosseira, esta observação ilustra o que queremos transmitir, visto que, no fundo, a correção não deixa de ser uma tentativa de encontrar um equilíbrio entre os outros dois conceitos. Poderíamos, então, argumentar que a correção se caracteriza pela heterogeneidade na composição deste tipo de organismos (Roque, 2002a). Grosso modo, normalmente, a aceção comum do termo remete para uma conjugação entre regulação estatal e não-estatal. Num estudo elaborado pelo *Hans Bredow Institute* e pelo *Institute of European Media Law* sob a égide da Comissão Europeia, foram analisadas as iniciativas de correção e o seu (potencial) papel na implementação de diretivas europeias partindo dessa conceção de correção, sendo a interferência estatal determinante para a sua caracterização e o elemento-chave para a distinguir da autorregulação (Hans_Bredow_Institute_for_Media_Research, 2006).

Chegados a este momento, depois de nos termos debruçado sobre a multiplicidade de conceitos derivados da autorregulação, parece redundante uma reflexão sobre a correção (tendo em conta que algumas das noções abordadas nos remetem para a ideia central convocada pela correção). Palzer (2003a: 4) realça que é um termo ambíguo e um pouco genérico, pois refere-se a “formas de regulação cooperativa desenhadas para alcançar os objetivos de uma autoridade pública” e atenta para a variedade de mecanismos sobre os quais se pode manifestar, prevendo uma série de variações entre a dimensão pública e a dimensão do setor privado. Deste modo, parece-nos que a melhor forma de definir o termo reside nas combinações entre ambas as vertentes.

Principiamos, por conseguinte, a reflexão apoiando-nos nos contributos de Cafaggi (2004), que reflete sobre as interações entre o regulador público e a autorregulação para defender a ideia de complementaridade entre ambas e afastar tanto abordagens que as separam em termos estruturais e funcionais, como abordagens que postulam a alternância entre elas. Sem mencionar a correção, consideramos a reflexão de Fabrizio Cafaggi matricial para o debate a que nos propomos:

“Em primeiro lugar, o aumento da participação do privado permite reforçar a prestação de contas [*accountability*] e a transparência do regulador público. (...) Além disso, permite uma melhor definição das normas e, conseqüentemente, um maior grau de aplicação coerente. Um terceiro aspeto, mais próximo da problemática da privatização, diz respeito à delegação do poder de regulação do público para grupos privados por causa da sua posição no mercado ou da sua capacidade de melhor representar os interesses envolvidos no processo” (Cafaggi, 2004: 25).

Retomando os contributos de Carmen Palzer (2003b), o objetivo a prosseguir pela correção é público e há autonomia na definição de regras, que são vinculativas, e na tomada de decisões, pelas quais assume responsabilidade. Estes são os aspetos que a diferenciam, no essencial, da regulação estatal, embora se possam encontrar diferentes modelos de combinação entre os elementos desta e os elementos caracterizadores da autorregulação. Ou seja, o “esquema de correção combina elementos de autorregulação (e de autorregulamentação), bem como de regulação tradicional dos poderes públicos num novo e autónomo modelo regulador” (Palzer, 2003b: 30) e presume que várias combinações possam ter lugar, dependendo das articulações entre esses elementos. A autora exemplifica referindo-se quer a modelos que podem ser instaurados pelos Estados (como no domínio da proteção de menores), quer a modelos em que o Estado intervém na autorregulação transpondo para a legislação os procedimentos assumidos pelos atores. Há graus de autonomia face ao Estado (que pode intervir de modo mais ou menos direto nos processos de implementação das regras), algo que se relaciona com diferentes graus de liberdade dos intervenientes em participarem no esquema (liberdade essa associada à autorregulação). Em todo o caso, tem que ver, em grande medida, com o grau de intervenção estatal e com o enquadramento político nacional, podendo fazer parte da “charada do Estado” em escamotear o seu domínio e controlo em determinadas áreas, dando a ilusão de abordagens mais inclusivas (McGonagle, 2003: 19).

4. A heterorregulação como regulação estatal

Do próprio termo ‘heterorregulação’ provém imediatamente a ideia central que nos remete para uma intervenção proveniente do exterior. Independentemente da concretização prática sob a qual se constitui (do modelo institucional, digamos assim, que pode englobar agências, institutos públicos e entidades administrativas independentes), conduz-nos ao entendimento de que há uma força externa à área sobre a qual se debruça que, de algum modo e de acordo com um determinado conjunto de premissas normalmente estabelecidas *a priori*, interfere na atividade prosseguida pelos agentes dessa área. O significado mais comum que se

atribui à regulação prende-se com a noção da heterorregulação e com a sua correspondência com a regulação estatal. É neste sentido que nos referimos ao termo, considerando o papel e o (re)posicionamento do papel e do lugar do Estado de que demos conta noutros momentos ao longo deste trabalho.

Neste sentido, falar de regulação é habitualmente falar de algo a que se associa uma lógica de comando e controlo por parte do Estado. Esta perspetiva coloca, assim, a regulação como “instrumento através do qual o Estado supervisiona, controla ou cerceia as atividades dos atores não-estatais em concordância com a política” (Abramson, 2001: 302). Ou seja, o Estado surge como elemento central neste contexto e à regulação associa-se a sua preponderância. Nos *media*, aliás, o Estado pode assumir o papel de legislador, fornecendo diplomas legais aplicáveis à atividade, de proprietário, detendo empresas (como é o caso da empresa de serviço público de rádio e televisão, a “RTP”, e da sua participação na agência noticiosa “Lusa”) e de financiador (através da promoção de incentivos, à imprensa regional, por exemplo).

Verificamos, portanto, uma comum ligação da regulação ao Estado, sendo esta associação um pouco simplista. Nas sociedades de pendor liberal, ecoa frequentemente a importância (ou necessidade) de desregular os *media*, o que, na prática, não significa ausência de regulação. Significa, antes, a defesa de uma redução do peso e da intervenção estatal no domínio da regulação. Poderemos encontrar, assim, uma diminuição da regulação formal mas, na prática, haver mecanismos de regulação que operam numa lógica mais discreta, mais difusa e mais dispersa. É precisamente no cunho da dispersão da regulação que Julia Black (2002) se centra, sustentando que a regulação não se trata de algo centrado no Estado, mas antes difusa pela sociedade.

Esta perspetiva ‘descentrada’ opõe-se à centralidade estatal e, aplicada à regulação, convoca uma panóplia diversificada de centros de poder, de relações sociais, de padrões culturais que extravasa a unilateralidade e a verticalidade do tradicional ‘top-bottom’. Para tal, a autora aponta cinco noções cruciais que melhor nos ajudam a perceber a ‘descentralização’ na sua proposta aplicada à regulação, designadamente: complexidade, fragmentação, ingovernabilidade, interdependências e rejeição da distinção entre público e privado (Black, 2002: 3). Relativamente à primeira, trata-se sobretudo da complexidade que caracteriza as relações sociais modernas, havendo inúmeras interações, motivações e finalidades que concorrem no dinâmico processo social e das quais decorrem os problemas sociais. A fragmentação assenta na ideia da divisão de “conhecimento” e de “poder e de controlo” (Black,

2002: 3) e que a nenhum ator pode ser adstrita a eficácia da regulação por falta de instrumentos, já que os “subsistemas autopoieticos fechados, como a Política, a Administração e o Direito, constroem a sua imagem de outros subsistemas através da lente distorcida do seu próprio aparato perceptual” (Black, 2002: 4). A autonomia e ingovernabilidade dos atores ou dos sistemas relaciona-se diretamente com este aspeto, na medida em que também estes têm as suas próprias formas de autorregulação, inconstantes e assentes na liberdade de atuação, e, por outro lado, influenciam a própria regulação exterior (dependendo da sua postura face à mesma, enquanto regulados) e condicionam os seus efeitos. Trata-se de autonomia no sentido de traçar uma conduta que permanecerá, mesmo que não haja intervenção, fazendo com que não seja uma variável dependente da interferência do governo. Na regulação, há, assim, interações e interdependências entre os atores sociais e entre estes e o governo. Este quarto aspeto destaca a bilateralidade – ou multilateralidade – entre todos os envolvidos nos processos de regulação e atenta para a “mútua dependência” entre a sociedade e o governo na resolução de problemas e na utilização das capacidades de cada um (Black, 2002: 5). Por fim, a quinta e última característica apontada decorre da ideia de que a regulação é “produto de interações” e não se confina aos ditames do governo enquanto autoridade constitucionalmente reconhecida, podendo combinar, de múltiplas formas, atores governamentais e não-governamentais designados pela autora como “organizações ou redes ‘híbridas’” (Black, 2002: 6).

Resumindo, embora Julia Black não retire o Estado das suas reflexões, fornece uma perspetiva que o reposiciona e confere-nos uma visão nova, alternativa, diferente daquilo a que nos fomos habituando. Assume, por conseguinte, que os sistemas regulatórios têm igual ou maior importância no ordenamento social (principalmente quando comparados com o ordenamento formal estatal) e reforça a presença dispersa da regulação.

Os Estados, enquanto agentes soberanos nas sociedades e na vivência dos cidadãos, são peças fundamentais na partilha da responsabilidade pela formação, pela manutenção e pela consolidação da identidade das comunidades e no bem-estar dos cidadãos, criando condições para a existência de sociedades democráticas estáveis e saudáveis. É, de facto, pela percepção dos Estados sobre o valor social dos *media* como um “local privilegiado para aceder a um mundo comum” (Couldry, 2009: 440) que se justifica a criação, manutenção e/ou proliferação de entidades estatais de regulação. Este fenómeno foi historicamente marcado no final dos anos 80 do século XX, aquando da abertura do mercado europeu aos *media* eletrónicos, com base

nos argumentos de defesa do interesse público, consubstanciado nos interesses dos consumidores e dos cidadãos, como equacionam Lunt & Livingstone (2007).

Todavia, fala-se hoje de um novo paradigma na regulação, que coloca o Estado regulador de um novo prisma (Bartle & Vass, 2007; Bartle & Vass, 2005) e verifica-se uma tendência na Europa para considerar outras formas de regulação que coincidem com um Estado menos controlador e mais moderado no seu papel de mediador (Schulz & Held, 2004: 4).

Se,

“por um lado, se argumenta que o poder de decisão já não está nos estados, os estados parecem continuar a assumir – em nome do interesse público – o que eventualmente os cidadãos não terão condições para reivindicar e muito menos para impor. Independentemente de todas as possíveis diluições de poder e da (por vezes) desconfortável e confusa co-existência regulatória, os estados legitimam a sua acção nesta matéria por se assumirem como defensores e intérpretes das mais estruturantes liberdades e garantias” (Sousa *et al.*, 2012: 6).

A proposta de Scott (2003: 3) é que se equacione a *governance* “de modo a admitir um leque mais amplo de normas, instituições e processos como constituintes de uma forma de pensamento rotulada de “Estado pós-regulador”.

Perante um cenário de dispersão de centros de poder e de fragmentação das responsabilidades, há que ter em conta as transformações causadas pelas novas tecnologias, o decréscimo na confiança nos *media* (Golding, Sousa & Zoonen, 2012) e a dificuldade de conceptualizar o próprio objeto da regulação. Não é fácil de definir e de conceptualizar os *media* (Punathambekar & Scannell, 2013; McQuail, 2011), tendo em conta a proliferação de plataformas e meios de acesso e de distribuição dos conteúdos, que reforçam as dúvidas quanto ao que fazer com os novos *media* e com ferramentas como o “Youtube”, os motores de pesquisa ou as redes sociais, como o “Facebook”. Parece, assim, que crescem ‘novos’ problemas e se adicionam novas premissas à ‘velha’ questão sobre a configuração desejável dos reguladores – e sobre a atenção às liberdades e à independência, dos *media* e dos reguladores, face aos poderes político e económico. Dado que “o conceito e a instituição dos reguladores independentes são hoje vistos como a escolha por defeito”, questiona-se o seu lugar, a sua justificação e o seu futuro (Jakubowicz, 2014: XX). Contudo, é utópico pensar que é possível existirem reguladores com absoluta independência (INDIREG, 2011). Precisam de “poder, recursos financeiros e conhecimento, nenhum dos quais pode ser produzido pelo regulador autonomamente” (Dreyer, 2014: 113).

As reflexões sobre a independência dos reguladores têm-se debruçado sobre diferentes designações. Embora a distinção se faça entre independência em sentido orgânico (estrutural) e

funcional (Moreira & Maçãs, 2003)⁴⁵ ou entre independência formal e de facto (INDIREG, 2011), o objetivo é comum. Pretende-se, assim, dar conta dos modos como a independência pode ser prevista em termos de configuração formal dos reguladores (uso de expressões como independência formal, estrutural, em sentido orgânico) e, por outro lado, do ponto de vista do exercício das suas funções (uso de expressões como independência informal, funcional, de facto, factual ou real).

No sentido formal, a independência deriva dos procedimentos legais e estatutários que institucionalmente são previstos, designadamente em termos de composição, de regras relativas à nomeação e aos mandatos dos membros e dos regimes de incompatibilidades. No sentido funcional, tem que ver com a implementação prática das normas previstas em termos formais e com o desempenho da ação reguladora sem sujeição ou influência externas, devido ao perigo de “caírem sob o controlo dos poderes económicos e sociais do sector, ficando ao serviço dos interesses de agentes sociais mais poderosos, em geral constituídos por empresas economicamente fortes, fenómeno conhecido pela captura pelos interesses regulados” (Moreira & Maçãs, 2003: 27).

Seguindo a proposta de Moreira & Maçãs (2003: 25-28), a independência pode ser avaliada pelas seguintes características das entidades administrativas independentes:

- Impossibilidade de destituição dos membros pelo Governo sem que o respetivo mandato termine (apenas conforme ao estabelecido na lei);
- Ser um órgão colegial, permitindo a diversidade e o confronto de opiniões;
- Mandatos fixos, inamovíveis, não-renováveis e descoincidentes das legislaturas governamentais;
- Regime apertado de incompatibilidades e requisitos pessoais para a designação (mérito, aptidão);
- Ausência de controlo de mérito e de orientações de qualquer poder público (não permitindo a reformulação ou a anulação das suas decisões, exceto pela via dos tribunais);
- Afastamento do setor a regular, isolando-o o “mais possível da influência dos destinatários da sua actividade” (a disponibilização da informação através dos poderes

⁴⁵ A estas duas formas de conceber a independência, Vital Moreira acrescenta uma terceira: “independência face aos interesses envolvidos na sua actividade, traduzida na ausência de título representativo na designação dos membros dirigentes e na escolha de personalidades “independentes”, pois mesmo quando na sua composição entram membros das actividades administradas, eles não são nomeados enquanto tais mas sim enquanto especialistas” (Moreira, 1997a: 128).

de investigação e de recolha de informação deve ser acompanhada da “institucionalização de procedimentos que favoreçam a participação e o contraditório dos destinatários” e da possibilidade de incorporar técnicos especializados e habilitados).

Tem havido um crescente empenho nos estudos sobre a independência dos reguladores, apesar de não haver uma metodologia consensual quanto à sua medição e avaliação (Irion & Ledger, 2014). Apesar de tudo, aponta-se que a complementaridade entre as duas vertentes mencionadas leva que se julgue adequada uma abordagem integrada (Schulz, 2014; Gilardi, 2008).

CAPÍTULO V – A regulação dos *media* nas agendas do Conselho da Europa e da União Europeia

1. Iniciativas do Conselho da Europa sobre os *media* e a regulação

Ao nível do Conselho da Europa, abunda informação sobre os *media* e as políticas para os *media* e são várias as iniciativas que se têm vindo a desenvolver, não só eventos e encontros, mas também ao nível da produção legal e oficial, encontrando-se uma variada panóplia de documentos e de estudos. Pelos diferentes regimes dos países que fazem parte do Conselho da Europa, o enquadramento é, com frequência, pedagógico e com tendência para a sensibilização face às liberdades, aos direitos fundamentais e às igualdades.

Sob a égide das opções do próprio organismo em termos de nomenclaturas para a organização da informação que é disponibilizada publicamente, centramo-nos nas iniciativas encetadas no domínio dos *media* e da sociedade de informação para percebermos quais são as suas preocupações e linhas de atuação.

Deste modo, uma primeira análise temática longitudinal aos conteúdos sobre os quais se debruçaram as iniciativas assinaladas na “Tabela 3” indica que a atenção do Conselho da Europa nas últimas décadas se centrou quase em exclusivo em questões ligadas aos direitos fundamentais. Há uma primeira abordagem, no princípio deste século, ao futuro das políticas para os *media*, com um evento na Polónia. Nessa conferência ministerial, em 2000, foi feito um balanço da atividade do Conselho nos últimos 50 anos, bem como uma ilustração da progressiva autonomização dos *media*, com identidade e características próprias, que justificou a criação de um comité dedicado ao tema em exclusivo (timidamente, em 1977, com a criação do comité *ad hoc* sobre os *Mass Media* e posteriormente em 1981, quando se tornou no *Steering Committee on the Mass Media* (CDMM). Isto reflete uma fase de “processo de maturação [que] envolveu uma avaliação mais adequada da importância dos *media* para a vida política e social na ‘democracia de massas’” (Cuilenburg & McQuail, 2003: 192).

Os anos 80 assinalaram, como já destacamos, a autonomização dos *media* como área de intervenção política autónoma na sua estrutura, que até então vinha sendo acoplada a outros temas, como a Cultura ou os Direitos Fundamentais.

Apesar de nos centrarmos nos eventos após o ano 2000, outras iniciativas se centraram nos valores democráticos e nos direitos humanos (designadamente a 5ª Conferência Ministerial sobre políticas para os *media* no final de 1997, em Tessalónica), não fosse o eixo central da atuação do Conselho alicerçado no 10º artigo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho_da_Europa, 1950), que acautela o direito de todas as pessoas à liberdade de

expressão, bem como a responsabilidade que lhe está inerente (Conselho_da_Europa, 1950). Nesta área, vários enfoques foram dando corpo a iniciativas como as que destacamos na “Tabela 3”.

Tabela 3 - Conferências sobre os *media* e a sociedade de informação (Conselho da Europa)

Designação	Detalhes do evento
Conferência dos ministros responsáveis pelos <i>media</i> e a sociedade da informação – “A Liberdade de Expressão e a Democracia na Era Digital - Oportunidades, Direitos e Responsabilidades”	Data: 7 e 8 de novembro de 2013 Local: Belgrado Endereço para mais informação: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/default_en.asp
1ª Conferência dos ministros responsáveis pelos <i>media</i> e pelos novos serviços de comunicação – “Para uma Nova Conceção de <i>Media</i> ”	Data: 28 e 29 de maio de 2009 Local: Reiquejavique, Islândia Endereço para mais informação: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/ConfMinIceland2009_en.asp
7.ª Conferência Ministerial Europeia sobre Políticas para os <i>Media</i> – “Integração e Diversidade: As Novas Fronteiras da Política Europeia dos <i>Media</i> e da Comunicação”	Data: 10 e 11 de março de 2005 Local: Kiev, Ucrânia Endereço para mais informação: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/mcm%282005%29005_EN.asp?
Seminário Regional sobre “Liberdade e Supervisão: O Papel dos Reguladores do Audiovisual”	Data: 3 e 4 de outubro de 2003 Local: Varsóvia, Polónia Endereço para mais informação: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/RegConfWarsawOct2003_en.asp#TopOfPage
Conferência do Luxemburgo sobre Liberdade de Expressão	Data: 30 de setembro e 1 de outubro de 2002 Local: Luxemburgo Endereço para mais informação: http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Events/2002-09-Media/
6.ª Conferência Ministerial sobre Políticas para os <i>Media</i> (“A <i>Media</i> Policy for Tomorrow”)	Data: 15 e 16 de junho de 2000 Local: Cracóvia, Polónia Endereço para mais informação: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MCM%282000%29003_en.asp#TopOfPage

Em 2005, a tónica foi colocada em temas relacionados com a diversidade cultural, as minorias e a proteção dos públicos sensíveis, assim como nos contributos que os *media* podem fornecer para promover o debate intercultural. É conferido aos *media* um grande poder e uma enorme responsabilidade, visto que se parte da conceção generalizada de que os *media* formam imagens, símbolos e conceitos e têm um papel ativo nos processos de manutenção e de construção das comunidades e da sua identidade, podendo contribuir para a coesão social, para o desenvolvimento e para o progresso. Aliás, com base na terceira resolução adotada na 7.ª Conferência Ministerial, o acordo foi o de “assegurar que as medidas reguladoras relativamente aos *media* e aos novos serviços de comunicação vão respeitar e promover os valores

fundamentais do pluralismo e da diversidade, os direitos humanos e o acesso não-discriminatório” (Conselho_da_Europa, 2005: s/p).

Na conferência do Luxemburgo, em 2002, foram questionadas e debatidas as responsabilidades inerentes à liberdade de expressão e a articulação da liberdade dos *media* com as liberdades individuais. Na sua intervenção, Aiden White, à data Secretário-geral da Federação Internacional de Jornalistas, sustentava que são os profissionais dos *media* quem tem de encontrar soluções para a proteção dos interesses dos cidadãos e a auto e a correção poderão ter um papel importante neste domínio:

“Na era da Internet, os conselhos de imprensa precisam de redefinir o seu papel a fim de conquistar o respeito dos profissionais dos *media* e dos cidadãos. O problema é que muitas vezes eles não o fazem. Os métodos voluntários, porém, nunca serão tão eficientes, ou tão implacáveis, como a alternativa centralizada e de controlo corporativista dos tribunais. Não precisamos de leis para regulamentar a ética, mas há um intenso debate sobre a correção que permite a autorregulação apoiada por sanções legais” (White, 2002: s/p).

Curiosamente, é no ano seguinte que se organiza, noutra cidade polaca, um seminário regional sobre a regulação do audiovisual⁴⁶. Neste evento, que juntou vários representantes de reguladores, discutiram-se o papel de supervisão dos reguladores audiovisuais e os seus poderes para a imposição de sanções, isto é, a sua capacidade de intervenção face a incumprimentos dos operadores televisivos. As conclusões principais deste debate que se assinalam na página *online* do evento (indicada na “Tabela 3”) apontam problemas financeiros (relativos ao financiamento insuficiente dos reguladores, designadamente para as funções de monitorização dos programas televisivos e com reconhecida potencial consequência de intervenção governamental sobre a sua ação), tal como dificuldades de atuação decorrentes do enquadramento legal das funções e dos poderes dos reguladores. Além disso, são também indicados os pontos de acordo entre aqueles que participaram na conferência, nomeadamente no que diz respeito à recomendação adotada, em 2000, pelo Comité de Ministros que incluímos na análise do próximo ponto deste capítulo (Recomendação (2000)23 sobre a independência e funções das entidades de regulação do setor audiovisual). Apontamos, de seguida, apenas os aspetos que consideramos mais relevantes:

- As diretrizes e os processos de decisão nacionais, nomeadamente em sede legislativa, devem incluir o envolvimento dos reguladores;

⁴⁶ Com menos relevo no domínio sobre o qual nos debruçamos neste trabalho, tinha ocorrido, em 2001, um “Expert Seminar on the Economic, Technical and other Developments in the Television Sector and their Impact on the European Convention on Transfrontier Television”. Informações disponíveis em: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/T-TT/T-TT%282001%29JSem_en.asp#TopOfPage [acedido a 21.01.2015].

- Os governos nacionais têm um papel preponderante na salvaguarda de previsões adicionais às recomendações do Conselho, com vista à garantia da independência efetiva dos reguladores, à transparência da sua atuação e dos processos que conduzem e à prestação de contas;
- A cooperação e o apoio mútuo entre reguladores de diferentes áreas e outras instituições (inclusive os órgãos judiciais) são vantajosos, principalmente nos momentos de concretização das decisões;
- A adoção de códigos de conduta pelos reguladores favorece a independência, a imparcialidade e a eficácia, bem como o apoio estável e duradouro em termos legais, financeiros, administrativos e institucionais;
- Os processos de queixa devem pautar-se pelo princípio da publicidade e os reguladores devem promover a autorregulação entre os operadores (ou, em alternativa, a corregulação);
- O enquadramento regulador deve acompanhar as mudanças do setor e as evoluções tecnológicas, tendo os governos nacionais um papel ativo e decisivo para garantir que tal acontece.

De facto, à luz das conclusões do seminário de 2003 que acabámos de destacar, parece que estamos perante uma espécie de espiral relativamente a um conjunto de questões sensíveis (problemáticas, até) da regulação. O papel dos reguladores na envolvimento nacional e europeia, em contexto de permanentes desafios trazidos pela inovação tecnológica, e os meios de que se podem dotar para agir eficaz e independentemente são dimensões que repetidamente circulam nos debates académicos. Em resumo, são ‘velhas’ questões que se continuam a colocar: Como garantir a independência dos reguladores? Através da composição do órgão, do financiamento...? Que articulação pode/deve haver entre o governo e o regulador e entre este e os mecanismos de auto e de corregulação? A isso alia-se, por outro lado, o cenário de avanço tecnológico e passa a questionar-se, além dos modos de regular, o próprio objeto da regulação. O Conselho da Europa espelha isso e daí decorre a necessidade sentida de reequacionar a noção de *media*.

Na nossa opinião, a conferência “Para uma nova conceção de *media*” (2009) é um marco na atividade do Conselho, porque representa um momento de impasse e de indefinição e por assinalar a necessidade de definir o que são os próprios *media*. É como se se identificasse a

urgência de um momento de reflexão, decorrente de uma falta de esclarecimento de termos que precisam de clarificação antes que outros debates tomem conta das agendas.

Este é um debate que ainda hoje se mantém atual, visto que a confusão e desorientação relativamente aos *media* ocorre nacional e internacionalmente. Os desenvolvimentos tecnológicos e todas as mudanças que se operaram nos *media* trouxeram desafios novos, inseguranças acrescidas e uma desorientação generalizada. Não é uma equação simples. As tradicionais fronteiras têm vindo a ser cada vez mais desafiadas e diluídas pelas transformações nos modos de fazer e de circular informação, causando desorientações, normativas e pragmáticas. Num documento que serviu de base à discussão desta conferência, Karol Jakubowicz (2009) explora essas mudanças e reforça a necessidade de um quadro de políticas e de regulação que se adequem às transformações e que lide com as novas formas de *media* que se têm vindo a desenvolver e que estão relacionadas com os modos de acesso, produção e distribuição da informação (como a convergência das plataformas, as potencialidades do digital, o acesso de novos atores a um meio tradicionalmente exclusivo dos jornalistas, quer como produtores, quer como intermediários, como é o caso dos agregadores de conteúdos). Perante este cenário, o investigador destacou que o trabalho do Conselho da Europa teria que se alicerçar na análise aprofundada das consequências dos novos *media* para a democracia, para os processos democráticos e para os direitos humanos, bem como na avaliação da adequação das políticas e medidas tomadas, de modo a proteger a liberdade de expressão e a garantir o equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses em negociação. Além disso, o exercício reflexivo teria também que passar pelo estudo das potencialidades da autorregulação e da correção na prossecução dos objetivos politicamente traçados, com vista a aferir o seu papel em determinadas áreas da regulação, e no contínuo acompanhamento das mesmas, inclusivamente para identificar as necessidades em termos de *standards* e de guias de conduta, com o intuito de conferir consistência à sua atuação e de corresponder aos imperativos da Sociedade de Informação (Jakubowicz, 2009: 4).

Desta discussão levada a cabo no âmbito da conferência de 2009 resultou a Recomendação (2011)⁷ sobre uma nova conceção dos *media*, que incluímos na análise do próximo ponto deste trabalho. Além disso, os ministros presentes adotaram a resolução “Towards a new notion of media” (Conselho_da_Europa, 2009) e um plano de ação que, no essencial, relembra que as mudanças operadas nos tradicionais modos de produção, de distribuição e de receção de conteúdos não alteram os valores sobre os quais assenta o

Conselho da Europa e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Apesar disso, através da cooperação governamental, deve considerar-se e estudar-se a aplicabilidade das normas destinadas aos *media* tradicionais e aos jornalistas aos novos prestadores de serviços que se assemelham aos *media*, regendo-se ambos pela independência, transparência e responsabilidade. É neste domínio que consideram a importância da autorregulação e da correção, embora seja necessário explorar melhorias para estes mecanismos e para o acesso dos cidadãos aos mesmos. Estando o ambiente em que os *media* e os serviços equiparáveis aos *media* operam em permanente mudança, não se altera a necessidade de promover e implementar o respeito pelos valores fundamentais defendidos pelo Conselho sobre a liberdade de expressão e de informação, sobre a liberdade dos próprios *media* (ou equiparados) e sobre o respeito pelos direitos individuais. O que se requer é que se explore o quadro normativo existente e a verificação da adequação dos preceitos existentes e/ou desenvolvimento de novas regras. Além disso, a literacia mediática é fundamental na educação para a cidadania democrática e no desenvolvimento da consciência crítica dos utilizadores, com especial enfoque nas crianças e nos jovens, num ambiente evolutivo de serviços de comunicação e de tecnologias de informação e comunicação.

O último evento a que nos reportamos coloca a tónica na recorrente questão da democracia em ambientes digitais. Como destacámos no princípio, o enfoque genérico dos eventos analisados rumou quase sempre na direção de assuntos ligados aos direitos fundamentais. Amplamente reconhecida a importância de *media* livres e independentes para as sociedades democráticas, é na conferência de 2013 que o Conselho se foca nas oportunidades, direitos e responsabilidades relacionados com a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais no contexto digital. Durante os dois dias do evento, debateu-se o relevo dos valores fundamentais defendidos pelo Conselho ao longo de décadas, dado o contexto cada vez mais convergente em que os *media* operam. De destacar, na declaração política adotada pelos ministros responsáveis pelos *media* e a sociedade da informação nesta conferência (Conselho_da_Europa, 2013), o incentivo para que o Conselho priorizasse a liberdade dos *media* conforme prevista no artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho_da_Europa, 1950) e estimulasse os Estados a preservar esse e outros valores fundamentais que defende, em todas as formas de *media*, tendo em consideração a nova noção de *media* adotada e assumindo que a internet e os direitos humanos estão umbilicalmente

ligados. Merece realce a associação estabelecida entre a liberdade dos *media* e a regulação, nos termos em que se pode ler no mesmo documento:

“Concordamos que a independência e a liberdade dos *media* – impressos, via rádio, televisão ou *online* – exigem autorregulação eficaz. A regulação estatal, controlo e supervisão indevidos têm efeitos negativos a este respeito, incluindo na perceção dos indivíduos sobre a liberdade dos *media*” (Conselho_da_Europa, 2013: 1).

É curiosa esta associação assente no entendimento de que a regulação proveniente de organismos externos (como as entidades administrativas independentes) pode significar constrangimentos à liberdade dos *media* e ao modo como os indivíduos percebem a atividade dos *media*. Esta observação leva-nos em crer que a regulação proveniente do próprio meio incentiva, de certo modo, a liberdade interna e a perceção externa de liberdade, já que formas de supervisão exteriores podem mais facilmente significar intromissão e coerção da liberdade dos *media* e dos profissionais. A ideia de que a autorregulação e a corregulação são requisitos para a liberdade e a independência dos *media* é transversal, de forma mais ou menos explícita, a todo o documento.

Destacamos, por fim, o compromisso celebrado em criar as condições necessárias e apropriadas para garantir que os *media* mantêm o seu papel fundamental nas sociedades democráticas, inclusive em ambientes digitais. Em específico, esse papel de

“prestar informações, cultivar o debate público, melhorar a transparência e a *accountability* relativamente a assuntos públicos ou outros temas de interesse ou preocupação públicos – a função de ‘public watchdog’ – justifica o estatuto especial dos *media* e a sua proteção em sociedades assentes no pluralismo e na democracia” (Conselho_da_Europa, 2013: 5).

Assim sendo, é esse seu estatuto que, aparentemente, está na base da necessidade de proteção dos *media*, quer tradicionais, quer os que operam num novo ambiente em constante mudança e evolução. A chamada era digital que causa instabilidade nos *media* não deve, assim, ser causa de instabilidade dos valores fundamentais que têm vindo a ser defendidos e protegidos.

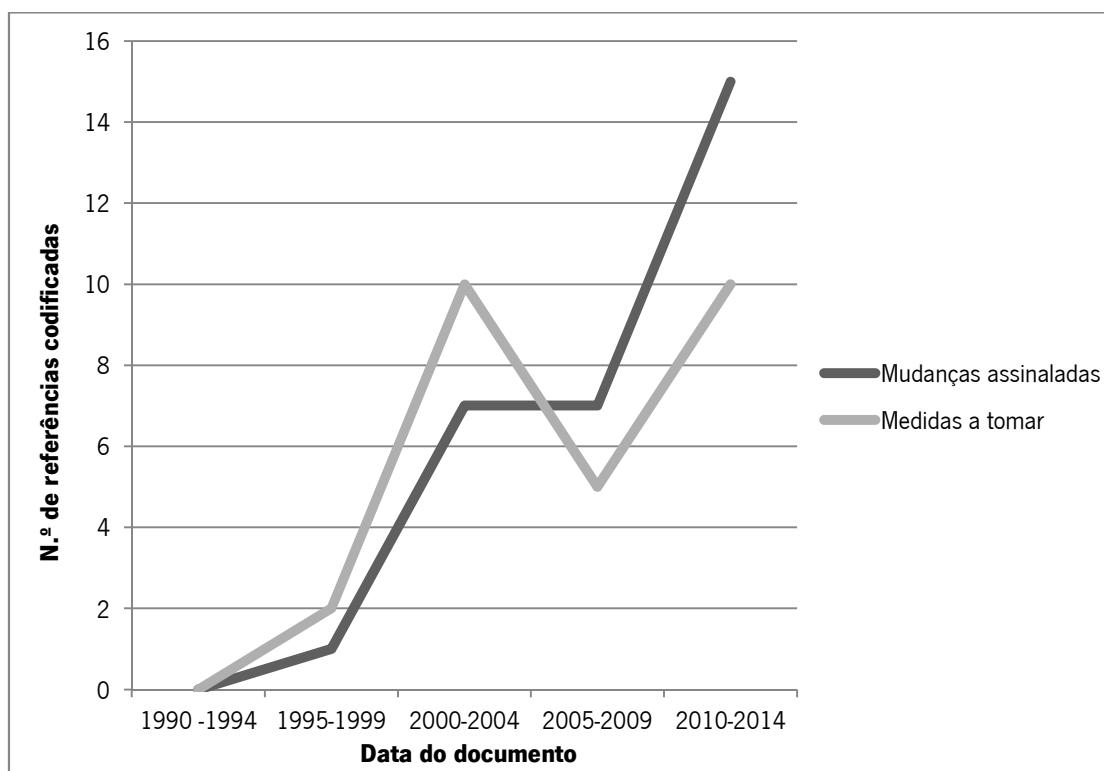
2. Perceções do Conselho da Europa: que mudanças nos *media*? O que regular?

Os eventos a que acabámos de nos reportar estão relacionados com os documentos produzidos que analisámos. Há necessariamente uma conexão intrínseca entre os assuntos que estiveram na ordem do dia (e motivaram a organização dos mencionados eventos) e os textos de

que nos servimos para analisar a perspetiva do Conselho da Europa em matéria de regulação dos *média* ao longo dos anos. Houve, por conseguinte, um processo de seleção dessa produção, cujos detalhes se encontram em anexo⁴⁷.

Uma análise longitudinal aos documentos produzidos pelo Conselho da Europa revela que foi sobretudo a partir da segunda metade da década de 90 que se começaram a assinalar com mais precisão as mudanças verificadas no contexto mediático, bem como a necessidade de tomar medidas em face das alterações. Como podemos verificar no “Gráfico 5”, antes de 1995, não se encontram registos destas duas variáveis, sendo no período mais recente incluído na nossa análise, entre 2010 e 2014, que há grande expressão das mesmas.

Gráfico 5 - Mudanças no ambiente mediático e medidas a tomar assinaladas pelo Conselho da Europa (1990-2014)



No virar do milénio, o ecossistema mediático depara-se com uma série de alterações ao nível da produção e da receção dos conteúdos, bem como da dispersão dos mesmos e dos modos de participação nestes processos. O Conselho da Europa assume uma postura que

⁴⁷ Nos anexos 1 e 2, podem encontrar-se informações detalhadas sobre cada um dos documentos analisados com recurso ao programa “NVivo”, constando do primeiro uma tabela que aglomera aqueles que foram adotados pelo Comité de Ministros e do segundo uma tabela que reúne os que foram adotados pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Deste processo de triagem resultou uma recolha de 38 documentos para análise, embora se possam encontrar outros que não versam diretamente sobre o tema que estudamos, mas antes sobre áreas adjacentes à regulação e aos *média*. No *Capítulo I* damos conta desses aspetos e expomos o processo de seleção documental.

simultaneamente destaca as vantagens das tecnologias na área dos *media* e da comunicação e exprime preocupação pelas mesmas. Como exemplo, destacamos a seguinte observação:

“Embora acolhendo favoravelmente o progresso epocal nas tecnologias de informação e de comunicação (TIC) e os resultantes efeitos positivos nos indivíduos, nas sociedades e na civilização humana como um todo, a Assembleia Parlamentar regista com preocupação que a digitalização da informação tem causado possibilidades sem precedentes para a identificação dos indivíduos através dos seus dados. Os dados pessoais são processados por um número cada vez maior de entidades públicas e privadas pelo mundo. A informação pessoal é colocada no ciberespaço pelos próprios utilizadores, mas também por terceiros. Os indivíduos deixam pistas da sua identidade através do uso das TIC. A construção dos perfis dos utilizadores da internet tornou-se um fenómeno generalizado” (Conselho_da_Europa, 2011b: s/p).

A referência às medidas a tomar acompanha, de modo equilibrado, a variação da linha que indica os resultados das mudanças assinaladas, revelando uma propositura de abordagens em face da identificação de necessidades ou alterações, designadamente em termos de planos de ação e da realização de eventos diversificados, que podem variar desde a constituição de grupos de trabalho, de comissões especializadas, a emissão de diretrizes aos Estados-membros e outras iniciativas ao nível da formação dos jornalistas ou através da capacitação dos cidadãos no âmbito da literacia mediática. Uma observação genérica que transversalmente se encontra no registo das medidas a tomar tem que ver com o reforço do diálogo e das plataformas de debate e de discussão e com a aproximação entre governantes e governados:

“A Assembleia observa que a internet e os *media* sociais abrem novas portas para o diálogo alargado entre os cidadãos e os representantes eleitos e estimulam uma maior e mais dinâmica participação na vida democrática. Devemos aproveitar esta oportunidade para reconectar as instituições democráticas através da internet, com os cidadãos que delas se afastaram, e desenvolver, particularmente nos nossos parlamentos, as capacidades e as competências requeridas para explorar este potencial positivo fornecido pela internet” (Conselho_da_Europa, 2014: s/p).

Neste contexto, através da ferramenta de contagem de palavras do “NVivo” (dos 38 documentos do Conselho da Europa analisados), verificamos que as palavras “internet” e “digital” estão entre as 50 mais frequentes, com uma contagem de 204 e 103 ocorrências, respetivamente. No “Anexo 6 - Listagem das 50 palavras mais frequentes nos documentos do Conselho da Europa analisados”, encontramos todos os vocábulos que resultaram desta análise. É de destacar que, embora muitos não tenham significado substantivo para interpretação, representam indícios de uma agenda que prioriza os conteúdos informativos, que está ciente da presença do digital no ambiente mediático e que, nestas circunstâncias, continua a reforçar o papel da liberdade de expressão e da informação e a importância da independência (dos poderes em jogo, dos reguladores e das empresas de *media*) num contexto em que à sociedade também é dado relevo significativo (a palavra “society” regista 136 ocorrências).

Como sugerimos, o vocábulo “independência” surge, de facto, em diferentes contextos. Porém, há uma aceção que merece particular destaque, porque se prende com o desempenho dos reguladores e convoca a sociedade, numa lógica de complementaridade horizontal entre os envolvidos na regulação (própria do sentido que a *media governance* sustenta). Em inúmeros momentos, a análise documental remeteu-nos para esta ideia-chave de entrosamento entre as partes nos processos governativos, para a necessidade e o interesse de convocar a própria sociedade civil para os processos de tomada de decisão e para os debates sobre os assuntos públicos. O entendimento é o de que há lugar para intervenção ativa dos agentes envolvidos, em cooperação com os poderes:

O Comité de Ministros do Conselho da Europa “convida a sociedade civil e os *media* a contribuir ativamente para a ‘cultura da independência’, que é vital para uma adequada regulação do setor audiovisual no novo ambiente tecnológico, monitorizando de perto a independência destes organismos, trazendo ao conhecimento do público bons exemplos de regulação audiovisual independente, bem como as infrações em matéria de independência dos reguladores” (Conselho_da_Europa, 2008a: s/p).

Todos os documentos analisados remetem vigorosamente para os postulados da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho_da_Europa, 1950)⁴⁸, em particular para o décimo artigo, que diz respeito à liberdade de expressão. Esta liberdade é, assim, tida como valor universal que extravasa fronteiras e que não admite ingerências do exterior, mas também é uma liberdade que acarreta deveres e responsabilidades. Na verdade, a esmagadora maioria dos documentos reforça a importância dos direitos humanos individuais no contexto do digital e dos novos *media*. Esta é, aliás, a grande linha orientadora que podemos destacar na posição do Conselho da Europa face aos *media*.

O chamado novo ambiente digital é, por sua vez, o leito sobre o qual pousam quase todas as produções, sendo este o enfoque que transversalmente se deteta. A internet e os progressos digitais trouxeram novos desafios, a todos os níveis, para as políticas dirigidas aos *media*. Assim sendo, como atrás sugeríamos, verifica-se uma recorrente menção a um conjunto de temas que são continuamente abordados neste contexto do digital, um cenário caracterizado por inseguranças e incertezas. A proteção dos direitos humanos na internet e o reforço da necessidade de articular e de assegurar o respeito pelos mesmos num quadro de mudanças é um dos temas mais frequentes (Conselho_da_Europa, 2012a; Conselho_da_Europa, 2012b; Conselho_da_Europa, 2011b). Além disso, este eixo partilha a atenção que lhe é dada com outros assuntos, designadamente as interconexões entre os *media*, a democracia e os processos

⁴⁸ A Convenção foi adotada em Portugal pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro (Assembleia_da_República, 1978b).

democráticos, a importância do serviço público de radiodifusão e os reguladores do audiovisual. Por conseguinte, podemos afirmar que a amostra de referências provenientes do Conselho da Europa que analisámos apresenta indícios claros relativamente a prioridades de ação. O que não é tão claro relaciona-se diretamente com a questão “o que regular?”. De facto, está com frequência implícito que o que é problemático é precisamente o objeto da regulação num ambiente em constante mutação e com uma série de variáveis que permanentemente desafiam as equações delineadas. Como espelha o seguinte excerto:

“O desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação e a sua aplicação aos *media* conduziram a mudanças significativas no ecossistema mediático, entendido em termos gerais como incluindo todos os atores e fatores cuja interação permite que os *media* funcionem e desempenhem o seu papel na sociedade. Isso permitiu novas formas de difusão de conteúdos em grande escala, e muitas vezes com um custo consideravelmente menor e com menos requisitos técnicos e profissionais. Entre as mudanças estão níveis sem precedentes de interação e envolvimento [*engagement*] dos usuários, oferecendo novas oportunidades para a cidadania democrática. Os novos recursos também facilitam a participação no processo de criação e na disseminação da informação e dos conteúdos, esbatendo as fronteiras entre a comunicação pública e privada. As práticas editoriais intrínsecas aos *media* diversificaram-se e adotaram-se novas modalidades, procedimentos e resultados” (Conselho_da_Europa, 2011a: s/p).

Apesar das incertezas que pairam quanto aos modos de regular, há uma certa definição consistente das fragilidades em determinados pontos nevrálgicos. Parece faltar, porém, ação, isto é, um plano sistemático e congruente que parece, por ora, ter-se ficado por uma importante recomendação aos Estados-membros sobre uma nova conceção, mais abrangente, de *media* (Conselho_da_Europa, 2011a). Neste documento, são traçados seis critérios que visam orientar a identificação de *media*, logo, daqueles órgãos (atividades, serviços ou atores) que estarão sujeitos a regulação e às práticas aplicáveis aos mesmos. Resumidamente, estes critérios englobam: 1) uma dimensão volitiva (o desejo de ser entendido como *media* pelo próprio prestador do serviço); 2) os propósitos e os objetivos delineados (incluindo indicadores como a atualização regular dos conteúdos e a criação de um espaço público para o debate); 3) a sujeição a um controlo editorial; 4) a sujeição a normas profissionais (como o estabelecimento de um compromisso com o público ou de procedimentos para queixas); 5) o nível de alcance dos conteúdos veiculados; e, por último, 6) fatores relacionados com as expectativas do público. Embora haja uma série de indicadores fornecidos para cada um destes critérios, de reter é a necessidade identificada de proceder a uma reformulação de um conceito que é o passo primário para todas as ações que daí decorrem, nomeadamente em termos de proteção do público e de enquadramento e adequação de políticas e de estratégias de regulação num novo ambiente ou, para usar as palavras que constam da recomendação referida, numa “realidade fluida e multidimensional” (Conselho_da_Europa, 2011a: s/p).

Em Portugal, o regulador dos *média* estudou o tema e colocou os resultados a que chegou em consulta pública no final de 2014. O objetivo era contribuir para o debate sobre as soluções legislativas e regulatórias que se podem desenhar no cenário de diluição das fronteiras entre produtores e recetores dos conteúdos mediáticos, sendo a necessidade de redefinir o conceito de órgão de comunicação social um dos pontos fulcrais. Quanto a isso, encontra-se uma correspondência quase exata com os pressupostos definidos pelo Conselho da Europa a que acabámos de nos referir, já que os critérios de qualificação apresentados são:

“a produção, agregação ou difusão de conteúdo de *média*, a existência de controlo editorial, a intenção de atuar como *média* (revelada através da existência, por exemplo, de métodos de trabalho típicos dos *média*), o alcance e disseminação, o respeito pelos padrões profissionais, a apresentação como um serviço; e estar sob jurisdição portuguesa” (ERC, 2014b: 24).

Antes disso, o regulador já tinha, em 2007, procurado diluir parte do problema, quando aprovou uma deliberação que surgiu na sequência de uma participação da CDU (Coligação Democrática Unitária) relativa aos conteúdos apresentados no sítio eletrónico oficial da Câmara Municipal do Porto (ERC, 2007). Este texto representa, aliás, um momento importante na atividade da ERC, tendo em conta que foi uma iniciativa que extravasou a análise casuística da situação em apreço para assinalar uma posição do regulador face às suas responsabilidades no *online*. Podemos dizer que se criou jurisprudência acerca do funcionamento de espaços com material informativo na internet ao encontrar um conjunto de fatores que definissem as condições para a sua atuação sobre meios divulgados *online*. Nesse sentido, abrigou a sua ação no domínio do estipulado na alínea e) do artigo 6º dos seus Estatutos, que define que o âmbito de intervenção da ERC engloba “as pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente” (Assembleia_da_República, 2005).

3. A agenda europeia para a regulação dos *média* – uma manta de retalhos para o ambiente digital

As iniciativas europeias têm vindo a identificar, com bastante clareza e precisão, os principais desafios e problemas que são colocados à União Europeia e aos Estados-membros em matéria de regulação dos *média* em ambiente digital e de inovação tecnológica. Além disso, as limitações dos seus instrumentos são também uma constante quando percorremos o material

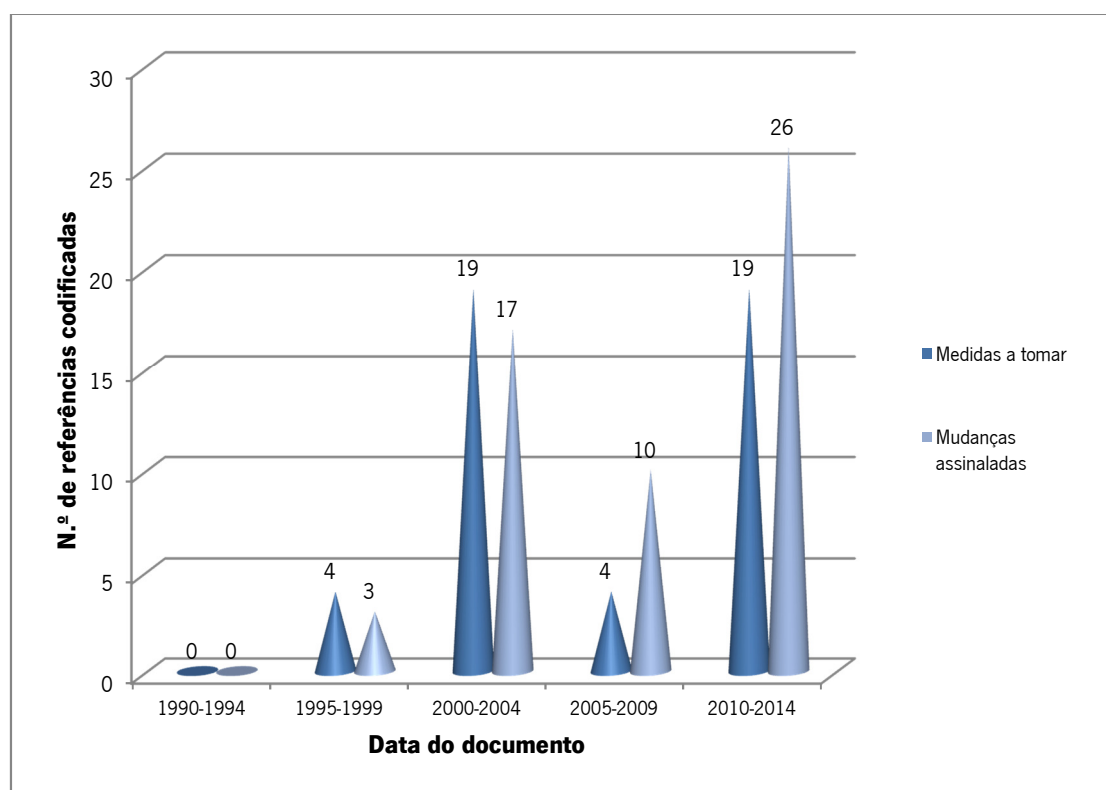
que se tem vindo a produzir, designadamente no que respeita à Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Parlamento_Europeu, 2010), no âmbito da qual está prevista uma (re)adaptação durante o ano de 2015. Este exercício é designado “REFIT - Regulatory Fitness and Performance Programme” e visa, no essencial, averiguar a adaptabilidade e adequação deste instrumento ao cenário de mudanças, trazidas pela internet, nos processos de produção e de consumo dos conteúdos audiovisuais.

Deste modo, foi com o intuito de aprofundar o tema no contexto da União Europeia que procedemos à recolha e análise das principais iniciativas e produções nos termos metodológicos que descrevemos no *Capítulo I*. No “Anexo 3” encontram-se a denominação de cada documento analisado, bem como o registo de informações adicionais e dos endereços eletrónicos onde podem ser consultados.

Antes de mais, centremo-nos na análise do número de palavras mais frequentes nas referências analisadas, cuja listagem se encontra no “Anexo 7”. Entre estes vocábulos, reunidos com recurso a uma das ferramentas disponibilizadas pelo “NVivo”, podemos destacar, à semelhança do que acontece com o Conselho da Europa, uma forte presença da palavra “internet”, que regista um total de 607 ocorrências. Isto reflete a possante importância que os contextos digitais têm no desenvolvimento de políticas, em particular no que aos *media* diz respeito, com especial destaque para o audiovisual. Na verdade, o cuidado que a União Europeia confere ao audiovisual é incontornável quando percorremos a produção deste organismo, já que a rádio e a televisão, mais a segunda do que a primeira, constituem objeto de grande interesse para as políticas europeias. Recorrendo à lista mencionada, verificamos que “audiovisual” e “audiovisuais” perfazem um total de 1076 referências e a palavra “radiodifusão” surge 370 vezes. Por outro lado, a presença do tema “regulação” é de grande vigor, com “regulation” a registar 893 referências nos documentos analisados, embora possamos ainda tecer algumas observações quanto a este aspeto, já que não é desprovido de sentido que, logo de seguida nesta mesma listagem, encontremos os vocábulos “freedom” e “pluralism” (com contagens de 865 e de 862, respetivamente). Ora, a análise dos conteúdos de cada documento permite-nos estabelecer esta relação, tendo em consideração que o enfoque da regulação está, frequente e intimamente, ligado ao pluralismo. É, aliás, pluralismo relativo aos *media* (tocando também na diversidade, na propriedade e na concentração), aos conteúdos televisivos, bem como pluralismo (e diversidade) respeitante aos intervenientes nos processos, nomeadamente de regulação e de elaboração e tomadas de decisão políticas.

No âmbito da União Europeia, encontramos impasse semelhante àquele que referimos no Conselho da Europa, isto é, apesar de todos os esforços e iniciativas no sentido de clarificar os desafios à regulação mediática, parece persistir uma desorientação normativa e caos regulatório. Apesar disso, parece-nos que há uma identificação bastante clara dos problemas e das margens cinzentas em matéria de regulação (o terreno digital de ninguém que deixa inúmeras dúvidas quanto ao que regular e aos modos de regular) e um reforço constante da necessidade e da importância da regulação independente. Ou seja, embora pareça haver uma firme certeza normativa relativamente aos reguladores, é uma convicção embrulhada numa série de inseguranças que continuam sem resolução. Como se pode verificar no “Gráfico 6”, é sobretudo a partir do ano 2000 que se começam a elencar as transformações verificadas na arena mediática, sendo de destacar o período mais recente, entre 2010 e 2014, no qual encontramos o maior número de referências a essas mudanças, acompanhadas de um número aproximado de ações interventivas num cenário em mutação.

Gráfico 6 - Mudanças no ambiente mediático e medidas a tomar assinaladas pela União Europeia (1990-2014)



Essas preocupações, marcadas como “mudanças assinaladas”, concretizam-se nos problemas enunciados no contexto mediático e podem ser agrupadas no seguinte conjunto de áreas (que, embora sejam enunciadas separadamente, estabelecem relações, mais ou menos estritas, entre si ou entre várias dessas mudanças):

- Insuficiência e/ou enfraquecimento do enquadramento legal ao nível europeu: esta é uma preocupação recorrente que parte da constatação de que, apesar do enquadramento legal nacional poder ser adequado e até suficiente em certos países, a concertação europeia neste domínio é premente e carece de articulação com a legislação nacional;

- Evolução tecnológica e a sua influência nos *media*: as mudanças trazidas pela inovação tecnológica afetam os *media* em vários domínios, sendo esta a referência que mais constantemente, e com maior grau de exatidão descritiva, é recuperada nos documentos analisados. Não só em termos de configuração das empresas mediáticas e das implicações nos critérios da oferta e da procura, mas também do exercício das profissões ligadas aos *media* e do fenómeno da receção dos produtos mediáticos (ao que se associa o incremento das modalidades de participação e de interação), as tecnologias de informação e de comunicação no cenário de convergência (re)estruturam constantemente os processos mediáticos e intervêm na (re)configuração dos próprios sistemas. Fala-se, a este propósito, em convergência, no sentido da distribuição e do consumo dos serviços de *media* através de múltiplas vias e plataformas, sendo o Livro Verde “Preparação para um mundo audiovisual plenamente convergente: crescimento, criação e valores” (Comissão Europeia, 2013) o que melhor ilustra esta preocupação e que é, em simultâneo, reflexo das mudanças assinaladas, mas também uma medida tomada pela União Europeia;

- A concentração, o pluralismo e a diversidade constituem três grandes linhas de força que sobressaem da análise documental efetuada e que se prendem, quer com preocupações ligadas à liberdade e à livre competitividade das empresas, quer com os próprios conteúdos veiculados e com a proteção de públicos sensíveis e dos menores. Ou seja, o aumento de intervenientes e de intermediários nos processos de produção e de distribuição de conteúdos através do *online* e dos dispositivos tecnológicos conectados conduz à necessidade de reflexão acrescida em termos de acessibilidade, qualidade, diversidade, pluralismo e proteção dos direitos dos consumidores/cidadãos e dos públicos sensíveis e minoritários;

- Independência dos reguladores: esta área destaca-se na análise documental efetuada, visto que a União Europeia apresenta um apoio consistente à regulação independente através de

reiteradas menções à sua importância e utilidade, mesmo em documentos que não dizem diretamente respeito ao assunto e, mais importante, através de iniciativas como a criação do *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* em fevereiro de 2014. Este grupo de caráter consultivo reúne representantes dos reguladores nacionais no domínio do audiovisual e surge, de acordo com o texto da decisão da sua constituição (Comissão Europeia, 2014a), para estreitar a cooperação entre os mesmos e contribuir para uma aplicação coerente da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (2010/13/EU) em face da distribuição transfronteiriça dos recursos audiovisuais e dos desafios trazidos pelos serviços a pedido ou *on-demand*. Aliás, a criação deste grupo enquadra-se também no conjunto de medidas a tomar em face das mudanças identificadas no ambiente mediático, situando-se entre as 19 referências codificadas, no período 2010-2014, ilustradas no “Gráfico 6”.

Considerando o cenário de convergência e de multiplicação de plataformas e de intervenientes nos *média*, o início desta década também se destaca pelas tentativas de reação e (re)adaptação, ilustradas pela aprovação, pela Comissão Europeia, da iniciativa “i2010: uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego”, apresentada como

“uma estratégia geral destinada a encorajar a produção de conteúdos europeus, o desenvolvimento da economia digital e a aceitação das TIC, no contexto da convergência dos serviços ligados à sociedade da informação e dos serviços, redes e equipamentos ligados à comunicação social, através da modernização e da implantação de todos os tipos de instrumentos políticos da União Europeia: instrumentos regulamentares, investigação e parcerias com a indústria. A Comissão comprometeu-se a criar um quadro coerente para o mercado interno dos serviços da sociedade da informação e dos serviços de comunicação social, através da modernização do enquadramento legal dos serviços audiovisuais” (Parlamento Europeu, 2010: 2).

Em suma, apesar de reunirmos condições para reconhecer que a União Europeia apresenta um leque de iniciativas que visam lidar com os desafios que têm vindo a ser colocados, em diversas esferas, pela internet e pelo progresso tecnológico, não podemos afirmar que seja identificável uma planificação estratégica e integrada, que conglomere objetivos a médio e a longo prazo, para os *média* e para a regulação dos *média*. É de ressaltar, contudo, que noutras áreas relacionadas se revelam sinais de intervenção pela Europa e tentativas de reação perante vertentes que não incluímos na nossa análise (nomeadamente questões ligadas à literacia mediática, à neutralidade da rede, às comunicações eletrónicas e à proteção de dados).

Ainda assim, parece claro para a União Europeia que a (r)evolução tecnológica traz consequências positivas e negativas e acarreta necessariamente mudanças, o que não significa que as reações façam frente ao ritmo das alterações. Resumindo, a precisão da identificação

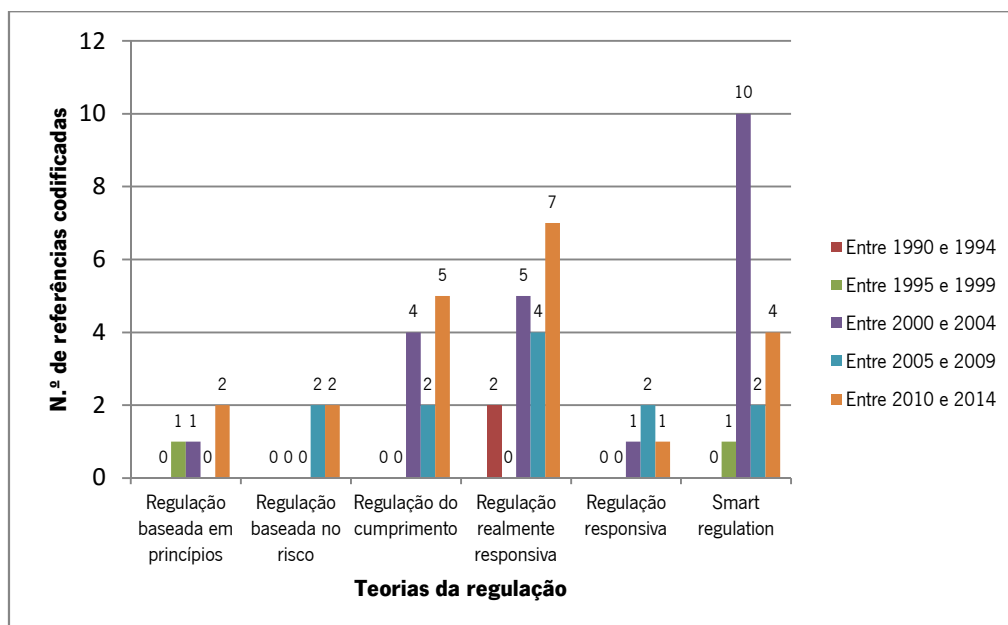
do(s) problema(s) não é acompanhada da implementação de ações à altura. O vertiginoso ritmo da mudança pode também ser visto como um dos responsáveis para que a estratégia se apresente constantemente um passo atrás (Harcourt, 2005), mas a manta de retalhos que aparentemente tem vindo a ser costurada na Europa permite-nos apenas identificar as traves-mestras dos seus projetos e a agenda das suas preocupações, não tanto retratos de experiências bem sucedidas de aplicação prática de estratégias políticas. Arriscamo-nos ainda a afirmar que a análise documental efetuada apresenta indícios de um constante adiamento de soluções e propostas concretas – que, insistimos, se baseiam num claro diagnóstico e de delimitação do estado das coisas e numa meticulosa fundamentação dos desafios - que se traduz, na prática, numa política a que chamamos ‘de remedeio’. Vejamos como, no plano teórico, se proclama a importância dos mecanismos de auto e de correção e a valorização da intervenção de uma multiplicidade de atores nos processos de decisão mas, na prática, os próprios cidadãos continuam fora dessas esferas (Freedman, 2008). A descentralização das esferas de poder e a abertura das políticas mediáticas à sociedade (consagrada, em grande medida, através dos processos de consulta pública) acabam por perder-se enclausuradas retoricamente, para o que também contribuirão, como destacam Hamelink & Nordenstreng (2007: 237-238), o “crescente antagonismo entre Estado e cidadãos” e a falta de uma “cidadania supranacional”.

4. A autorregulação e a correção pelo prisma do Conselho da Europa e da União Europeia

Até então, autonomizámos os resultados da análise efetuada aos documentos produzidos, quer pelo Conselho da Europa, quer pela União Europeia. No entanto, a importância conferida, por ambos, aos mecanismos de autorregulação e de correção justifica uma abordagem conjunta.

Começando por recuperar as características das conceções teóricas da regulação exploradas no *Capítulo III*, verificamos que a tendência da última década tem oscilado entre manifestações próprias da regulação do cumprimento, da regulação realmente responsiva e da regulação inteligente (*smart*). O “Gráfico 7” ilustra como a ideia de regulação no sentido mais amplo de ‘fazer cumprir’ ganha força no virar do milénio.

Gráfico 7 – Níveis de presença de características das teorias da regulação nos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia



Desde 2005, as perspetivas que encontram maior número de referências codificadas nos documentos dizem respeito à regulação do cumprimento (7), à regulação realmente responsiva (11) e à regulação inteligente (6). As citações que se enquadram no âmbito da regulação do cumprimento prendem-se exclusivamente com a função do regulador em garantir o cumprimento, pelos regulados, das regras estabelecidas no caderno de encargos ou nas disposições legislativas. Resume-se, basicamente, em menções à regulação na vertente de monitorização, de verificação do cumprimento, de controlo e de fiscalização.

A segunda perspetiva introduz maior complexidade ao referir-se à implementação de lógicas diferentes de regulação e de estratégias que se modificam tendo em conta a performance dos regulados. O período entre 2010 e 2014 é quando esta conceção está mais presente nos documentos produzidos pelo Conselho da Europa e pela União Europeia, dando conta da crescente complexidade do ambiente regulatório e das múltiplas variáveis que passam a ser tidas em consideração relativamente à regulação, o que se infere de referências como as que se seguem:

O Comité de Ministros recomenda aos Estados-membros que “dialoguem com todos os atores do ecossistema mediático para que sejam devidamente informados sobre o quadro legal aplicável; convidem os *media* tradicionais e os novos *media* para a troca de boas práticas e, se apropriado, para se consultarem sobre o desenvolvimento de ferramentas de autorregulação, incluindo códigos de conduta, que tenham em conta ou incorporem de modo adequado, os padrões jornalísticos e mediáticos geralmente aceites” (Conselho_da_Europa, 2011a: s/p).

Em matéria de pluralismo e liberdade dos *media*, as diretrizes regulatórias “precisam de ser conciliadas com as demandas de todos os outros direitos humanos fundamentais, com as necessidades dos sistemas sociais e políticos e com a sustentabilidade do mercado em geral” (CMPF, 2013: 4).

“Todas as medidas que precisam de ser implementadas para proteger e reforçar a liberdade dos *media* e o pluralismo têm de refletir a natureza complexa dos fenómenos ao invés de aplicação mecânica de regras e critérios rígidos” (CMPF, 2013: 21).

No entanto, a teoria da regulação realmente responsiva também se encontra bastante presente nos documentos situados antes deste período, designadamente entre 2000 e 2009. Aqui incluímos a recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a independência e funções das entidades de regulação do setor audiovisual, na qual é solicitado que as suas orientações sejam levadas “a atenção dos reguladores do audiovisual, das entidades públicas e grupos profissionais interessados, bem como do público em geral, e assegurem o respeito efetivo pela independência dos reguladores relativamente a qualquer interferência nas suas atividades” (Conselho_da_Europa, 2000: s/p). Mais recentemente, a declaração sobre a independência e funções das entidades de regulação do audiovisual apela à implementação desta recomendação, “tendo em consideração as oportunidades e os desafios trazidos pelas mudanças políticas, económicas e tecnológicas na Europa” (Conselho_da_Europa, 2008a: s/p).

No que diz respeito à regulação inteligente, estão presentes os principais traços que caracterizam a teoria, não só após 2005, mas também no período antecedente, com um registo de 10 referências codificadas entre 2000 e 2004. No cerne desta abordagem estão a escalada sancionatória através da combinação de ferramentas regulatórias e da proporcionalidade dos métodos de intervenção, bem como a inclusão de outros atores, além do Estado, nesse processo. As seguintes referências ilustram a presença destes parâmetros na produção analisada:

“As sanções devem ser proporcionais e não devem ser decididas antes de ter sido dada ao operador em questão a oportunidade de ser ouvido. Todas as sanções devem ser passíveis de revisão pela jurisdição competente de acordo com a legislação nacional” (Conselho_da_Europa, 2000: s/p).

“As organizações de autorregulação conjugam recursos de informação, conhecimento e experiência num setor em rápido desenvolvimento, logo, frequentemente ‘novo’. Também constituem um fórum para a expressão dos interesses de vários atores e contribuem para a formação da opinião pública. A sua participação na preparação de legislação importante densifica o debate técnico e facilita a aceitação generalizada de novos *standards*. Os Estados-membros são, assim, encorajados (...) a envolver estas organizações. Tal envolvimento pode depender das circunstâncias e tradições nacionais e os Estados-membros têm discricionariedade ampla nesta matéria. Um exemplo pode ser a criação de uma entidade nacional de corregulação criada em França pelo governo no princípio de 2001 (...), bem como numerosas consultas conduzidas pelos governos de outros Estados-membros” (Conselho_da_Europa, 2001: s/p).

“O Estado de Direito será uma realidade quando a regulação estatal, a correção e a autorregulação funcionem conjuntamente ao abrigo da legislação nacional e das normas internacionais com vista à construção de um quadro regulador claro no pleno respeito pelos direitos humanos” (Conselho_da_Europa, 2003a: s/p).

“De um modo geral, a auto-regulação do sector audiovisual provou ser um meio eficaz adicional, embora insuficiente, para proteger os menores de mensagens com conteúdos lesivos. O desenvolvimento de um espaço europeu do audiovisual baseado na liberdade de expressão e no respeito pelos direitos dos cidadãos deverá basear-se num diálogo contínuo entre legisladores nacionais e europeus, autoridades reguladoras, indústrias, associações, cidadãos e representantes da sociedade civil” (Parlamento_Europeu, 2006: 73).

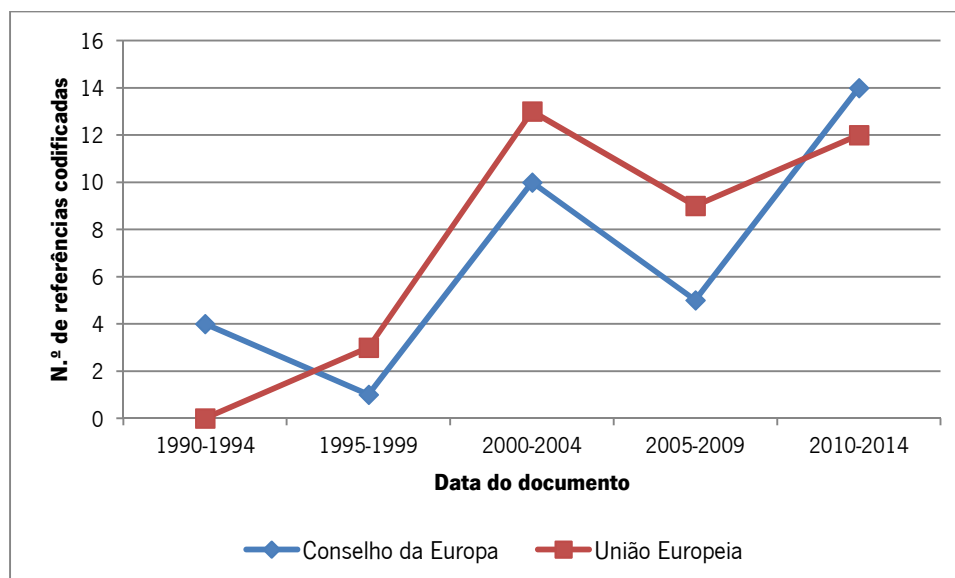
Verifica-se, por conseguinte, a ideia recorrente da abertura da regulação a outros atores que não os estatais e da aplicação de métodos de intervenção e de sancionamento dos *media* com base na gradação e na proporcionalidade, bem como uma apologia à adoção de mecanismos de auto e de correção. Além disso, estes incentivos fazem-se normalmente acompanhar de apelos à complementaridade dos vários mecanismos reguladores.

Em suma, são as três conceções com presença mais evidenciada nos períodos temporais analisados, com especial incidência a partir de 2000 e, em específico, com mais registos para a regulação inteligente no período 2000-2004 e para a teoria da regulação realmente responsiva entre 2010 e 2014.

Concomitantemente, e em estreita ligação com as teorias a que nos acabámos de referir, verifica-se que o potencial da autorregulação e da correção ganha fôlego de 2000 em diante, o que se relaciona com o crescendo de preocupações trazidas pelo cenário digital. No “Gráfico 8”, autonomizámos os dados da variável relativa aos estímulos para a adoção de mecanismos no domínio da auto e da correção, o que nos permite aprofundar os termos em que os incentivos tiveram lugar e quais as razões apontadas para tal. A leitura das linhas vermelha e azul indica-nos que o número de referências codificadas é muito reduzido antes desta altura, localizando-se os dois picos nos períodos compreendidos entre 2000 e 2004 e entre 2010 e 2014.

No primeiro pico assinalado, encontramos o registo de 23 referências codificadas entre os anos 2000 e 2004, as quais são alusivas a expressões que, direta ou indiretamente, veiculam apoios à autorregulação e/ou à correção ou transmitem uma postura favorável relativamente às vantagens destes mecanismos.

Gráfico 8 - Incentivos à adoção de mecanismos de auto e de correção presentes na análise dos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia



Neste período, é de assinalar que uma parte significativa das referências é proveniente do Comité Económico e Social Europeu (CESE). Este é um órgão de consulta da União Europeia que tem como principal função estabelecer ligações com a sociedade civil organizada e servir de intermediário à sua participação. Ao longo dos anos, o Comité tem vindo a sustentar uma posição favorável à correção de modo transversal aos domínios em que atua. O mesmo acontece com os *media*, sendo várias as publicações e as iniciativas que revelam esta tendência, com especial enfoque para a publicidade, com frequência tida como um bom exemplo de práticas de correção. No “Anexo 4” encontra-se a lista de produções do CESE analisadas e daí podemos, desde logo, inferir o apoio do Comité à auto e à correção, com particular realce para a última. Exemplo disso é também a base de dados que foi lançada em 2006⁴⁹, em conjunto com a Comissão Europeia, com o intuito de catalogar e sistematizar de modo coerente e transectorial dados sobre a autorregulação e a correção com uma dimensão europeia (isto é, envolvendo mais do que um Estado-membro) e de contribuir para um maior conhecimento acerca destas práticas (na qual se incluem várias áreas, designadamente uma parte destinada às redes de comunicação, conteúdo e tecnologia). Podemos ver, nos próximos excertos, como o CESE relaciona responsabilidade com este tipo de mecanismos e como neles encontra intensas potencialidades em simplificar os processos de regulação:

⁴⁹ Acessível online no endereço <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-database> [acedido a 29.01.2015].

“No futuro, a maior liberdade para a correção e a autorregulação será proporcional ao sentido de responsabilidade demonstrado por todos os participantes e à eficácia dos seus regulamentos para todos os utilizadores”.

“A correção e a autorregulação oferecem muitas vantagens: removem barreiras ao mercado único, simplificam regras, podem ser implementadas de modo flexível e rápido, libertam a capacidade legislativa e asseguram a corresponsabilidade das partes envolvidas”.

(CESE, 2004: 7)

Além desta observação relativa à presença dos documentos do CESE nesta variável, uma outra nota merece destaque. De facto, os incentivos a estes mecanismos surgem recorrentemente associados à internet, inclusive numa perspetiva centrada nos conteúdos nocivos e nos direitos dos menores. É neste contexto que surgem recomendações para o estabelecimento de mecanismos de regulação que incluam representantes da área (como fornecedores de serviços *online*, de conteúdos e utilizadores) e códigos de conduta e modalidades de verificação do seu cumprimento, que podem também servir de ponte para a participação dos intervenientes nos processos legislativos (Conselho_da_Europa, 2001).

De acordo com esta perspetiva, os conteúdos *online* são uma área na qual a auto e a correção podem desempenhar um papel importante e potenciar as suas vantagens num terreno fluido e em constante mudança, como está expresso na declaração sobre a liberdade de comunicação na internet (Conselho_da_Europa, 2003b). A eficácia destes mecanismos na área é um aspeto muito valorizado, bem como a variedade de modelos em que se podem concretizar: códigos de conduta e boas práticas, organismos de verificação do cumprimento, de mediação e controlo parental dos conteúdos, entre outros (reconhecidos e incentivados, *inter alia*, em: Comissão_Europeia, 2003c; Comissão_Europeia, 2001b; Comissão_Europeia, 2003a). Em 2006, destaca-se o relatório sobre os modelos de correção nos Estados-membros da União Europeia (Hans_Bredow_Institute_for_Media_Research, 2006), que consideramos um marco no entendimento da regulação de modo integrado. Este estudo foi, aliás, uma encomenda da Comissão Europeia na sequência do seu comprometimento para aprofundar o tema, plasmado na agenda de 2003 (Comissão_Europeia, 2003a). Apenas uns anos mais tarde encontramos novamente iniciativas semelhantes. Em 2010, o projeto com financiamento europeu MEDIAD⁵⁰ tinha como objetivo refletir sobre a diversidade de modelos de regulação na Europa. No relatório que decorreu desta investigação, encontra-se a constatação que a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual promoveu efetivamente a introdução de modelos de correção nos Estados-membros. Todavia, as dissemelhanças entre eles permanecem fortes

⁵⁰ A designação integral do projeto é “European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems”. Está disponível uma página *online* na qual se podem encontrar mais informações sobre o projeto, os seus objetivos e os resultados da investigação: <http://www.mediadem.eliamep.gr/project/summary/> [acedido a 29.01.2015].

e, no caso da imprensa (área em que detetaram organismos de auto ou de correção em muitos dos países analisados), a eficiência da sua atuação é questionável, pelo que é identificada a necessidade de estabelecer requisitos para o estabelecimento de mecanismos responsáveis e eficazes (Cafaggi, Casarosa & Prosser, 2012). Três anos depois, é elaborado o relatório pelo *High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, que propõe recomendações para a promoção do pluralismo e da liberdade dos *media* na Europa (Viķe-Freiberga *et al.*, 2013). Constituído pela Comissão Europeia em outubro de 2011, este grupo sustenta a criação, pelos Estados-membros da União Europeia, de conselhos independentes de *media* com poderes de supervisão e de sancionamento, compostos por membros diversificados em termos políticos, culturais e sociais, que se regeriam por normas europeias e prestariam contas à Comissão (Viķe-Freiberga *et al.*, 2013).

Sistematizando, apesar da forte componente relativa à internet, é transversal à União Europeia e ao Conselho da Europa o reforço da importância e o estímulo para a criação de mecanismos no âmbito da autorregulação e da correção, bem como a firme segurança do seu valor, nacional e internacionalmente, além do contexto do digital. Subjacente a isso está a justificação da sua pertinência na responsabilidade dos *media* e na confiança que o público neles deposita.

Em Portugal, o argumento também é esse. As perspetivas dos entrevistados dão pistas claras acerca da importância da autorregulação e da correção, embora haja alguma reserva relativamente à autorregulação dos jornalistas enquanto grupo profissional (como veremos no *Capítulo VI*). O enquadramento legal e estatutário da ERC permite-nos perceber como foi dado relevo à questão, visto que o legislador incluiu o dever de “promover a co-regulação e incentivar a adoção de mecanismos de auto-regulação pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social e pelos sindicatos, associações e outras entidades do sector” (artigo 9º - Assembleia_da_República, 2005). Há registo de iniciativas de auto e de correção significativas de destaque, principalmente em matérias televisivas (nomeadamente: Acordo, 2014; Acordo, 2009⁵¹; Acordo, 2006), e a perceção de um esforço do regulador em desempenhar esse papel (ERC, 2015a). No entanto, a resistência dos *media*, as influências do poder económico e os corporativismos contribuem para explicar a falta de mais mecanismos reais e efetivos, que decorram de iniciativa própria e com genuína vontade de estabelecer

⁵¹ Este acordo sobre a colocação de produto e as ajudas à produção foi com o ICAP (Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade). As práticas publicitárias, *marketing* e comunicação comercial não são abrangidos no nosso trabalho, mas essa é uma área na qual, aparentemente, as iniciativas auto e correguladoras são uma constante.

critérios comuns que beneficiem o cidadão consumidor. Há, portanto, um certo desfasamento entre a valorização discursiva e a concretização pragmática.

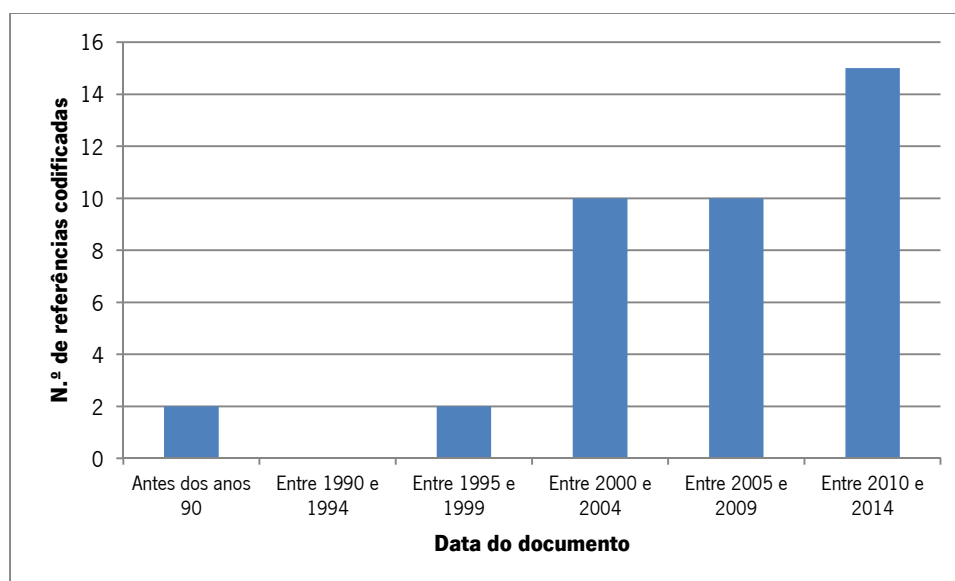
No que à União Europeia diz respeito, esta defesa da auto e da corregulação merece contextualização. Na verdade, encontra-se uma certa consistência, ao longo do tempo, relativamente à valorização destas experiências, designadamente em documentos que são, de certo modo, mais abrangentes e que são reflexo da postura europeia relativamente ao tema. Nos “Princípios e Orientações para a Política Audiovisual da Comunidade na Era Digital” (Comissão Europeia, 1999), há uma clara apologia à autorregulação e um alerta para a necessidade da adaptabilidade destes mecanismos à área em que se enquadram (como a proteção de menores ou os direitos de autor). Além disso, é curioso o modo como se refere a complementaridade de mecanismos na regulação dos *média*, como se pode constatar da leitura do seguinte excerto:

“Embora a definição dos objectivos de interesse público, o estabelecimento de exigências relativos ao nível de protecção desses objectivos e a adopção dos regulamentos necessários para este efeito sejam da competência dos governos e entidades públicas, os operadores e utilizadores podem, no entanto, contribuir para o cumprimento desses mesmos objectivos de interesse público pela aplicação de medidas de auto-regulação no âmbito do quadro jurídico global. Estas medidas podem obviar a necessidade de uma regulamentação pormenorizada” (Comissão Europeia, 1999: 13-14).

A mesma ideia é retomada em 2002, no âmbito da estratégia delineada no plano de Ação “Simplificar e Melhorar o Ambiente Regulador”, que preconiza uma flexibilidade e uma adaptabilidade dos mecanismos para legislar ao nível europeu, nos quais se inclui a autorregulação como o conjunto de “diversas práticas, regras comuns, códigos de conduta ou acordos voluntários que os agentes económicos e sociais, as ONG ou os grupos organizados definem por si sós, numa base voluntária, para regular e organizar as suas acções” (Comissão Europeia, 2002: 11).

Feito este breve parêntesis, retomamos a análise dos dados para mencionar a estreita ligação entre a variável a que nos reportámos anteriormente (alusiva aos incentivos da União Europeia e do Conselho da Europa para a adoção de mecanismos de auto e de corregulação) e uma que remete para a ideia de articulação concertada entre as experiências reguladoras, combinando a atividade e os objetivos delineados de cada uma. Ou seja, além de se valorizar a sua criação, preconiza-se o interesse e a utilidade em conjugar esforços, de modo complementar, dos vários instrumentos através dos quais se pode concretizar a intervenção reguladora. O “Gráfico 9” mostra como esta perceção teve maior intensidade no período compreendido entre 2010 e 2014.

Gráfico 9 - Referências à cooperação entre mecanismos de regulação presentes nos documentos do Conselho da Europa e da União Europeia



Nos anos entre 2010 e 2014, as 15 referências codificadas presentes na respetiva barra azul do “Gráfico 9” decorrem, na verdade, de 11 dos documentos analisados, sendo sete da União Europeia e quatro do Conselho da Europa. Em termos normativos, é frequente que se vejam os reguladores como organismos cuja atuação se deve articular com a dos demais, caminhando no sentido da conciliação entre as diferentes partes intervenientes, tendo em conta que “a eficiência do sistema depende do funcionamento sistémico de toda a construção regulatória” (Sousa & Fidalgo, 2011: 283).

Perante cenários de fragmentação de responsabilidades, a tendência é para que se encare frutífera a inter-relação entre os diferentes mecanismos que se debruçam sobre uma determinada área e entre os reguladores de setores distintos:

“Consideramos, como melhor prática, a exigência de que, caso seja estabelecido mais do que um organismo, o quadro regulador deve assegurar *ligações diretas e deveres de cooperação* entre os órgãos reguladores. Isso também deve aplicar-se às relações entre reguladores de diferentes setores. A cooperação deve ser formalizada a fim de permitir que os organismos reguladores vejam o quadro mais amplo e possam codesenvolver políticas coerentes” (INDIREG, 2011: 360).

Através da leitura do “Gráfico 9”, verificamos que há um número residual de referências a esta cooperação nos primeiros períodos analisados, tornando-se esta ideia mais consistente a partir do virar do milénio, em consonância com o que é representado pelo gráfico anterior (“Gráfico 8”). É de referir, porém, que há documentos que versam sobre a necessidade de cooperação entre reguladores de outro ponto de vista. Ainda que a grande tendência seja a de

propagar a integração e conciliação entre diferentes experiências reguladoras dos *mídia*, há momentos em que é valorizada a cooperação transnacional entre reguladores, nomeadamente através da pertença a redes de reguladores (como a EPRA – *European Platform of Regulatory Authorities*). A premissa do reforço da cooperação esteve também na base da criação do *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) (Comissão Europeia, 2014b).

Os dados apontam para uma crescente tendência para a integração e a cooperação entre os reguladores através de redes, mais ou menos formais, e através dos atores supranacionais.

Para Maggetti & Gilardi (2010: 10), embora as consequências deste movimento não sejam claras, os processos de aprendizagem e de “emulação” (definida como a percepção de que as “caraterísticas das políticas, simbólicas e socialmente construídas, importam mais do que as suas propriedades objetivas”) constituem importantes mecanismos potenciados por essa cooperação. Podemos portanto, reforçar que a lógica de cooperação entre diferentes organismos reguladores ganha consistência e vigor sobretudo a partir de 2010, na medida em que, até então, as referências a este aspeto são breves, genéricas e revelam uma certa ambiguidade na utilização dos conceitos.

É apenas a partir do período entre 2005 e 2009 que começam a ganhar contornos mais definidos, como se pode verificar pelo seguinte excerto:

“Deve haver um sistema de autorregulação dos *mídia*, incluindo o direito de resposta e de retificação ou de pedidos de desculpa voluntários pelos jornalistas. Os *mídia* devem estabelecer os seus próprios organismos autorreguladores, como comissões de queixas ou provedores, e as suas decisões devem ser implementadas. Estas medidas devem ser reconhecidas legalmente pelos tribunais” (Conselho_da_Europa, 2008b: s/p).

Em suma, é um processo que vai ganhado definição conceptual e que, ao longo do tempo, vai ganhando concretização prática, distinguindo a importância da articulação de diferentes mecanismos reguladores entre si da colaboração destes com instâncias supranacionais e outras (como a própria União Europeia, a UNESCO, as organizações não-governamentais sobre a liberdade de expressão e organizações de jornalistas).

5. Os reguladores dos *media* na Europa: a aplicação de um modelo comparativo

Os estudos comparativos têm vindo a ganhar cada vez maior relevo nos contextos académicos e o seu interesse tem suscitado entendimentos um pouco paradoxais. Enquanto a sua recetividade em eventos científicos nacionais e internacionais tende a aumentar e a dedicação dos investigadores parece acompanhar esse desenvolvimento, as dúvidas e as inquietações relativamente a métodos de investigação e a instrumentos de validação das análises parecem, também, ser alvo de crítica. Sonia Livingstone (2003 : 481) dá conta deste paradoxo e reforça a relação inversa que se estabelece entre o crescente interesse pela investigação comparativa nos meios científico e académico e a escassez de “discussão formal” em torno da temática. Assim, apesar de ser uma área com potencial e que é extremamente bem recebida no contexto académico (como noutros, nomeadamente sociais e políticos), é também uma área controversa em termos científicos, visto que os estudos comparativos acarretam algumas dificuldades a vários níveis (seja numa fase prévia, de implementação ou de posteriores análises e comparações) e há muitas condicionantes que podem tornar a comparação inviável, duvidosa ou simplesmente desinteressante. Há, de facto, grandes dúvidas quanto aos modos de se fazerem comparações em estudos científicos no domínio das Ciências Sociais e, conseqüentemente, quanto às ilações daí resultantes.

Não sendo o nosso objetivo fazer desta dissertação um estudo comparativo, julgámos pertinente incluir uma parte dedicada a olhar para outros países europeus. Além disso, a esta justificação alia-se o facto de este trabalho ter uma forte componente de enquadramento internacional, designadamente europeu, bem como a participação noutras investigações com este enfoque (Sousa et al., 2013b; Sousa et al., 2012). Envolvidos na perspetiva de Livingstone (2003), de que a comparação permite melhorar a compreensão de si próprio e de outros países, a nossa preocupação central é conhecer e compreender melhor a nossa realidade olhando para o caso português em particular, mas também através das experiências de outros, assim como contribuir para aprofundar conhecimentos sobre os reguladores estatais. Apesar de não aspirarmos chegar a conclusões herméticas, há questões que emergem dos dados empíricos que flutuam nas incertezas do campo da regulação estatal dos *media*.

Antes de enveredarmos pelo assunto mais aprofundadamente, fazemos algumas ressalvas. As reflexões tecidas nesta parte da dissertação têm origem noutros trabalhos, a saber:

“Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis” (Sousa *et al.*, 2013b) e “A Regulação dos *Media* na Europa dos 27” (Sousa *et al.*, 2012), com especial enfoque no primeiro⁵². O relevo da primeira obra citada reside no facto de nela constar o modelo de análise comparativa que aqui recuperámos e que foi fruto de um trabalho de equipa, ao passo que a segunda se tratou de um exercício preliminar exploratório de análise dos reguladores europeus. Por sua vez, esta tarefa resultou ainda de uma primeira abordagem a vários reguladores dispersos pelo globo, cujos resultados sobre 36 países estão publicados em Sousa (2011b), e da construção de uma base de dados disponível no sítio eletrónico do projeto (que faz uma aproximação aos reguladores dos países lusófonos)⁵³.

Portanto, após estas ressalvas, a análise a que procedemos neste ponto do nosso trabalho serve-se da implementação do modelo em 13 países europeus (Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Reino Unido e Suíça), que resultou na produção de relatórios individuais produzidos por investigadores desses países⁵⁴. Com este exercício comparativo, indicamos algumas tendências relativamente aos modelos de regulação estatal usando os relatórios nacionais como fontes de dados para análise e como exemplos ilustrativos das principais questões levantadas, designadamente com base nos dados condensados na “Tabela 4 - Quadro sinóptico dos organismos de regulação em 13 países da Europa (Sousa *et al.*, 2013a: 193)”, para a qual contribuímos. Este esquema foi elaborado com o intuito de fornecer uma visão ampla das principais características dos reguladores em cada um dos 13 países no âmbito de alguns dos indicadores previstos nas dimensões do modelo. Em suma, esta tabela confere informação sobre: 1) o enquadramento legal dos reguladores nos contextos nacionais; 2) as características dos mandatos dos membros do órgão máximo de decisão e o lugar dos *media* e da sociedade civil na sua organização institucional; 3) a (in)existência de poderes sancionatórios; 4) os mecanismos de prestação de contas a que estão sujeitos (de entre o leque Parlamento, Ministério e/ou Governo); 5) o tipo de financiamento; 6) as áreas em que o regulador tem competências (imprensa, televisão, rádio e/ou telecomunicações); e 7) se se trata de um regulador convergente (com competências sobre os *media* e sobre as telecomunicações). Apesar de a maioria destes indicadores requerer uma

⁵² Estas reflexões e o trabalho desenvolvido para a publicação destas obras decorreram no âmbito do já mencionado projeto de investigação “A Regulação dos *Media* em Portugal: O Caso da ERC”, que foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) de junho de 2010 a novembro de 2013 (PTDC/CCI-COM/104634/2008).

⁵³ Disponível no separador “dados” ou “data”, nas línguas portuguesa e inglesa, em http://www.lasics.uminho.pt/mediareg/?page_id=1354 [acedido a 29.01.2015].

⁵⁴ O modelo comparativo e cada um dos relatórios individuais foram publicados na referida obra “Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis” (Sousa *et al.*, 2013b), que foi gratuitamente disponibilizada no seguinte endereço: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/118 [acedido a 29.01.2015].

resposta “sim/não” e de a melhor opção ter sido a de dar um conjunto de seleções comuns, não se trata de características exclusivas e as informações compiladas apenas se baseiam nos relatórios mencionados (e na versão tal como foi publicada). Uma última observação para mencionar alguns casos excecionais relatados como “NA” (“não disponível” ou “não aplicável”), uma escolha utilizada nas situações em que os relatórios não eram claros em aspetos muito específicos, como a possibilidade de reeleição dos membros dos órgãos máximos de decisão dos reguladores, ou nas circunstâncias de países como a Alemanha ou a Espanha, que apresentam cenários de regulação particulares (incluindo vários organismos que cumulativamente desempenham funções de regulação em diferentes setores).

Considerando o primeiro indicador da “Tabela 4”, é imediatamente identificável a tendência generalizada para a configuração dos reguladores como entidades administrativas independentes entre os países em estudo. Isto acontece em casos como o português (na Entidade Reguladora para a Comunicação Social – ERC), a italiana AGCOM (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*) ou o grego *National Council for Radio and Television* (NCRTV). Por outro lado, há registo de situações em que a opção legal foi pela constituição de agências, como acontece na Finlândia e na Suíça. No primeiro caso, a FICORA (*Finnish Communications Regulatory Authority*, no original designada *Viestintävirasto*) foi criada como uma agência administrativa e de supervisão sob a alçada do Ministério dos Transportes e das Comunicações. Na Suíça, a OFCOM (*Federal Office of Communication*) faz parte do Departamento Federal do Ambiente, Transportes, Energia e Comunicações e desempenha funções no âmbito deste e de um outro organismo, a *Federal Communications Commission* (ComCom). Verificamos, então, que apenas dois dos países assinalados optaram pela constituição de agências, sendo a grande tendência para a criação ou manutenção de organismos independentes de regulação, com intervenção estatal, o que nos dá indícios acerca do significado da regulação dos *media* para os Estados. Como temos vindo a sublinhar, o carácter público e o impacto da performance dos *media*, o seu papel na promoção e no respeito pelos direitos fundamentais e a sua importância para a qualidade dos espaços públicos de debate estarão no cerne da justificação para a intervenção estatal.

Tabela 4 - Quadro sinóptico dos organismos de regulação em 13 países da Europa (H. Sousa *et al.*, 2013a: 193)

Dimensões de Análise																											
Enquadramento legal		Organização institucional												Mecanismos para o cumprimento		Accountability			Financiamento			Funções				Organismo convergente	
Organismo administrativo independente	Agência	Órgão colegial		Sistema rotativo		Renovação de mandatos		Reeleição dos membros		Representação dos <i>media</i>		Representação da sociedade civil		Poderes sancionatórios		Parlamento	Ministério	Governo	Misto	Estado	Taxas	Imprensa	TV	Rádio	Telecomunicações	Sim	Não
		S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N												
Alemanha	NA	•		NA		NA		NA		NA		NA		•		NA		NA		NA		NA				•	
Áustria	•	•			•	•		NA			•		•	•		•		•		•		•	•	•	•		
Espanha	NA	•		NA		NA		NA		NA		NA		•		NA		NA		NA		NA		NA		NA	
Finlândia		•		•		•			•			•		•					•		•	•	•	•	•		
França	•		•		•		•	NA		•		•		•			•		•		•	•				•	
Grécia	•		•		•	•		NA		•		•		•		•		•		•		•	•			•	
Holanda	•		•		•	•		NA		NA		NA		•			•		•		•	•				•	
Irlanda	•		•		•	•		NA		•		•		•		•			•		•	•				•	
Itália	•		•		•	•		NA		•		•		•		•		•		•		•	•	•	•		
Polónia	NA		•		•	•			•		•		•		•			•		•		•	•			•	
Portugal	•		•		•	•			•		•		•		•			•		•		•	•			•	
Reino Unido	•		•		NA		NA		NA		NA		•		•			•		•		•	•	•	•		
Suíça		•		•	NA		NA		NA		NA		NA		•		•		•		•	•	•			•	

Indicadores de independência do(s) regulador(es)

Interpretando os dados compilados na tabela a respeito da organização institucional dos reguladores (que consiste na sexta dimensão do modelo comparativo, conforme descrita em Sousa *et al.*, 2013b: 7), verificamos que são diversas as opções dos países europeus abordados, principalmente as relativas ao modo como se elegem os membros dos órgãos máximos de decisão e às características dos mandatos que cumprem. Generalizada é a tendência para a constituição dos reguladores como órgãos colegiais. Há duas exceções registadas, em que a escolha recaiu sobre órgãos uninominais. No caso finlandês e no suíço, que preveem diretores-gerais na direção do organismo, encontramos correspondência entre a constituição de agências e a opção pela figura do diretor-geral.

O procedimento para a eleição dos membros dos conselhos reguladores é variável entre os 13 países, bem como o número de membros que os compõem. Em Portugal, o Conselho Regulador da ERC é composto por cinco membros, quatro dos quais eleitos por maioria de dois terços dos votos da Assembleia da República, que exercem mandatos por um período não renovável de cinco anos. Em contraste, o francês CSA (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), era (até 2013) formado por nove membros, três dos quais designados pelo Parlamento, três pelo Presidente da Assembleia Nacional e os restantes três pelo Presidente do Senado, desempenhando todas funções por um período de seis anos. Atualmente, está em fase de transição relativamente à composição⁵⁵.

Alternando entre nomeações pelo Presidente, pelo Governo ou pelas Assembleias Nacionais, os membros estão usualmente sujeitos a regras comuns relativamente à incompatibilidade do exercício de funções nos reguladores. Globalmente, estas traduzem-se na não filiação ou relação com empresas de *media* (no momento da eleição e, em alguns casos, também por um período anterior à mesma). Por outro lado, o pré-requisito da experiência nos *media* é, com frequência, aclamado no momento da escolha. Em relação às possibilidades de reeleição, não é possível estabelecer um padrão ou indicar uma tendência, visto que este tipo de informação nem sempre foi mencionado nos relatórios nacionais analisados. No entanto, é possível afirmar que as renovações de mandatos são vedadas ou, quando estão previstas estatutariamente, resumem-se, por norma, a uma única renovação. Também no caso da duração dos mandatos desempenhados se devem evitar generalizações, embora se possa salientar que variam entre os quatro anos (como no caso da Grécia) e os sete anos (de que é

⁵⁵ Desde 2013, o Conselho é formado por oito membros, sendo dois designados pelo Presidente da República, três pelo Presidente do Senado e três pelo Presidente da Assembleia Nacional. O projeto é para que se reduza gradualmente o número de membros para sete, passando apenas a ser o Presidente nomeado pelo Presidente da República. Acessível *online* no endereço <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College> [acedido a 28.06.2016].

exemplo a Itália). Com exceção da Alemanha, da Espanha e da Suíça, os reguladores dos restantes países determinam mandatos de cinco ou de seis anos. Um dos aspetos pertinentes que destacamos nesta análise tem que ver com o sistema de rotatividade dos membros. Este indicador, incluído na “Tabela 4”, refere-se a uma característica relevante do ponto de vista da funcionalidade dos reguladores, pois trata-se de garantir a possibilidade de uma transição suave entre as equipas que dirigem os organismos, bem como da manutenção de uma certa coerência e continuidade do trabalho desenvolvido até ao momento em que os mandatos terminam. Esta é uma opção que está apenas prevista no francês CSA, que estipula a renovação de um terço dos membros a cada dois anos. Contudo, como destacam as investigadoras que aplicaram o modelo comparativo em França, Divina Frau-Meigs e Sophie Jehel (2013: 40): “A sua nomeação é política e não se baseia em critérios precisos. Isto pode ser problemático para a independência quando todos os membros pertencem à mesma maioria política, apesar da rotação bianual de um terço”.

Relativamente à representatividade de outros setores na organização institucional dos reguladores, há alguma controvérsia sobre o que isso significa se a tal nos referirmos sem mais. Podemos, por conseguinte, falar de representatividade da sociedade civil de forma indireta (que pode decorrer do modo como os membros foram eleitos, em linha com os argumentos de que a Assembleia da República será o lugar, por excelência, da representação dos cidadãos). Podemos ainda, em contrapartida, referir-nos a essa representatividade querendo aludir à presença direta de pessoas ligadas a determinado meio (social, cultural ou outro, nomeadamente através de associações) na estrutura decisória do próprio órgão, logo, com participação efetiva nos processos deliberativos. É neste sentido que, debruçando-nos novamente sobre os dados da “Tabela 4”, podemos dizer que há uma sub-representatividade da sociedade civil e dos *media* nos países em análise, com maior expressão no último caso. Todavia, esta falta de espaço para os dois setores nas estruturas de decisão dos reguladores não se traduz em total ausência, pelo menos não nos termos em que atrás abordámos, visto que são encontrados noutra tipo de estruturas de cariz consultivo. Em Portugal, encontra-se esta representatividade num Conselho Consultivo. Em França, uma situação semelhante é descrita pelas investigadoras. Apesar da sub-representatividade da sociedade civil no CSA, Divina Frau-Meigs e Sophie Jehel destacam que, principalmente através de associações, tem havido um esforço ativo de consciencialização para os *media*, em especial em assuntos ligados a menores:

“A sociedade civil não está representada mas pode ser consultada em áreas específicas e fazer parte de comissões que examinam uma decisão futura. Pode estar presente em conselhos

consultivos. Os principais representantes são a CIEME e a UNAF para as questões ligadas às crianças. Dão conselhos e oferecem a sua perspectiva sobre a matéria em apreço, frequentemente em contradição com os operadores” (Frau-Meigs & Jehel, 2013: 50).

Ainda assim, são raras as exceções reportadas, mesmo as respeitantes a experiências passadas. Como exemplo ilustrativo, o Conselho da antiga *Broadcasting Commission of Ireland* (BCI), substituída pela *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI) em 2009, incluía um jornalista entre os dez membros eleitos pelo Governo por um período de cinco anos. Atualmente, o NCRTV grego é composto por um Vice-Presidente do Supremo Tribunal, três jornalistas, um advogado, um professor de Literatura Grega Moderna e um de Engenharia Informática e Computação.

A *accountability* dos reguladores é aparentemente consensual na forma em que se concretiza, tendo em conta que os parlamentos nacionais são o organismo que regista mais ocorrências (sete em 13 dos países incluídos na análise têm responsabilidades perante estes). Os reguladores da Finlândia, da Grécia, da Irlanda e da Holanda têm em comum a prestação de contas a um Ministério específico, embora nem todos sejam descritos como organismos que operem sob a sua alçada. Além disso, a opção mais frequente em que se materializa esta prestação de contas é através da entrega de relatórios anuais, como acontece em Portugal, na Irlanda e no Reino Unido, para referirmos casos concretos. Não obstante, tendo em conta variações relativamente ao conteúdo desses relatórios, normalmente incluem uma descrição genérica dos *media*, abordagens sobre a performance e o tipo de atividade que os reguladores desenvolvem num determinado período temporal e um relatório acerca dos recursos humanos e das finanças.

Aproximam-se pela semelhança os casos grego e polaco no que concerne às transferências do Estado para o financiamento dos reguladores. Estas são duas das exceções registadas face à tendência geral para soluções mistas, que combinam financiamento público com a verba proveniente de taxas e coimas aplicáveis aos *media*. Em contraste, a Finlândia e a Irlanda são situações em que a cobrança de taxas é a principal, ou a única, fonte de receita. No primeiro caso, considerando que a FICORA cobre a televisão, a rádio e as telecomunicações, pode explicar-se como desenvolve a sua atividade tendo as taxas como fonte principal de receita:

“A FICORA cobre a maioria das despesas da sua atividade com as taxas que recolhe. Uma parte considerável da receita provém das licenças para a transmissão de rádio, das taxas de numeração das redes de telecomunicações, das taxas de supervisão dos serviços postais, dos nomes de domínio da internet e das taxas provenientes da gestão do espectro” (Markkanen & Nieminen, 2013: 36).

O financiamento dos reguladores pode ser considerado um fator-chave para a aferição ou reflexão sobre a independência dos mesmos face aos poderes político e económico, mas

também em relação aos próprios *media*. Os interesses que concorrem na regulação e que influenciam a independência do regulador e/ou dos seus membros são difíceis de deslindar na prática, embora se possam identificar algumas variáveis, como esta, que ajudam no fornecimento de indicadores.

As primeiras dimensões de análise presentes na “Tabela 4” (“Enquadramento legal”, “Organização institucional”, “Mecanismos para o cumprimento”, “Accountability” e “Financiamento”) permitem-nos refletir sobre a independência e a neutralidade dos reguladores dos *media*, dando-nos algumas pistas importantes para questionar e desconstruir o seu lugar e a sua performance nos contextos nacional e supranacional. Uma vez que a independência formal não se traduz necessariamente em independência factual (Maggetti, 2007) e apesar de muitos reguladores pelo mundo terem vindo a desenvolver um trabalho de grande valor, é imperativo questionar a sua independência, não obstante a forma como são apresentados no espaço público, o que também pode perturbar o nível de vigilância sobre os mesmos.

Apesar das mudanças trazidas pelas novas tecnologias e das transformações globais ao nível da produção, difusão e receção dos conteúdos, são poucos os países que registam organismos convergentes de regulação, como o inglês e o italiano, no âmbito dos 13 países em análise. Além disso, outra ocorrência rara tem que ver com a inclusão da imprensa nas atribuições dos órgãos. Como se verifica na “Tabela 4”, a imprensa escrita apenas se encontra no domínio das atribuições dos reguladores português e italiano. A ERC tem a seu cargo a regulação da rádio, da televisão e da imprensa (incluindo as agências noticiosas), ao passo que, habitualmente, a imprensa é remetida para outros organismos, como decorre na Irlanda ou no Reino Unido, nos quais a imprensa é regulada por Conselhos de Imprensa.

Por outro lado, há casos em que a regulação dos *media* ocorre cumulativamente através de diferentes estruturas regionalizadas, como é o exemplo da Alemanha e de Espanha, nos quais diferentes organismos partilham responsabilidades e atribuições. No caso alemão, o federalismo e a distinção entre serviço público e privado de radiodifusão (regulados por diferentes órgãos) são os critérios diferenciadores para a regulação dos *media*. Para Maria Stella Righettini, Giorgia Nesti e Claudia Padovani (2013: 112), a existência de comités regionais no âmbito da regulação dos *media* espelha a proeminência do Estado:

“Um ato posterior de 1975 reafirmou a importância do papel do Estado na elaboração e difusão de programas de rádio e de televisão e criou novos organismos reguladores regionais e consultivos, Co.Re.Rats (Comités Regionais para os Serviços de Rádio e de Televisão - *Comitati Regionali per il Servizio Radiotelevisivo*), mais tarde substituídos pelos Corecoms (Comités Regionais para as Comunicações - *Comitati Regionali per le Comunicazioni*)”.

Em Espanha, há interseção entre estruturas, já que vários organismos intervêm em áreas distintas (como a concorrência, os conteúdos ou as telecomunicações) e, aliado a isso, podem exercer funções ao nível regional. A propósito, Manuel Puppis (2009: 7) refere que o tamanho dos Estados é uma variável determinante para o estudo da regulação dos *media* e sugere que os que são pequenos tendem a uma “abordagem intervencionista” em nome da proteção da diversidade dos *media*, o que pode culminar com um efeito perverso contrário instigado por excessivas “medidas protecionistas”.

Em conclusão, é exetável que os reguladores dos *media* contribuam para a qualificação dos sistemas mediáticos. Através desta análise, podemos constatar que há preocupações no caso português que são transversais a várias realidades, nomeadamente no que concerne à independência dos poderes político e económico, à criação de condições favoráveis a mercados transparentes e competitivos e à garantia dos direitos dos cidadãos e do serviço público. A regulação dos *media* surge como uma espécie de mediação de interesses, direitos e deveres num ambiente cada vez mais volátil, em constante mudança e, acima de tudo, de complexas adversidades.

CAPÍTULO VI – A regulação dos *media* em Portugal antes da criação da ERC

1. A regulação no pós-revolução de Abril

Os reguladores abrangidos neste trabalho foram criados formalmente através de disposição legal e exerceram funções de regulação dos *media* depois da instauração do regime democrático em Portugal. Além do atual regulador, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), debruçamo-nos sobre o Conselho de Imprensa, os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social e a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS). As características destes organismos em termos de mecanismos de nomeação dos membros, dos mandatos e do tipo de tarefas exercidas ajudam-nos a perceber as mudanças que ocorreram, ao longo dos anos, na regulação dos *media* em Portugal.

O Conselho de Imprensa foi criado em 1975, num período em que o país atravessava uma fase de tentativa de restauração das liberdades, de constituição e afirmação do regime democrático, na qual as tensões atravessavam toda a sociedade, com implicações sociais, partidárias, corporativas, culturais, económicas. Várias correntes se confrontavam e o ambiente era conturbado, embora se realce a inovação relativamente aos *media*.

“Apesar da influência poderosa das correntes revolucionárias e vanguardistas, quer nos centros de decisão política, quer nas empresas jornalísticas, os principais diplomas, legislativos relativos aos *media*, produzidos neste período [entre 1974 e 1975], denotam o triunfo de concepções democráticas e pluralistas” (Mesquita, 1994: 361).

Com a transição democrática, não se tratou apenas de mudança no regime político, mas também em termos económicos e sociais. Esta é uma das peculiaridades desse processo em Portugal, ao que se acrescenta o facto de ter decorrido por via revolucionária, com origem num golpe de Estado militar, bem como a proximidade entre o fim da ditadura e o fim de guerras coloniais ultramarinas (Moreira, 1998).

Entre as preocupações centrais da ação revolucionária do 25 de Abril estavam a abolição da censura e a influência sobre a rádio e a televisão (Mesquita, 1988) e o Programa das Forças Armadas previa a criação de uma comissão *Ad Hoc* para controlar a imprensa, a rádio, a televisão, o teatro e o cinema, justificada pela “necessidade de salvaguardar os segredos dos aspectos militares e evitar perturbações na opinião pública, causadas por agressões ideológicas dos meios mais reaccionários” (Junta_de_Salvação_Nacional, 1974b: s/p). Esta comissão, que era de cariz transitório e estava dependente da Junta de Salvação Nacional, podia aplicar multas e suspender as publicações (Junta_de_Salvação_Nacional, 1974a). Apesar de ter sido bastante criticada e de ter estado no centro de divergências políticas (Martins, Monteiro &

Vaz, 1975), a sua ação acabou por se caracterizar globalmente “pela ineficácia” (Mesquita, 1988: 90).

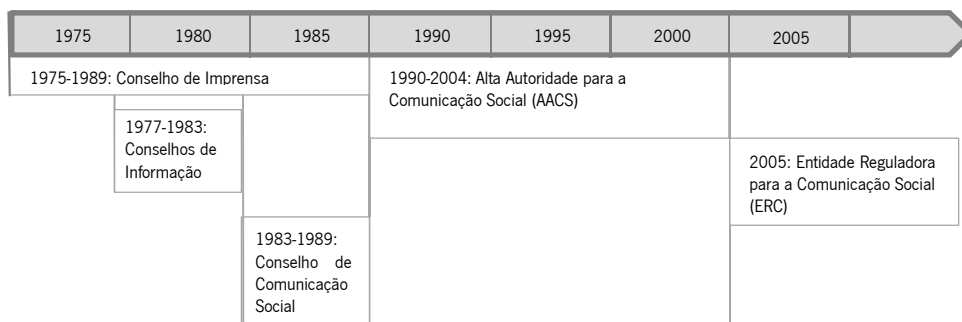
Com a Lei de Imprensa (Decreto-Lei n.º 85-C/75 - Conselho_de_Ministros, 1975), pôs-se fim a essas competências e criou-se o Conselho de Imprensa. Alicerçada na liberdade de expressão e informação, integrou posteriormente o texto constitucional de 1976 na parte dos direitos, liberdades e garantias fundamentais. O período entre o 25 de Abril e a entrada em vigor da Constituição de 1976 caracteriza-se pela “confrontação permanente entre projectos políticos de sinais opostos, como se Portugal tivesse que reviver em dois curtos anos décadas da história europeia que lhe tinham passado à margem” (Reis, 1993: 24). A influência partidária na política nacional em 1976 era de tal modo intensa que o país “se transformou num verdadeiro «Estado de partidos»” (Moreira, 1998: 276).

A preparação da Lei de Imprensa foi da responsabilidade de uma Comissão, constituída pelo ministro da Comunicação Social de então, o major Sanches Osório⁵⁶, que trabalhou sobre um projeto inicial de António Sousa Franco e Rui de Almeida Mendes e o colocou em debate público. Esta característica confere, a nosso ver, uma importância acrescida ao diploma e simboliza o esforço feito para lançar as bases organizativas da empresa jornalística e para regulamentar institutos, como o direito de resposta, o acesso às fontes de informação ou o sigilo profissional. O intuito era que fosse “peça sólida da ordem democrática que ora vai nascendo em Portugal, a aperfeiçoar e consolidar no futuro pela prática democrática e pela revisão do conjunto do nosso sistema jurídico” (Ministério_da_Comunicação_Social, 1974: 74).

Concomitantemente, o Conselho de Imprensa português surge “ligado à tradição europeia da procura da definição de regras de conduta de jornais e jornalistas” que começou no início do século XX, inspirado em experiências de organismos congéneres, os *Press Councils*, mais por contágio do que por necessidade ou imperativo dos próprios *media* (Carvalho, 1986: 11). Como verificamos na “Figura 5”, inaugurou o leque de organismos diretamente vocacionados para a regulação dos *media*, para garantir e salvaguardar a liberdade de imprensa.

⁵⁶ Além dos responsáveis pelo projeto base, António de Sousa Franco e Rui de Almeida Mendes, a Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa era formada por: Alberto Arons de Carvalho (PS), Marcelo Rebelo de Sousa (PSD), Pedro Soares (PCP), José da Silva Pinto e Figueiredo Filipe (Sindicato dos Jornalistas), Adriano Lucas (Grémio da Imprensa Diária), Francisco Pinto Balsemão (Grémio da Imprensa Não-Diária).

Figura 5 - Cronologia da existência dos reguladores abrangidos pelo estudo



Uma vez formada a Assembleia Constituinte, seguiram-se-lhe, no ano 1977, os Conselhos de Informação: um para a “Radiotelevisão Portuguesa – RTP”, um para a “Radiodifusão Portuguesa – RDP”, um para a “Agência Noticiosa Portuguesa – ANOP” e um para a imprensa. Decorrentes da versão original da Constituição de 1976, eram compostos por representantes designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República e consistiram numa espécie de comissões políticas especializadas. A presença dos partidos políticos na constituição destes órgãos era de tal modo evidente e tão própria da época em que foram instaurados que acabaram por ser delegações político-partidárias.

A origem do Conselho de Comunicação Social parece residir numa tentativa de substituir os anteriores Conselhos de Informação, embora deixando de lado uma lógica interventiva setorial e passando a aglomerar os meios sobre os quais é exercida a competência do regulador e deixando também cair um pouco do peso político-partidário, a avaliar pela composição e pelo leque de competências que lhe são atribuídas. Era formado, aliás, por 11 membros eleitos pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes para desempenharem um mandato de quatro anos, com a possibilidade de reeleição consecutiva apenas uma vez. É de destacar, porém, que o Presidente e o Vice-Presidente eram escolhidos pelos restantes membros eleitos através de voto secreto (com um mínimo de sete votos no primeiro caso e de seis no segundo), mas cumpriam um mandato de dois anos. Referimo-nos a estas características por consideramos que são distintivas da natureza do Conselho de Comunicação Social face à dos Conselhos de Informação, cuja proximidade com o Governo nos faz encará-los como extensões políticas e de implementação de decisões conformes ao poder maioritário.

Como ilustrado na “Figura 5”, o Conselho de Comunicação Social e o Conselho de Imprensa foram efetivamente extintos aquando da criação da Alta Autoridade para a

Comunicação Social pela Lei n.º 15/90, de 30 de Junho de 1990 (Assembleia_da_República, 1990), que definiu as atribuições, a organização e o funcionamento do novo regulador. A Alta Autoridade foi criada com a revisão constitucional de 1989 e extinta na posterior revisão que ocorreu no ano 2004, tendo sido nesta altura que foi substituída pela atual ERC. Estes são os dois reguladores aos quais nos dedicamos em profundidade, não só pelas especificidades históricas em que as outras experiências reguladoras exerceram funções, mas também pela substituição de um pelo outro no panorama português.

Apesar de se anotarem experiências reguladoras anteriores à AACCS, a revisão constitucional de 1989 introduz um marco importante, já que é neste momento que se procede à regulação pública de todos os *media*. Até então, a tradição era a de uma regulação exercida somente sobre os organismos estatais, como a desenvolvida pelos Conselhos de Informação e pelo Conselho de Comunicação Social. Assinalado este marco, foi da revisão constitucional de 2004 que decorreu o atual modelo de regulação vigente em Portugal. É nos artigos 37º a 39º da Constituição da República Portuguesa que podemos encontrar os preceitos genéricos que lhe são aplicáveis e a referência à criação de uma “entidade administrativa independente” (n.º 1 do artigo 39º) com vista ao estabelecimento de uma intervenção pública nos *media*, em prol dos cidadãos e da prossecução dos seus direitos, bem como dos princípios da liberdade de imprensa e de informação.

Antes de percorrermos as principais características dos modelos de regulação estatal (dos Conselhos, do Conselho de Comunicação Social e, em particular, da AACCS), detemo-nos sobre o Conselho de Imprensa e sobre os testemunhos dos entrevistados acerca desta experiência. Na verdade, a literatura e os testemunhos de todos os entrevistados foram paulatinamente insistindo na peculiaridade do organismo, ainda que com as devidas ressalvas inerentes aos condicionalismos históricos em que exerceu funções, razão pela qual adelgçamos a nossa abordagem.

2. A figura dos Conselhos de Imprensa e a experiência portuguesa

Os Conselhos de Imprensa são um dos instrumentos de regulação mais conhecidos e que registam experiências um pouco por todo o mundo. Nascidos na Suécia, apresentam diversas concretizações em termos de funcionamento e de composição. Há, porém, concordância quanto ao seu carácter autorregulador e de adesão voluntária e à sua função de

mediação entre os públicos e os *media* (McQuail, 2003b: 152). Para Nathalie Dollé (2008: 132), são “um símbolo da democracia”, no sentido em que os seus princípios basilares se sustentam num sistema relacional recíproco e igualitário entre os proprietários dos *media*, os jornalistas e o público.

O Conselho de Imprensa português surgiu numa altura em que se afirmavam as liberdades e se organizava a vida democrática, pois foi criado logo após o 25 de Abril com a primeira Lei de Imprensa, em 1975. Inspirado em experiências provenientes de outros países, assinalou a necessidade de intervir nos *media*. Foi, aliás, fruto da iniciativa de um atual empresário português, como é recordado por um dos entrevistados que presenciou esse tempo, nos termos que se seguem:

“O Conselho de Imprensa foi feito na comissão de organização de elaboração da Lei de Imprensa de 75. Foi o Dr. Balsemão que teve a ideia de que devia haver, a exemplo do Press Council, da experiência da Grã-Bretanha, que teve reflexo noutros países de língua inglesa. Ele propôs uma comissão de imprensa que tivesse essa função e o Professor Marcelo Rebelo de Sousa disse: “Comissão dá um aspeto muito burocrático. Vamos chamar-lhe Conselho!”. E, digamos, com esta parceria foi assim constituído o Conselho de Imprensa” (Arons de Carvalho).

Apesar das influências, Joaquim Fidalgo (2010: 42) destaca que há “marcas de nascença” do Conselho de Imprensa em Portugal, tendo em consideração que se trata de uma iniciativa proveniente do poder político que existiu por força da lei, que extravasa o plano ético-deontológico com um conjunto mais alargado de poderes e cujo esquema de funcionamento e de financiamento se enquadra na órbita da Assembleia da República. Pela primeira razão, há quem aponte que se trata de um organismo de matriz corregulatória (Roque, 2002b: 13).

Podemos dizer, sucintamente, que se tratou de um organismo *sui generis*. Como se pode ler no preâmbulo da Lei de Imprensa, foi constituído como um “órgão independente, em que convergem representantes dos órgãos de imprensa e da opinião pública portuguesa” (Conselho de Ministros, 1975)⁵⁷. É na articulação entre as duas esferas que encontramos grande parte das virtudes associadas a este organismo. Os testemunhos dos entrevistados que recolhemos, não apenas daqueles que pertenceram ao Conselho, destacam esse aspeto com muita frequência e dão pistas sobre a sua eficiência e eficácia, sobre o conteúdo dos seus debates e dos trabalhos que lhe foram atribuídos.

Aliada à qualidade dos debates entre os membros do Conselho e à importância que lhe é atribuída através das decisões que tomou e das obras e relatórios que publicou, é muito

⁵⁷ Foi criado como um órgão independente que, em versões legislativas posteriores, passou a funcionar junto da Assembleia da República (artigo 1º da Lei n.º 31/78 - Assembleia da República, 1978a). No “Apêndice 7”, encontra-se uma ficha com as principais características do Conselho de Imprensa português com indicação dos diplomas legais aplicáveis.

elogiada a proximidade do órgão com o campo da produção mediática, através da conjugação de membros com formações e proveniências distintas. Considerando a formação do Conselho na versão de 1978 (Assembleia_da_República, 1978a), verificamos que, sob a presidência de um juiz designado pelo Conselho Superior da Magistratura, integrava profissionais dos *media* designados pelas organizações profissionais (seis jornalistas e dois trabalhadores do setor), representantes das empresas de *media*, representantes editoriais e cidadãos eleitos pela Assembleia da República. Pelo menos em teoria, esta formulação parece dotar-se de uma diversidade e de um ecletismo assinaláveis, tal como também foi destacado pelos entrevistados. Principalmente entre os que fizeram parte deste organismo, mas também nos testemunhos dos restantes, são inúmeros os elogios à qualidade dos membros que passaram pelo Conselho, bem como das discussões encetadas nas reuniões. Ilustramos este aspeto recorrendo aos seguintes excertos das entrevistas:

“Era um conselho de sábios, de pessoas adultas que refletiam sobre a realidade da comunicação numa ótica, não apenas técnica, mas também como patriarcas que, pela sua extração, pelos seus perfis e histórias pessoais, tentavam dar um contributo um bocadinho distanciado acerca das lutas do quotidiano que se passavam na comunicação, dentro dela e na relação com os consumidores” (Rui Assis Ferreira).

“Eram discussões muito válidas, muito interessantes e com um nível muito acima da média. Havia gente realmente fantástica. (...) Era uma honra estar no Conselho. (...) É este ambiente que eu acho que é absolutamente necessário: diversidade, qualidade e autoridade de quem está lá. Autoridade, não por força, mas autoridade pelo respeito que impõem” (Ribeiro Cardoso).

“Eu acho que o Conselho de Imprensa foi, até hoje, a instituição que melhor defendeu a liberdade de imprensa. A começar pela sua própria constituição. As pessoas que o compunham eram pessoas que estavam muito próximas do sistema produtivo (...) de um modo geral, eram pessoas com bom senso” (Maria Antónia Palla).

O simbolismo associado à pertença ao Conselho convivia com o facto de ser um organismo de eficácia questionável, visto que a sua ação se materializava em recomendações (que as publicações eram obrigadas a tornar públicas, sem comentários adicionais). Por esse motivo, os entrevistados referem-se a este organismo como “amador” e como uma espécie de “tribunal moral”, sem poder punitivo.

O registo é bastante mais cortante quando se referem ao fim deste organismo. A opinião, generalizada, é a de que não havia argumentos sólidos que sustentassem a decisão de terminar o Conselho:

“A partir daí, começou o poder político a voltar a querer controlar a regulação dos jornalistas e passou a eliminar as pontas, ou seja, foi sendo dominado pelo Bloco Central e pelas técnicas de nomeação por parte do poder político até se chegar finalmente a esta situação aberrante da ERC que nem jornalistas prevê ter” (Oscar Mascarenhas).

“Não tinha poder punitivo para nada, era um tribunal moral e isso era simultaneamente a sua fraqueza e a sua glória. Portanto, só não lhe deram tempo para as raízes crescerem (...) Teve poucos anos exatamente porque estava a ganhar prestígio, porque estava a ganhar força. Que se alterasse a composição, que fosse melhorada... Agora terminar? Para começar com a Alta Autoridade, com salários fantásticos...” (Ribeiro Cardoso).

Na linha da perspetiva que transparece nestes excertos, surgiram tentativas de recuperar esta experiência, apesar de terem acabado por perder o ser vigor. Em 2007, surgiu uma iniciativa dinamizada pela Associação Portuguesa de Imprensa que procurava, como pode ler-se no espaço *online* à mesma dedicado⁵⁸, reinstalar o Conselho de Imprensa em Portugal porque a

“auto-regulação é hoje um elemento essencial da estrutura jurídica da Europa, bem traduzida no conceito de *Better Regulation, Less Regulation* (melhor regulação com menos leis) e segundo os estudos mais recentes do Instituto Universitário Hans Bedrow de Hamburgo, constitui a forma mais eficaz de dispor de princípios e boas práticas adaptadas e adaptáveis às necessidades e desafios de sectores de actividade de rápida transformação e de alta responsabilidade pública e social” (Blogue_Conselho_de_Imprensa, 2008).

Este é o principal fundamento valorativo da autorregulação e de experiências como a do Conselho de Imprensa. Noutros países, também têm ocorridos debates similares, que normalmente fazem acompanhar a insuficiência da autorregulação de propostas para a criação de outros organismos, que se situam principalmente no domínio da correção, nomeadamente: na África do Sul (Duncan, 2014), na Austrália (Finkelstein, 2012) ou no Reino Unido (Leveson, 2012).

Sobre a possibilidade de recuperar um órgão como o Conselho de Imprensa em Portugal, destacam-se motivos de controvérsia relativamente à sua tipologia (inserida na auto ou na correção), ao âmbito de atuação, às atribuições e competências e à composição (Fidalgo, 2010). No cômputo geral, os entrevistados são muito elogiosos do Conselho, apesar de nem sempre admitirem a possibilidade de recuperar um organismo desta índole. Por outro lado, são também assertivos quanto às especificidades da época em que exerceu funções, às suas limitações e às ‘lições’ do passado, nomeadamente fruto de tensões com a órbita sindical.

2.1. A autorregulação em Portugal e a tensão sindical

Ao longo de todas as entrevistas, a importância das experiências autorreguladoras foi uma constante que sempre se viu aliada a percepções que contrastavam esse valor com a escassez desse tipo de práticas no nosso país. Para José Rebelo (2010: 65), a questão que se coloca é de outra ordem pois, na sua opinião, o número é considerável em Portugal, mas “falta

⁵⁸ Um blogue disponível em <http://conselhodeimprensa.blogspot.pt/> [acedido a 14.07.2014].

ao espaço público aquela dimensão racional e crítica que o levaria a reivindicar direitos e assumir deveres”.

Percorrendo os testemunhos dos entrevistados sobre a autorregulação e os diferentes mecanismos autorreguladores, há duas questões que se colocam de modo muito claro. Por um lado, a relevância dos mecanismos autorreguladores ao nível das redações (independentemente do impulso legal e do nosso entendimento sobre o conceito em sentido estrito, referimos os conselhos de redação, os provedores, os livros de estilo...) e, por outro, as limitações decorrentes da autorregulação ao nível dos jornalistas enquanto grupo profissional.

Na primeira vertente, se nos referirmos aos *media* privados, há uma forte dependência dos proprietários e acionistas das empresas. Um dos entrevistados coloca o problema assim:

“Como é que se pode atribuir a responsabilidade da regulação a entidades que têm os seus condicionalismos, têm os seus objetivos comerciais (e até podem ter as suas estratégias editoriais, comerciais, políticas, empresariais) e que podem entrar, em qualquer momento, em contradição com os valores éticos de uma profissão? Há aqui contradições, há choques que surgem e que, para mim, justificam que, quando nós pensamos em regulação dos media, pensemos em heterorregulação mais do que em autorregulação” (Fernando Cascais).

Mas a ética e a deontologia não são hoje objeto de heterorregulação em Portugal e não estão nas atribuições da ERC. Recordando a deliberação da ERC sobre o caso do acesso da PSP a imagens não emitidas captadas pelas equipas de reportagem da “RTP” sobre a manifestação em frente à Assembleia da República⁵⁹:

“Esta célebre história das imagens da polícia da manifestação foi curiosa... A ERC tomou uma decisão, quanto a mim, um pouco bizarra mas... (...) Lavou as mãos. No parecer, lia-se que a situação tinha sido analisada do ponto de vista do funcionamento da televisão, mas havia ali uma questão deontológica... “E a gente nisso não se mete”. Ora, tudo aquilo tem a ver com a questão deontológica, tudo! Eu acho muito bem que um órgão destes não se meta na deontologia mas, então, diz-se que é um problema deontológico, que não é da sua competência e passa-se a outra entidade. Não faz agora aquele ‘molho de coisas’ para dizer que, no fim de contas, ninguém tem a culpa, que a “RTP” é que tinha culpa, porque não tinha regras. (...) Eles vão ver só a lei e se a lei está a ser bem aplicada (...). No, fundo, é uma entidade de juristas ou que funciona juridicamente” (Fernando Cascais).

A juridificação das normas deontológicas esteve em debate aquando da aprovação do novo Estatuto do Jornalista, em 2006 (Assembleia_da_República, 2007b), que se centrou em torno de cinco questões “sobremaneira polémicas” (Fidalgo, 2006a: 67): o acesso à profissão, aspetos ligados ao sigilo profissional e aos direitos de autor dos trabalhos jornalísticos, os deveres legais e deontológicos e a mudança nas competências da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, especialmente a possibilidade de sancionamento de transgressões

⁵⁹ Na sequência da abertura de um processo de averiguações, a ERC concluiu pela impossibilidade de atribuição de responsabilidades individuais pelo visionamento das imagens, porque foram apresentadas “versões diametralmente opostas” do sucedido (ERC, 2013: 53). No seu entender, a “RTP” deve adotar novos procedimentos internos para impedir a repetição do caso e de forma a garantir o sigilo profissional, sempre que o jornalista o invoque. O caso levou à demissão do diretor de Informação, Nuno Santos, a quem foi levantado um processo disciplinar.

disciplinares, decorrentes do incumprimento de regras éticas e deontológicas. O parecer da ERC foi claro na oposição à juridificação das normas deontológicas, sustentando que a lei deveria centrar-se “num enunciado conciso de deveres suficientemente valorados pelo nosso direito positivo” e numa “remissão genérica para a dimensão meta-jurídica da actividade jornalística”, estimulando, assim, a auto e a corregulação para o cumprimento da deontologia profissional (ERC, 2006: 18-19).

Regressando à primeira vertente, a dos mecanismos autorreguladores ao nível das redações, no setor público, atribui-se ao próprio público um papel ativo. Como destaca Paquete de Oliveira, reportando-se à sua experiência enquanto provedor dos telespetadores do serviço público de televisão, o sentido destas experiências depende de serem “encaradas como veículos de participação activa de(os) públicos, visando aumentar a responsabilidade social no processo produtivo de conteúdos informacionais/comunicativos” (Oliveira, 2010: 117). Porém, como realçado nas entrevistas, é precisamente no sentido dessas experiências que está também o problema:

“Costumamos dizer que não temos uma cultura de avaliação. Mas não temos uma cultura de escrutínio e de atenção. Às vezes, quando temos, quando começamos a fazê-lo, somos extraordinariamente agressivos, parece que nos estamos a arvorar em juizes da consciência do outro, mestres da consciência do outro, o que acho uma coisa terrível” (Manuel Pinto).

Na segunda vertente, da autorregulação ao nível do grupo profissional, os entrevistados são bastante céticos, tendo em conta que há tentativas de implementação falhada e há um histórico de corporativismos e de confrontos com o Sindicato que não favoreceu a autorregulação nem a melhoria das práticas dos *media*, em particular dos próprios jornalistas. Além disso, para um dos entrevistados, *“a autorregulação significará a desvalorização da componente de que a regulação não é apenas a defesa da liberdade da comunicação social, mas também a defesa dos cidadãos”* face aos *media*, e *“essa vertente em Portugal é muito esquecida”* (Arons de Carvalho).

Apesar de teoricamente elogiarem a autorregulação, é neste domínio que os entrevistados colocam as suas incertezas e para o qual concorrem, de igual modo, a crise do jornalismo e a deterioração das condições de trabalho dos profissionais. Historicamente, os jornalistas têm sido incapazes de valorizar a autorregulação e de lhe conferir credibilidade, eficácia e poderes de intervenção. Aliás, a autorregulação tem estado presa a conveniências corporativas. Como refere um dos entrevistados:

“Os próprios empresários pedem regulação e talvez até superior àquela que seria esperável quando acham que isso vai acatar os seus interesses. No caso dos jornalistas, não é bem assim. Os

jornalistas não pedem regulação. Até pedem cada vez menos. Mas o que a história tem mostrado é que não têm sido capazes de promover, de uma maneira eficaz, mecanismos de autorregulação efetivos em sede ética e deontológica e, pelo contrário, têm muitas vezes cedido a alguma deriva corporativa, que faz com que se desculpem uns aos outros” (Joaquim Fidalgo).

Ou ainda ligada a outras questões, como expõe Estrela Serrano:

“O Sindicato dos Jornalistas não está vocacionado para questões de natureza deontológica e o Conselho Deontológico do órgão, exatamente por emanar do sindicato, também foi sempre muito conotado com o PCP (...). Existe aqui um peso histórico que também dificulta a que os jornalistas se organizem e eles não querem o Sindicato, menos quando o Sindicato vem em sua defesa”.

Ora, como em Portugal existe um Sindicato dos Jornalistas e um Conselho Deontológico na sua órbita mas nem todos os jornalistas são sindicalizados, acaba por ser muito questionável o facto de não abranger todos (retomando um velho debate em torno da defesa de uma Ordem para os Jornalistas). Além de questionável, podemos também dizer ingrato, pois facilmente se refuta um juízo do Conselho desvinculando-se do Sindicato. Por outro lado, poderíamos argumentar que isso sucede com a Comissão da Carteira Profissional de Jornalistas, que, em bom rigor, consideramos autorregulação regulada. Mas a esta os entrevistados associam outro tipo de problemas:

“A minha suspeita é a seguinte: a Comissão da Carteira está muito condicionada pela polémica que houve quando ela nasceu, porque houve muitos detratores e pessoas que consideravam que não devia ser criada por lei, com poderes disciplinares, que era um arbitrio, e mostraram-se contra o ministro Santos Silva por isso. Por outro lado, penso que as suas decisões, tal como as do Conselho Deontológico, não têm visibilidade, devido a um acordo tácito nos media de silenciar as decisões” (Arons de Carvalho).

Em suma, esta falta de coerência acaba por desprestigiar a autorregulação e deixá-la, no caso português, um pouco ‘esquecida’ ou à margem. Recorde-se, a propósito, o “Movimento Informação é Liberdade”⁶⁰, iniciado em 2008, que foi uma tentativa de desvincular a autorregulação da questão sindical mas acabou por esmorecer e por não produzir resultados.

3. Os Conselhos de Informação e o Conselho de Comunicação Social

Tanto os Conselhos de Informação, como o Conselho de Comunicação Social foram organismos que enquadrámos no âmbito da heterorregulação e que exerceram funções sobre os *media* estatais apenas, situação que apenas se modificou com o surgimento da AACs. Após os

⁶⁰ O blogue desta iniciativa ainda está ativo em <http://movimentoinformacaoiberdade.blogspot.pt/> [acedido a 14.07.2015]. Com Mário Bettencourt Resendes como porta-voz, os seus objetivos incluíam: discutir e tornar públicas as preocupações dos jornalistas e as condições do exercício do jornalismo em Portugal e inviabilizar a eleição e constituição da Comissão da Carteira Profissional à qual o Estatuto dos Jornalistas publicado tinha atribuído mais poderes (Assembleia_da_República, 2007b), recusando contribuir para a sua eleição e para a integração da estrutura.

Conselhos de Informação⁶¹, foram as revisões constitucionais que trouxeram mudanças à regulação dos *media*, primeiro com a criação do Conselho de Comunicação Social no ano de 1982 e, depois, na revisão de 1989⁶².

Então, os quatro Conselhos de Informação que foram criados visavam assegurar que os organismos estatais de comunicação social exerciam a sua atividade com independência, assentes no livre confronto de opiniões e no pluralismo ideológico, e que veiculavam informação rigorosa e objetiva. Fruto da época, entre as suas atribuições estava o impedimento da “apologia ou propaganda da ideologia fascista e de quaisquer outras, igualmente contrárias às liberdades democráticas e à Constituição” (artigo 4º da Lei n.º 78/77 - Assembleia_da_República, 1977). Em concreto, eram órgãos que funcionavam como conselhos especializados para cada área, designadamente para a “Radiotelevisão Portuguesa – RTP”, um para a “Radiodifusão Portuguesa – RDP”, um para a “Agência Noticiosa Portuguesa – ANOP” e um para a imprensa. Com o surgimento do Conselho de Comunicação Social em 1983, a mudança regista-se na forma que o regulador toma, já que deixa de existir a divisão em quatro unidades e é criado um “órgão independente que funciona junto da Assembleia da República”, como dita o artigo 1º da Lei n.º 23/83 (Assembleia_da_República, 1983). Além disso, a segunda mudança a anotar é relativa à composição destes reguladores, como veremos.

Assim, em termos de atribuições e competências, embora o leque das últimas aumente substancialmente no número de alíneas do artigo correspondente ao Conselho de Comunicação Social (artigo 5º da Lei n.º 23/83), o escopo é o mesmo. O legislador, ao longo dos anos 80, tinha sobretudo a preocupação de afastar os *media* de propaganda política e de ideologias fascistas. O enquadramento histórico e a recente instauração da democracia e dos valores democráticos assim o explicam. As atribuições conferidas pela lei a ambos organismos são, no essencial, as mesmas, desaparecendo apenas a menção, no caso do Conselho de Comunicação Social, relativa ao impedimento de propaganda e ideais fascistas, como acontecia na lei que criou os Conselhos de Informação. Este Conselho passou, então, a exercer atividade sobre a imprensa, as agências de notícias, a rádio e a televisão. O seu leque de competências é um pouco mais detalhado face ao dos Conselhos, visto que a Lei n.º 23/83 passou a estipular, no artigo 5º, que desse parecer sobre a nomeação ou exoneração de diretores ou responsáveis

⁶¹ A lei que lhes dá corpo data de 1977 – Lei n.º 78/77, de 25 de outubro (Assembleia_da_República, 1977), tendo sido alterada em 1978 e em 1981 pelas Leis n.º 67/78, de 14 de outubro e n.º 1/81, de 18 de fevereiro (respetivamente, Assembleia_da_República, 1978c e Assembleia_da_República, 1981).

⁶² Remetemos para apêndice o retrato sintético de cada um destes reguladores, no qual se encontra, de modo organizado e com referência às alterações legislativas, as características relativas às atribuições e competências e à composição (consultar “Apêndice 8 – Perfil e ficha identificativa dos Conselhos de Informação” e “Apêndice 9 - Perfil e ficha identificativa do Conselho de Comunicação Social”).

editoriais, que deliberasse para notificação de pessoas ou entidades a serem ouvidas no âmbito de um processo, que apreciasse queixas, que formasse comissões de inquérito⁶³ e que recomendasse legislação e se pronunciasse sobre iniciativas legislativas relativas ao setor (enquanto que os Conselhos de Informação apenas poderiam fazer propostas relativas ao seu próprio funcionamento). Assim, nota-se uma subtil mudança relativamente à perceção sobre a regulação, na medida em que parece afastar-se um pouco do pendor mais organizativo e de fiscalização e supervisão governamental direta dos Conselhos de Informação (drasticamente acentuado pela sua composição).

O papel destes organismos é, em suma, centrado na emissão de diretivas e recomendações e na competência em remeter propostas (ao Ministro competente, na letra da lei que cria os Conselhos, ou à entidade competente, no caso do Conselho de Comunicação Social) para abertura de processo disciplinar em caso de verificação de incumprimento. É curioso destacar que a formulação do legislador se refere à proposta de instauração de procedimento disciplinar contra um membro de um órgão de comunicação social quando se verifique “frontal desrespeito” pela orientação que assegura o pluralismo ideológico, a possibilidade de confronto e expressão das diferentes correntes de opinião, o rigor e objetividade da informação ou o impedimento de propaganda de ideologias fascistas ou contrárias à democracia e à Constituição (alínea b) do artigo 5º da Lei n.º 78/77 e alínea j) do artigo 5º da Lei n.º 23/83). Verifica-se, por conseguinte, que aos reguladores não é dada essa autonomia, servindo antes como veículos de identificação de situações de incumprimento e como faróis do poder.

De facto, o único aspeto que os distingue radicalmente diz respeito à composição e aos mecanismos de designação dos membros que compõem cada um dos organismos, ilustrando a mudança de paradigma a que nos referimos há pouco. Ora, os membros dos Conselhos de Informação eram designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República (com base numa regra de proporcionalidade⁶⁴) enquanto essa representatividade se mantivesse e estavam sujeitos a destituição ou substituição arbitrária (artigo 2º da Lei n.º 78/77 - Assembleia_da_República, 1977). Em contraste, os 11 membros que compunham o Conselho de Comunicação Social eram eleitos pela Assembleia por maioria de dois terços, com base na

⁶³ Uns anos antes, a possibilidade de constituir comissões de inquérito surge, mais timidamente, nos Conselhos de Informação, não no diploma que os cria, mas num artigo, o 21º, que é aditado à lei que altera o mesmo, datada de 1978 (Assembleia_da_República, 1978c).

⁶⁴ A composição dos Conselhos e o regime de proporcionalidade foram sofrendo alterações legislativas. Na lei de 1977, era um membro por cada dez deputados de cada partido (prevendo o mínimo de um). A lei datada de 1978 acrescentou a possibilidade de designação de um número de suplentes em metade dos membros efetivos para substituição destes em caso de falta e impedimento. Em 1981, uma alteração legislativa estipulou que a representação de cada partido variasse conforme o número de deputados, determinando um representante caso tenha menos de dez deputados, um representante dos partidos com número superior a dez ou fração superior a cinco e a faculdade de designação de dois representantes adicionais pelo partido mais votado.

constituição de listas propostas por um mínimo de 25 deputados e um máximo de 50, e exerciam um mandato de quatro anos⁶⁵. Entre os eleitos, a escolha do Presidente e do Vice-Presidente decorria de voto secreto, sendo possível a reeleição consecutiva apenas uma vez.

Como se verifica, o grau de interferência político-partidária nos Conselhos de Informação estava demarcado nas características da eleição dos membros que o compunham e percebe-se, também pelas próprias competências, a proximidade entre o Governo e o órgão de regulação. Apesar de se prever um mecanismo de incompatibilidades, já que não poderiam ser membros dos órgãos sociais ou trabalhadores dos organismos que estavam sob a sua alçada (artigo 3º da Lei n.º 78/77) e de haver a obrigatoriedade de entrega de relatórios de atividade, trimestrais e anuais, à Assembleia da República para apreciação (artigo 8º do mesmo diploma), eram conselhos especializados cuja formação se assemelhava à atividade de assembleias em miniatura, propícias a um ecoar das agendas dos poderes em funções.

O regime de incompatibilidades tornou-se mais apertado com o Conselho de Comunicação Social⁶⁶ ao prever que fosse uma atividade de ocupação exclusiva, o que contrasta com o que sucedia nos Conselhos de Informação (e também no Conselho de Imprensa). É de realçar a introdução inédita de um perfil dos membros, um leque que surge sob a forma de deveres e articula os hoje habituais requisitos de isenção, independência, responsabilidade, dedicação e zelo com a ideia de que desempenhavam uma “relevante função social” e deviam exercer funções “imbuídos de uma alta autoridade moral” (artigo 27º da Lei n.º 23/83 - Assembleia da República, 1983).

Perscrutando o enquadramento destes organismos, percebemos a importância conferida à regulação no período após a revolução de Abril, embora se tratasse sobretudo de organizar o setor e de estabelecer as bases para a consolidação das liberdades democráticas. Suscetível a um forte pendor político-partidário, a regulação assumia-se quase como uma extensão dos poderes instaurados, apesar das insistências retóricas na liberdade dos *media*. Destacam-se mudanças, apesar de tudo, com o surgimento do Conselho de Comunicação Social, deixando

⁶⁵ De destacar a opção legislativa em incluir o seguinte preceito, no n.º 1 do artigo 38º da Lei n.º 23/83: “Cinco dos 11 membros designados pela Assembleia da República na primeira eleição terão, por sorteio, o seu mandato reduzido a 2 anos, por forma a garantir a renovação parcial da composição do Conselho” (Assembleia da República, 1983). No entanto, este artigo foi revogado pela Lei n.º 11/86 (Assembleia da República, 1986).

⁶⁶ Visto que o artigo 13º da Lei n.º 23/83 (Assembleia da República, 1983) acrescenta a impossibilidade de um membro ser: titular de órgãos de soberania ou de governo próprio das regiões autónomas, de órgãos deliberativos ou executivos das autarquias locais ou trabalhador da Administração Pública ou outras entidades públicas (salvo exceções de docência no ensino superior, investigação científica ou outros casos reconhecidos pela Assembleia da República). Além disso, impedia-os de ter vínculo laboral ou exercer funções dirigentes em partidos ou associações políticas (artigo 14º do mesmo diploma).

antever, principalmente, preocupações com a independência do regulador e dos membros que o compunham.

4. Os *media* e a regulação nos programas dos governos a partir de 1990

Ao longo da década de 90, os programas dos sucessivos governos portugueses revelam encomiásticas posições acerca do papel e da importância dos *media* nas sociedades democráticas. Esta é uma tendência que se mantém vincada até aos dias de hoje, embora o virar do milénio tenha introduzido mudanças significativas relativamente ao lugar que é atribuído à regulação dos *media*, que passa a ocupar uma posição de relativo destaque face à (quase) ausência do tema até então. Ao passo que, durante os anos 90, a escolha de palavras utilizada nos programas governamentais deixa transparecer um enfoque nos *media* com um pendor marcadamente económico e mercantilista, a partir do XIV Governo Constitucional (entre 1999 e 2002) a tónica passa a ser repartida com uma visão social dos *media*, isto é, com uma preocupação acrescida relativamente às funções dos *media*, da regulação e dos diferentes públicos. Esta repartição de prioridades não é equitativa, no sentido em que ganha maior predominância o segundo aspeto mencionado.

Fruto das mudanças assinaladas no setor, daqui também decorre uma natural reação por parte do poder político aos constrangimentos de cada período temporal, designadamente os fenómenos de privatização da imprensa, de liberalização do setor da rádio e do processo de abertura da televisão aos privados. Aliás, este processo de liberalização é assumido como “uma das reformas mais marcantes” dos governos de Cavaco Silva (Silva, 2002: 165). Assim se explica que, no terceiro governo pelo mesmo liderado (entre 1991 e 1995)⁶⁷, seja preconizado o seguinte relativamente aos *media*: “Numa palavra, a tutela de mérito competirá ao público consumidor, ao Estado ficará apenas reservada uma única tutela relevante, a de carácter exclusivamente económico e financeiro” (XII_Governo_Constitucional, 1991: 72).

⁶⁷ Sobre o governo liderado por Cavaco Silva, José Adelino Maltez escreve: “A década cavaquista, marcada por uma democrática personalização do poder e por uma oligárquica instituição do chamado *Estado-Laranja*, chega ao fim. Entre 17 de Maio de 1985 e 19 de Fevereiro de 1995, sob o signo do cavaquismo, há dez anos de estabilidade política, dez anos de adesão à Europa, dez anos de *Estado Laranja*. Assim se encerra um ciclo político pós-revolucionário, onde Cavaco esteve para o 25 de Abril, como Napoleão para 1789 e De Gaulle para a *Libération* de 1945. Primeiro, é a ilusão revolucionária da *paz*, da *liberdade* e do *pão*. Depois, a ilusão cavaquista do *crescimento* e do *sucesso*, do betão no chão, de todos podermos ser (...) *sôtor* ou *engenheiro*. Mas o PSD, em regime de complexo condicionado, tenta, naturalmente, a continuação do cavaquismo sem Cavaco, tal como o PS tenta o soarismo sem Soares, enquanto Cavaco e Soares continuam os *ausentes-presentes* da política portuguesa. Chegam, assim, os tempos de interregno, com Soares em Belém e com Cavaco a preparar-se para se candidatar a Belém. Chegam os tempos das lideranças fracas e, no plano das ideias, reina o confucionismo (...)” (Maltez, 2004: 728).

De modo semelhante, é no programa do primeiro governo de António Guterres, que pôs fim à liderança de dez anos de Cavaco Silva, que encontramos uma referência à entidade reguladora, em particular à necessidade de rever a composição e as competências da AACs (XIII_Governo_Constitucional, 1995: 48). A par disso, merece também destaque que é neste programa que encontramos, pela primeira vez, uma preocupação com o enquadramento da regulação do audiovisual nos debates internacionais. Não obstante os nossos realces, foi um governo que inovou “mais no estilo e na forma do que no fundo dos problemas” (Pinto, 2000: 19). Herdava dos governos de Cavaco Silva profundas transformações nos *media* e o seu programa demonstrava aceitação, com propostas como “tímidos retoques a instrumentos legais e a organismos de regulamentação” (Sousa, 2000: 40).

Ora, avaliando o período compreendido entre 1991 e os primeiros anos de 2000, percebe-se a mudança discursiva que destaca uma passagem gradual de Estado omnipresente, fiscalizador, proprietário dos *media*, para um Estado que se deseja mais próximo do cidadão e que assume um papel mais moderado e com função reguladora. Esta perspetiva convive com a instabilidade sentida durante o governo de Durão Barroso, o social-democrata eleito em março de 2002 que foi para a Presidência da Comissão Europeia em 2004, um período marcado por uma grave crise no setor mediático e por contundências relativamente ao serviço público de rádio e de televisão.

A turbulência política acentua-se nos anos seguintes. A tomada de posse de Santana Lopes sem voto nas urnas e a posterior dissolução do Parlamento pelo Presidente Jorge Sampaio em 2004 foram o pano de fundo. Nos *media*, o caso que ficou conhecido como o “Caso Marcelo” marcou esta fase com uma decisão da AACs, que concluiu que o governo tentou limitar a liberdade de expressão de Marcelo Rebelo de Sousa nos seus comentários políticos emitidos na “TVI” (AACs, 2004), numa altura em que se preconizava uma menor intervenção do Estado e uma desgovernamentalização dos órgãos de que era proprietário.

É precisamente neste período que um programa do governo (XVI_Governo_Constitucional, 2004) autonomiza e se reporta com pormenor à regulação dos *media*, sendo de salientar dois aspetos. Em primeiro lugar, percebe-se a identificação clara da necessidade de mudança no panorama da regulação em Portugal. O texto do programa especifica, entre essas mudanças, a extinção do regulador em funções, a Alta Autoridade, a reformulação do Instituto de Comunicação Social e a concentração de competências dispersas num novo regulador:

“O diagnóstico da regulação dos *media* em Portugal está realizado e permite aferir da importância da instituição de uma nova autoridade de regulação de *media* no nosso País. É fundamental assegurar o dinamismo e a competitividade dos *media*. É necessário racionalizar as atribuições, reduzir a burocracia, impedir as prescrições das coimas. É necessário acautelar com efectividade a defesa de públicos vulneráveis a conteúdos prejudiciais, em particular crianças e jovens” (XVI_Governo_Constitucional, 2004: 213-214).

O novo regulador está, aparentemente, desenhado à data da elaboração do programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005), na medida em que se regista o acordo para a revisão constitucional e se menciona explicitamente estarem “identificadas as características daquilo que se pode considerar um modelo regulador ideal” em termos de constituição, funcionamento e financiamento (XVI_Governo_Constitucional, 2004: 214). Desse novo enquadramento regulador resulta ainda um enfoque inaugural nas modalidades alternativas de regulação dos *media* (mencionando-se especificamente a correção). A sua parte e o seu relevo na equação da regulação dos *media* é, pelo menos do ponto de vista da retórica, insofismável.

Todavia, deteta-se um paradoxo. Enquanto se parece ter certeza quanto ao novo regulador e a ERC se ter vindo a concretizar num regulador dos *media*, equaciona-se um regulador convergente, com competências no quadro dos *media* e das telecomunicações:

“O Governo aposta ainda numa concepção inovadora de um modelo de regulação aberto, que permitirá acompanhar em Portugal a tendência geral e progressiva no sentido da convergência da regulação. Cria-se assim espaço para se conceber num segundo momento a “federação” do ICP-ANACOM com esta nova instância reguladora, mantendo-se ainda a integridade das suas respectivas estruturas administrativas e orgânicas que ficariam, não obstante, ligadas pelo topo através de um órgão de direcção comum” (XVI_Governo_Constitucional, 2004: 215).

Este excerto mostra como a questão foi identificada (valorizada até), porém remetida para o futuro. Transparece a ideia de que é um assunto para ‘pensar depois’, o que parece ainda hoje vigorar, no sentido em que não há uma posição clara sobre as razões pelas quais o poder político não optou por um regulador convergente, que conjugasse os *media* e as telecomunicações, apesar da iniciativa sobre “Convergência e Regulação”, que decorreu entre 2001 e 2002 (Presidência_do_Conselho_de_Ministros, 2001). O início desta década ficou, como refere Sousa (2008: 28), “marcado pela percepção de que a convergência da regulação seria uma consequência natural da convergência tecnológica”.

Em segundo lugar, é também inaugurada, no programa do governo de Santana Lopes, a ideia de regulação do mercado em estreita ligação à regulação dos conteúdos mediáticos. De modo mais ou menos direto, e em particular neste primeiro quinquénio dos anos 2000, as temáticas relativas à concentração e à concorrência vinham sendo abordadas como eixos prioritários de ação governamental sem, no entanto, implicar as diferentes formas de regulação.

A partir de 2004, a articulação entre mecanismos de regulação parece começar a tomar forma e uma visão integrada de regulação deixa transparecer alguns contornos.

Com o programa do primeiro governo de José Sócrates, o acento parece voltar a ser na perspetiva de regulação dos *media* sob o ponto de vista económico e empresarial. A tónica no papel da regulação como promotor das liberdades e do pluralismo e como forma de combater os fenómenos de concentração volta às agendas, aliada à defesa da necessidade de um novo regulador, que viria a concretizar-se nesta legislatura (XVII Governo Constitucional, entre 2005 e 2009).

Além disso, no programa do governo de Sócrates nota-se uma certa continuidade relativamente ao enfoque dado à auto e à corregulação dos *media* (com especial realce para os provedores dos espetadores e dos ouvintes do serviço público), que tinha sido abordado no programa do anterior governo. Há, porém, uma novidade. Pela primeira vez surgem referências explícitas à ética e à deontologia jornalísticas, podendo inclusivamente encontrar-se menção à proposta de

“Incentivar, paralelamente, os esforços de todos os agentes sectoriais – das empresas de comunicação social aos jornalistas – no sentido da criação de uma plataforma comum que promova a aplicação de padrões ético-deontológicos exigentes e alargados ao conjunto dos *mass media*, incluindo os distribuídos em linha (*online*)” (XVII_Governo_Constitucional, 2005: 134-135).

Não se tendo concretizado, julgamos pertinente constatar a perceção do poder político face ao tema, isto é, perceber que a questão se enuncia e que, de algum modo, se procura delimitar o problema, ou melhor, as vantagens de tais iniciativas.

Em Portugal, podemos dizer que os anos quentes da regulação dos *media* se situam entre os anos 2000 e 2009. A partir do segundo governo sob a liderança de José Sócrates, que se demitiu em março de 2011, a regulação dos *media* parece ficar adormecida nos programas, quer do XVIII (2009-2011), quer do XIX Governo Constitucionais (2011-2015). Além de breves referências às transformações do digital⁶⁸, são escassas as páginas dedicadas ao tema ou aos *media*. Destacam-se apenas, no primeiro caso, a prioridade que é dada ao serviço público⁶⁹ e ao plano de reestruturação financeira da “RTP” e alguns dossiês que superficialmente são enunciados, entre os quais destacamos: a transição para a Televisão Digital Terrestre - TDT

⁶⁸ Nesta altura, foi criado um grupo de acompanhamento da migração para a televisão digital – GAM-TD (Presidência_do_Conselho_de_Ministros, 2009).

⁶⁹ Podemos dizer que a atenção a este dossiê se estendeu ao XIX Governo Constitucional pela criação de um grupo de trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social definida através do Despacho n.º 10254/2011 (Assembleia_da_República, 2011a). Do grupo faziam parte: João Luís Correia Duque (coordenador), António Ribeiro Cristóvão, Eduardo Cintra Torres, José Manuel Fernandes, Manuel José Damásio, Manuel Villaverde Cabral e Manuela Franco, tendo em conta que, entre outubro e novembro de 2011, se demitiram Francisco Sarsfield Cabral, João do Amaral e Felisbela Lopes.

(incluindo o dividendo digital)⁷⁰ e as suas implicações para a Lei da Rádio (para a qual é proposta uma revisão e que teve um novo diploma legislativo em 2010, posteriormente alterado em 2014) e a definição de um quadro regulamentar para a transparência, a não concentração e o pluralismo dos *media* (XVIII_Governo_Constitucional, 2009: 116). A brevidade com que o assunto é abordado nos programas do governo acentua-se drasticamente no programa de Pedro Passos Coelho para a legislatura 2011-2015. Há apenas uma página dedicada aos *media*, ao longo da qual se fazem considerações muito abrangentes, principalmente no que toca aos avanços do digital, à TDT e à exclusão dos cidadãos no acesso aos conteúdos. O compromisso é, aliás, o de combater “qualquer tipo de exclusão, actuando de forma rigorosa na esfera legislativa e reguladora” (XIX_Governo_Constitucional, 2011: 98), embora efetivamente não se encontrem medidas nenhuma em concreto. Menos no domínio do abstrato está o plano de promover a autonomia e a responsabilidade das autoridades administrativas independentes partindo do seguinte entendimento de regulação:

“A regulação tem por objectivo corrigir ou suprir as deficiências ou imperfeições do mercado através da acção de autoridades administrativas dotadas de grande autonomia face ao Governo e por isso designadas como Autoridades Administrativas Independentes. O sistema regulador no nosso país tem lacunas e fragilidades que importa colmatar. Precisamos de reforçar a regulação, tanto na sua independência como na sua efectividade” (XIX_Governo_Constitucional, 2011: 19).

A composição dos reguladores (e concomitantemente, a independência) continua a merecer atenção do poder político. Não obstante os diversos modelos de constituição deste tipo de organismos e os exemplos que encontramos na história do país, permanece um assunto em agenda, que recorrentemente se suporta em exercícios de tentativa-erro. Embora este não seja um tópico abordado no separador “*media*”, mereceu autonomia neste documento e teve, de facto, desenvolvimentos práticos. No domínio da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, foi aprovada a lei-quadro das entidades administrativas independentes (Lei n.º 67/2013 - Assembleia_da_República, 2013a), que, entre várias outras questões, prevê o impedimento do cumprimento de dois mandatos seguidos por parte dos membros.

Apesar das ressalvas mencionadas, a análise dos programas dos governos portugueses desde o início dos anos 90 confere pistas que apontam para um decréscimo de interesse por parte do poder político. Camuflado ou não, é de mencionar que grande parte destes programas foram os próprios programas eleitorais, o que também ajuda a explicar o fenómeno. A regulação dos *media* é tudo menos consensual e não constitui prioridade no momento de delinear

⁷⁰ Sobre o tema, consultar a tese de Doutoramento de Denicoli (2012), na qual o autor fornece um retrato crítico da implementação da TDT em Portugal, desde o início do processo, em 2007, até ao fim das transmissões em sinal analógico, em 2012. Sobre as potencialidades do dividendo digital para o fornecimento de serviços eletrónicos diferenciados pelo serviço público ver Denicoli & Lameiras (2014).

estratégias eleitorais. Mal-amada por muitos e com pouco potencial para a popularidade, foi chamada em momentos-chave, de peculiar contundência no país e, em especial, durante a primeira década do século XXI, e aos *media* foi sendo regularmente conferido o relevo para a concretização democrática e a afirmação das liberdades.

5. A Alta Autoridade e o ensejo da criação do regulador independente

A presença do Estado nos *media* pode dar-se de diferentes modos. Ao Estado proprietário relacionamos a sua posição de detentor dos *media*. O Estado legislador lança as bases para a organização e a atividade dos *media*, podendo ou não deixar margem de atuação a outros organismos. Pode entender-se a presença do Estado regulador nas duas modalidades anteriores, mas não necessariamente. Neste âmbito, podemos também incluir uma vertente à qual podemos chamar de Estado protetor ou promotor, quando é o responsável por iniciativas de incentivo aos *media*, designadamente os apoios à imprensa e os programas como o do porte pago (até há pouco tempo sob a alçada do Gabinete para os Meios de Comunicação Social - GMCS)⁷¹. Não pretendemos, com esta distinção, estabelecer um nexo de mútua exclusão, na medida em que são papéis que se podem combinar e em diferentes intensidades. Podemos, portanto, verificar que os modos e as intensidades com que os Estados se relacionam com os *media* são variáveis. Aliás, a concretização dos reguladores estatais também pode assumir formas diferentes:

“até nas democracias ocidentais de tradição mais ou menos liberal que nos são mais próximas (e em que Portugal se integra) é possível encontrar modelos razoavelmente diversos de articulação entre o Estado e os *media*, com tradução nos esquemas de (hetero)regulação adotados” (Fidalgo, 2009: 341).

A figura encontrada para a regulação estatal em Portugal na segunda revisão do texto constitucional, em 1989, foi a de um órgão independente que funcionava junto da Assembleia da República. A sua designação, Alta Autoridade para a Comunicação Social, veio da influência francesa, da “Haute Autorité”, que na altura estava já em transição para o “Conseil Supérieur de l' Audiovisuel” (CSA). Além do mais, na escolha dessa nomenclatura também se depreende a

⁷¹ O Gabinete para os Meios de Comunicação Social iniciou funções a 1 de junho de 2007 e sucedeu ao Instituto da Comunicação Social, que funcionou de 1 de fevereiro de 1997 a 31 de maio de 2007. Pertence à administração direta do Estado e não tem funções de regulação dos *media*, embora a sua atividade exerça fortes influências no setor. Lembramos que a sua missão era a de “apoiar o Governo na conceção, execução e avaliação das políticas públicas para a comunicação social, procurando a qualificação do sector e dos novos serviços de comunicação social, tendo em vista a salvaguarda da liberdade de expressão e dos demais direitos fundamentais, bem como do pluralismo e da diversidade”. Informação na página eletrónica do organismo, disponível em: <http://www.gmcs.pt/pt/gmcs> [acedido a 30.04.2015]. A sua extinção foi anunciada através de comunicado do Conselho de Ministros datado de 4 de dezembro de 2014. A 6 de fevereiro de 2015, foi promulgado o diploma que procede à extinção e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e para Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. - Decreto-Lei n.º 24/2015 de 6 de fevereiro (Assembleia_da_República, 2015a).

finalidade de “evidenciar o carácter elevado, imparcial e objectivo da instância reguladora” (Roque, 2002b: 16).

Os seus objetivos eram os de assegurar o exercício do direito à informação e a liberdade de imprensa, zelar pela independência dos órgãos de comunicação social perante os poderes político e económico, salvaguardar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, contribuir para a isenção do processo de licenciamento dos emissores privados de radiodifusão e de radiotelevisão, providenciar pela isenção e rigor da informação, contribuir para garantir a independência e pluralismo de cada órgão do setor público e garantir os direitos de antena, de resposta e de réplica política (artigo 3º da Lei n.º 15/90 - Assembleia_da_República, 1990). O diploma que posteriormente se lhe aplicou introduziu algumas *nuanças*, designadamente a garantia do respeito, pelos operadores licenciados, dos cadernos de encargos e o incentivo à aplicação de critérios jornalísticos ou de programação que respeitassem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis (artigo 3º da Lei n.º 43/98 - Assembleia_da_República, 1998)⁷².

No essencial, as competências da AACCS⁷³ eram apreciar, por sua iniciativa ou mediante queixas, eventuais infrações da legislação aplicável aos *media* sob a sua supervisão, atribuir licenças ou autorizações para o exercício da atividade de rádio e de televisão, classificar publicações periódicas, deliberar sobre queixas ou recursos relativos ao exercício do direito de resposta e de réplica política e mediar os conflitos decorrentes do exercício do direito de antena, emitir parecer sobre a nomeação e exoneração dos diretores de informação ou de programação dos órgãos de comunicação social pertencentes ou controlados por entidades públicas, fiscalizar a publicação de sondagens eleitorais, propor medidas legislativas e promover estudos e investigações no quadro das suas atribuições e fiscalizar a propriedade das empresas, bem como as campanhas publicitárias do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias.

A grande mudança legislativa foi relativa à composição do regulador, o que faz com que se entenda que a Alta Autoridade teve duas fases durante a sua vigência. A segunda fase caracteriza-se, assim, por alterações que foram introduzidas durante o primeiro mandato de Guterres como Primeiro-Ministro (1995-1999), com vista a conferir maiores garantias de independência. De 13 membros passou a ser composta por 11 suprimindo-se, na prática, os

⁷² À semelhança do que fizemos para os Conselhos de Informação e o Conselho de Comunicação Social, encontra-se em apêndice um resumo das principais características da AACCS, designadamente no que respeita à legislação aplicável, às atribuições e competências, à composição do órgão e ao registo de algumas das obras que publicou (consultar “Apêndice 10 - Perfil e ficha identificativa da Alta Autoridade para a Comunicação Social”).

⁷³ Decorrentes da articulação do disposto na Lei n.º 43/98, de 6 de agosto de 1998, com as subseqüentes alterações pelas Leis n.º 18-A/2002 (Assembleia_da_República, 2002) e n.º 33/2003 (Assembleia_da_República, 2003).

membros cooptados pela Assembleia da República e pelo Governo. Continuando a ser presidida por um juiz designado pelo Conselho Superior da Magistratura e formada por cinco membros eleitos pela Assembleia da República, passou a ter apenas um membro designado pelo Governo (face aos três, na versão anterior) e um cooptado entre os restantes membros entre figuras de relevo do meio cultural e científico (ao passo que a outra versão ditava a cooptação de quatro membros pelos demais). A composição e a nomeação dos membros deste órgão foram os principais motivos para a controvérsia. Como refere Manuela Espírito Santo, “apesar do diálogo interpartidário e dos acordos estabelecidos para a sua aprovação, esteve desde o seu nascimento ‘ferida de morte’” (Santo, 2007: 59). Além disso, Roque (2002a: 191) considera que a alteração legislativa de 1998, apesar de suavizar o problema com a extinção do mecanismo de quatro membros representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura cooptados pelos restantes, não contornou o fato de a designação dos membros ser a partir de escolhas políticas e não com base na competência, mérito e responsabilidade individual.

Tendo em conta as mudanças nos *media* no final dos anos 80, marcadas pela privatização dos jornais estatizados e pelo aumento do número de rádios locais, este foi um organismo que veio a herdar um campo de atuação que incluiu algumas competências do Conselho de Imprensa em matéria de direito de resposta e de classificação das publicações periódicas. Para Arons de Carvalho, foi, “em grande medida, vítima dessa vastidão de atribuições”, o que, aliado à falta de um suporte técnico e administrativo correspondente, terá ditado falhas no cumprimento das obrigações (Carvalho, 2010: 71). No mesmo sentido apontam Pinto & Sousa (2004), que destacam o desenvolvimento de acordos de autorregulação como forma de mitigar a falta de recursos humanos e financeiros, bem como a percepção de que era um organismo debilitado e com independência formal face ao governo de então. Além disso, o quadro legislativo aplicável à imprensa, à rádio, à televisão e ao sistema de incentivos do Estado à comunicação social sofreu profundas alterações nos dois governos maioritários de Cavaco Silva (apesar de a nossa análise incluir apenas o segundo, entre 1991 e 1995), que determinaram o rumo da liderança de António Guterres, o que fez com que o regulador (cuja legislação aplicável também foi alterada em 1998) tivesse de conviver e de lidar com estas mudanças.

5.1. Os debates no Parlamento aquando da criação da ERC

No momento de extinção da AACS e subsequente criação da ERC, a transição não foi pacífica no contexto político-parlamentar, sendo ainda hoje frequentes críticas por comparação entre uma e outra entidade. Os desafios e os problemas nas agendas de ambas não eram, e não são, os mesmos e registam-se mudanças no contexto mediático em que a AACS se inscreveu e em que a ERC atualmente opera, nomeadamente tendo em conta que a primeira surgiu no contexto de aparecimento das televisões privadas.

Através da análise dos registos dos debates parlamentares, perscrutámos os discursos dos diferentes deputados na V, na IX e na X legislaturas⁷⁴. Cada um destes três períodos corresponde a momentos distintos, designadamente à fase que antecedeu a criação da AACS (V legislatura, nos anos 1987-1991), ao período da sua atuação e de preparação da instauração da ERC (IX legislatura, entre 2002 e 2005) e ao momento em que esta é efetivamente criada e exerce funções (X legislatura, durante 2005 e 2009).

Antes de nos centrarmos no período em que a ERC foi criada, recuámos à origem da AACS e percebemos, pela análise das intervenções dos deputados, que a sua criação não foi rodeada de consensos e muitas foram as vozes que a cunharam como desnecessária:

“Logo na composição dessa alta autoridade, cuja existência se tornava dispensável com o alargamento das atribuições do Conselho de Comunicação Social – que, pelos vistos, incomodava – não inquieta o «calcanhar de Aquiles» que justifica suspeitas sobre a sua composição” Natália Correia, Partido Renovador Democrático – PRD (Diário_da_Assembleia_da_República, 1989b: 3356).

“Cria-se em seu lugar, e dotado de competências reforçadas e mais vastas, um outro hipocritamente apelidado de «alta autoridade», cuja composição predominante fica em inteira dependência da maioria” Sottomayor Cardia, Partido Socialista - PS (Diário_da_Assembleia_da_República, 1989a: 4510).

A composição do órgão, em particular o método de designação de quatro dos seus membros através da cooptação, é dos aspetos mais sensíveis no que toca à AACS, sendo múltiplas as críticas dos deputados dos diferentes partidos relativamente a uma alegada intenção de tornar o regulador numa extensão do Governo e de o compadecer com uma lógica de dilatação do poder social-democrático, contrária à democracia e ao pluralismo. O seguinte excerto da intervenção do deputado socialista Jorge Lacão ilustra isso:

“(…) o que está em causa é saber se uma alta autoridade, em que quatro elementos que deveriam ser representativos da sociedade civil vão ser cooptados pela maioria governamental, ainda

⁷⁴ Remetemos para o *Capítulo I* detalhes sobre a seleção do *corpus* documental da análise efetuada. Com base no mesmo material, apresentámos uma comunicação intitulada “No princípio era a AACS: Análise das controvérsias no momento que antecedeu a criação da ERC” na “II International Conference on Communication, Cognition and Media – Political and Economic Discourse” (Universidade Católica Portuguesa, Braga, 19-21 de setembro de 2012) e publicámos um artigo na “Revista Brasileira de Políticas de Comunicação” (Lameiras & Sousa, 2014).

pode ser, institucionalmente, verdadeiramente um organismo independente. Em nosso entendimento, está significativamente ferida a condição de independência institucional da Alta Autoridade e ela corre o risco de não vir a ser senão um órgão de administração indirecta do Governo. Ora, não foi para constituir um órgão de administração indirecta do Governo que se consagrou na Constituição uma entidade independente para exercer atribuições e poderes de garantia da isenção, independência e pluralismo, nos domínios da comunicação social, e ter ainda uma participação activa e efectiva em garantir as condições de isenção no licenciamento das estações emisoras de radiotelevisão” (Diário_da_Assembleia_da_República, 1990: 1794).

Nos registos anteriores à criação da AACS, os deputados dos partidos da oposição servem-se de múltiplos adjetivos, jogos e trocadilhos de palavras para se referirem ao regulador que ainda permanecia em projeto de lei, naturalmente contrastando com uma intervenção mais delgada dos sociais-democratas, pelo menos no que ao número e extensão das interpelações diz respeito. Posteriormente, porém, os registos dos anos entre 2002 e 2005 são parcos nas referências ao regulador dos *media*, ficando a reunião plenária de 20 de outubro de 2004 marcada por discussões e acusações diretas de interferências do poder político nos *media*. O Partido Socialista é especialmente incisivo, fazendo uma relação direta, pela voz do deputado José Magalhães, entre o ministro Nuno Morais Sarmento e o seu Governo e uma “dupla operação de condicionamento político da comunicação social privada e pública” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2004a: 692).

É nessa legislatura que se procede ao debate da revisão constitucional, da qual fazia parte o articulado do artigo 39º. Da maioria das intervenções sobressai um forte derrotismo face à AACS e um elogio à criação de uma nova entidade, que surgem num contexto, não de ataque direccionado à primeira *per se*, mas ao jeito de *mea culpa*, já que recorrentemente se refere que o fim do organismo se deve a incapacidades de resposta provenientes da falta de recursos e de condições conferidos pelo próprio legislador. Alberto Martins, do PS, foca-se nessas questões sustentando o seguinte:

“Todos temos consciência de que é um modelo esgotado, que não foi dotado, nem se dotou, de meios técnicos, de capacidade financeira, nem de capacidade logística, para cumprir as funções essenciais de salvaguarda do direito à informação, independência perante o poder político e o poder económico, pluralismo de opiniões e respeito pelos direitos, liberdades e garantias. Esta Alta Autoridade, enquanto instrumento de regulação, não pôde, sobretudo não pôde, não teve os meios, não conseguiu cumprir essa função” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2004b: 4233).

Com um tom mais ou menos agressivo, são contínuas as reprovações e as análises que insistem no insucesso da AACS, reconhecendo-se, apesar de tudo, momentos de mérito e empenho dos membros que dela fizeram parte. Os debates tornam-se mais acutilantes à medida que aproxima a concretização do novo modelo de regulação, como se verifica nos registos do

final de 2005, nos quais se encontram diagnósticos agudos e mais hostis acerca daquela que viria a ser extinta.

Nas palavras do deputado social-democrata Agostinho Branquinho, a Alta Autoridade teve, durante a sua existência, problemas de credibilidade, já que “nunca se conseguiu afirmar como entidade independente, com competências próprias e respeitado pelos diversos agentes que atuam na área da comunicação social e pelos cidadãos em geral” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2005: 2027). Pedro Mota Soares, do CDS-PP, assinala situação idêntica, referindo-a como “uma entidade desacreditada, sem autoridade específica nem, sequer, autoridade moral; sem capacidade até de resposta” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2005: 2036).

Uma vez mais, os argumentos de extensão do poder governamental à regulação dos *media* ganham destaque nos discursos dos deputados, desta feita referindo que a criação da ERC significa, nas palavras de António Filipe, a entrega de funções de extremo relevo a uma “espécie de comissariado político resultante de negociações bilaterais entre os dois partidos do bloco central”, um “negócio” com o intento de “repartirem entre si o monopólio da regulação do sector” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2006: 3947-3948). Ao PCP alia-se o Bloco de Esquerda na mesma linha de críticas, como se verifica nas palavras de Luís Fazenda:

“ (...) se não estava bem a Alta Autoridade para a Comunicação Social, caminhou-se para um funil de marca e de molde partidarizável, muito mais impressivo e quase indelével” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2006: 3950).

Ora, apesar de a criação de uma entidade independente de regulação ser aplaudida pelos deputados e de ser consensual a intervenção do Estado nos *media* dada a sua relevância, nomeadamente social, as características do modelo é que não colhem a anuência dos diferentes partidos. No cerne está a questão da nomeação dos membros que compõem o Conselho Regulador da ERC. O Bloco e o PCP destacam-se nas observações contundentes que fazem a este respeito e realçam que a cooptação do quinto elemento não o é verdadeiramente e afasta-se do crivo parlamentar ao mesmo tempo que se aproxima do sabor partidário. No contexto da eleição do primeiro Conselho, o deputado António Filipe refere-se explicitamente à divulgação extemporânea do nome do Presidente (na altura, Azeredo Lopes) no “Correio da Manhã”, já que

“quando os quatro candidatos do PS e do PSD se prestaram à farsa de ser ouvidos na 1.^a Comissão para que fossem verificados os seus requisitos para o exercício do cargo – onde não esconderam, aliás, as suas estreitas afinidades com os partidos que os escolheram -, já meia Lisboa sabia qual seria o quinto elemento que aqueles, fazendo uso da sua independência, iriam escolher” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2006: 3949).

É neste aspeto que reside o maior motivo da contenda e da oposição, ficando outras questões por responder, como a solução definida no caso de os quatro elementos não entrarem em acordo no quinto que supostamente devem cooptar. Parece, por conseguinte, que voltamos a entrar num semelhante ciclo de críticas e acusações, semelhante àquele que teve lugar no tempo da AACS.

Em suma, servimo-nos das metáforas peculiares vindas da esquerda para finalizar. De acordo com palavras de deputados do PCP, foi uma Alta Autoridade nascida “de um parto muito difícil” (Diário_da_Assembleia_da_República, 1989c: 1911) e “uma ERC que nasce assim, torta”, porque “aceita receber dos directórios partidários ordens estritas quanto à primeira decisão que será chamada a tomar” (Diário_da_Assembleia_da_República, 2006: 3949).

6. Perceções dos entrevistados sobre a heterorregulação: um caminho de interferências políticas até à ERC

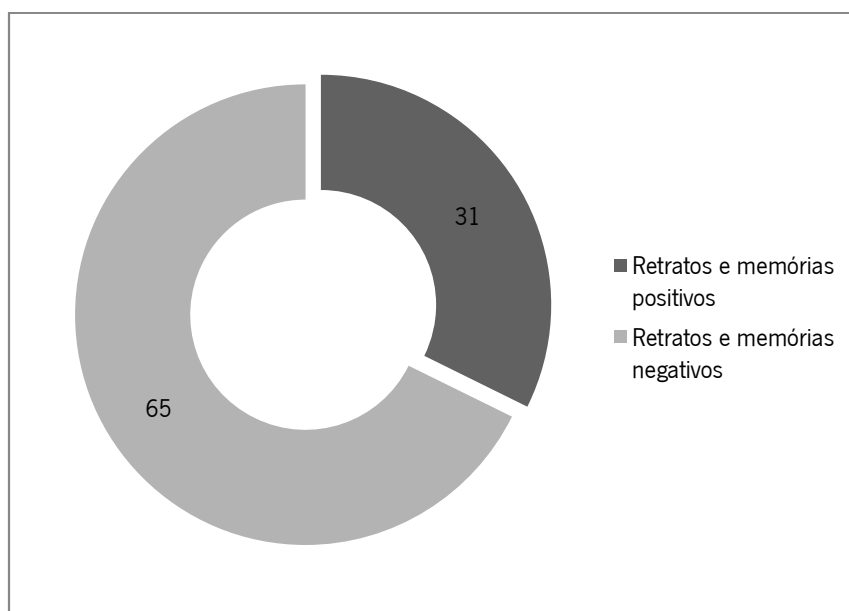
Desde a instauração do regime democrático que o poder político português parece ter vindo a procurar fórmulas ideais de regulação dos *media* procurando dar resposta às demandas do próprio setor, seja através da privatização dos *media*, dos incentivos ou da abertura à iniciativa das televisões privadas. De um Estado proprietário e controlador dos *media* passamos paulatinamente para um Estado regulador que cede o seu lugar a outras instâncias que o próprio cria através das iniciativas legislativas acordadas em sede político-partidária. Desde o fim da censura e do exame prévio, transparece uma preocupação com a liberdade de expressão e de informação, uma fórmula à qual se vão introduzindo inquietações relacionadas com a proteção dos direitos dos cidadãos, com a independência dos *media* face ao poder político e ao poder económico, com o pluralismo e com o rigor e a objetividade da informação. Entre os anos 1975 e 1989, foram consagradas pela via constitucional e/ou legal os seguintes reguladores estatais: os Conselhos de Informação, o Conselho de Comunicação Social e a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Podemos, por conseguinte, referir-nos a um caminho caracterizado por interferências políticas e por lutas de poder, centrífugas e centrípetas. Ou seja, por um lado, fruto de acordos políticos para com os reguladores no momento da sua constituição e composição e, por outro, entre os próprios membros dos organismos em virtude de proximidades políticas e/ou afirmação pessoal. Estas interferências são, para os entrevistados, algo que se mantém desde a criação

dos Conselhos de Informação, apesar de a visibilidade dessas interferências se manter oscilando entre momentos de presença assumida e momentos de ausência, aparente e arquitetada. Neste estudo, abordamos as relações de poder tal como foram percebidas pelos entrevistados, nos quais se incluem membros e ex-membros de mecanismos reguladores e pessoas próximas dos *media* e da regulação, consideradas especialistas.

Revivendo os tempos em que estes três reguladores exerceram funções, os entrevistados revelam mais dados que apontam para descrições ou opiniões negativas sobre os mesmos do que positivas. No total, foram mais os entrevistados que se pronunciaram mais vezes negativamente sobre os reguladores do que os que fizeram relatos positivos⁷⁵. É de salientar, porém, que a esmagadora maioria das menções positivas aos Conselhos de Informação, ao Conselho de Comunicação Social e à Alta Autoridade dizem respeito a experiências pessoais ou de grande proximidade com o organismo, um elemento que torna ainda mais clara a posição dos entrevistados acerca destas experiências. O “Gráfico 10” ilustra essas referências, às quais dedicaremos os próximos parágrafos.

Gráfico 10 - Número de referências codificadas nas entrevistas analisadas em “NVivo” acerca das experiências de heterorregulação



Assim, começando pelos retratos positivos, notamos que aos mesmos está sempre adstrito um registo do foro pessoal, relacionado com satisfação profissional e sucesso pessoal,

⁷⁵ Foram assinaladas, durante o processo de análise das entrevistas, 65 referências negativas de 23 entrevistados. Relativamente a retratos positivos, registámos 31 contributos de 13 entrevistados.

ainda que associados, com frequência, a relatos de grande contundência, de confronto de ideias e de tensão de poderes. Principalmente no que diz respeito à Alta Autoridade, está muito presente o desafio intelectual e o investimento pessoal em determinados processos, enquanto que, nos outros dois casos, as memórias se prendem com um certo regozijo pela pertença a entidades que consideram importantes para a História da regulação no país. Além disso, são muitas vezes assertivos quanto ao desempenho de certos membros destes reguladores, isto é, embora se refiram aos mesmos como organismos (suscetíveis de serem) moldáveis pelo poder político, com frequência destacam a valorização que o desempenho de determinados membros trouxe ao órgão. Por outro lado, aqueles que não tinham relação direta com estes organismos e que se manifestaram de forma positiva relativamente ao desempenho das suas funções (um número muito reduzido, como atrás realçamos), são comédidos na avaliação global e apresentam casos pontuais nos quais consideram que o regulador teve um papel relevante.

Em contrapartida, aglutinando as experiências de heterorregulação desde a criação dos Conselhos de Informação até à extinção da Alta Autoridade, verificamos que os retratos dos entrevistados assumem um pendor claramente negativo. Como mostra o gráfico, são 65 os relatos e memórias com esse pendor num total de 96 referências codificadas. Quando questionados sobre os três reguladores, os entrevistados não deixam dúvidas quanto à forte presença dos partidos políticos, quer seja embalsamada nos mecanismos de designação dos membros, quer seja no desempenho das suas atividades diárias. Além disso, a interpretação dos seus contributos aponta para uma partidarização que foi sucessivamente escamoteada com o passar dos anos.

De modo sucinto, não obstante as diferentes conjunturas, o problema mantém-se. Apesar das formulações várias de designação dos membros, os dados apontam para o facto de os três organismos sofrerem de falta de independência orgânica e funcional. Nos dois primeiros casos, a preocupação com este aspeto não se coloca do mesmo modo como se colocou no tempo da Alta Autoridade. Em particular no caso dos Conselhos de Informação, a designação dos membros em proporção dos partidos políticos com assento na Assembleia enquanto essa representatividade se mantivesse não lhes deixa grandes dúvidas quanto à sua finalidade de controlo político sobre a área através destes órgãos criados como conselhos especializados:

“Tinham um vício de composição. A ideia era bastante má porque, no fundo, eram miniparlamentos, ou seja, a composição refletia a correlação de forças dentro do Parlamento. (...) Eram algo mais burocrático e mais administrativo” (José Garibaldi).

“Eram réplica do Parlamento e da composição do Parlamento constituída junto de cada órgão de comunicação social do Estado. Pronto, isso diz tudo acerca do que se poderia esperar deles. O

Conselho de Comunicação Social era diferente, já representava uma ponte entre essa imagem muito partidarizada da regulação e uma regulação mais profissional ou, pelo menos, mais desvinculada desses partidos” (Rui Assis Ferreira).

Como verificamos pelo último excerto, o Conselho de Comunicação Social é visto como uma espécie de avanço em termos de desprendimento face aos partidos. A falta de independência de que se fala é, neste caso, mais funcional do que orgânica. São mencionadas melhorias quanto ao mecanismo de designação dos seus membros mas, ainda assim, permanece como um organismo cuja atuação passou despercebida (até porque coexistiu com o Conselho de Imprensa) e que revelou, não raras vezes, um alinhamento político-partidário no desempenho das suas funções.

Possivelmente pela proximidade temporal, os registos sobre a Alta Autoridade são bastante mais vívidos e têm em comum memórias que convocam graves tensões internas e externas e problemas de afirmação. São mencionadas manobras dos governos vigentes (principalmente com os de Cavaco Silva), são contados episódios de confronto direto com ministros (não só com os responsáveis pela pasta da comunicação social) ou com administradores (como Almerindo Marques) e são, sobretudo, recordados momentos de guerras internas que tornavam difícil a atuação do regulador. Todos os entrevistados se reportam a um ou vários destes momentos, acabando por concluir pela fragilidade do órgão e pela falta de autoridade.

As razões apontadas para tal são de várias ordens. Em primeiro lugar, destaca-se a falta de meios, de suporte técnico e administrativo da Alta Autoridade e o modo como isso afetou o seu desempenho, pois o fato de não haver uma estrutura fez com que tivesse funcionado *“sempre um pouco sob a forma de acampamento”* (Carlos Veiga Pereira). Nas palavras de José Manuel Mendes, a *“ausência de um quadro de técnicos qualificados foi um dos aspetos mais desgastantes e enfraquecedores do trabalho”*. Apesar disso:

“A Alta Autoridade tinha dois problemas principais: falta de autoridade e falta de meios e de competências. Claro que este último não lhe pode ser assacado. A falta de autoridade pode ser assacada a um tipo de comportamento e de uma lógica de grande conflitualidade e dissensão internas, funcionando mais como se fosse uma assembleia do que como um órgão coeso” (Augusto Santos Silva).

De facto, ao longo das entrevistas, estão avassaladoramente presentes relatos de graves conflitualidades internas e de intensos confrontos, quer entre os membros, quer com membros do Governo. Reportam-se, então, com muita clareza a um *“ambiente extremamente agressivo”*, chegando a referir-se a episódios de discussões e confrontos acesos com *“muita eletricidade”*, bem como a uma *“pessoalização”* do trabalho desenvolvido pelos relatores de cada processo

(excertos da entrevista de Sebastião Lima Rego), que arrastava esquemas de votação e levava a que certos processos fossem negligenciados por um ou mais membros (ao não ler uma proposta de deliberação, por exemplo). São relatos que apontam ainda para ataques pessoais e de cortes de relações entre colegas. Além disso, os moldes em que as presidências da AACCS tiveram lugar também são merecedores da sua atenção, no sentido em que referem falta de conhecimento e sensibilidade para o sistema de funcionamento e de votação e um lugar ao qual estava simbolicamente adstrita a despedida da vida ativa profissional. Também a composição do órgão é alvo de críticas, principalmente no primeiro mecanismo de designação:

“Quando a Alta Autoridade surgiu, a minha memória é muito negativa, até pelo contexto em que aparece. Desaparece o Conselho de Imprensa, começam as televisões privadas... Tudo aquilo me parecia um esforço centralizador e governamentalizador que fazia esperar o pior. Sobretudo o primeiro modelo, que tinha uma série de pessoas indicadas pelo Governo, porque, num segundo momento, o modelo melhorou no sentido de ficar menos governamentalizado e abrir mais caminho à participação de figuras com algum prestígio” (Joaquim Fidalgo).

“Não posso negar alguma ligação demasiado direta entre as direções partidárias e quem se sentava à mesa. Não direi que fossem casos de grande relevo do ponto de vista do mérito, mas eram casos que tinham expressão na hora das votações e na apreciação de muitos problemas. (...) Portanto, um ou outro caso em que sobressaía a ausência completa de uma personalidade muito vincada na apreciação dos problemas e uma dependência direta entre os interesses, não só partidários, mas também, em alguns casos, empresariais ou ligados aos setores que se movem com mais agilidade neste meio. Esses casos acabaram por ser muito contaminadores do trabalho efetuado” (José Manuel Mendes).

Apesar das críticas tecidas em torno da composição, o registo muda substancialmente quando se introduz a comparação com a ERC. Nestas circunstâncias, passa a ser elogiado o fato de haver uma maior representatividade de outros setores (que, no caso, eram da opinião pública, da comunicação social e da cultura).

Para finalizar, são também relevantes as observações relativamente ao estatuto de membro da Alta Autoridade. A profissionalização dos membros do regulador é bastante valorizada mas, por outro lado, dois dos entrevistados mencionam prerrogativas que, do ponto de vista da perceção pública, consistiam em regalias, que tornavam a posição vista como *“uma gaiola dourada”*, designadamente pelo *“carro, motorista e salário princepesco”* (excertos da entrevista de Manuel Pinto).

7. E depois de 2005, há interferências?

A mudança do regulador nos termos em que se procedeu à criação da ERC e consequente extinção da AACCS não foi consensual entre os diversos partidos do arco político.

Entre os entrevistados, encontramos uma sintonia de opiniões relativamente à mesma questão? Através da análise dos seus testemunhos, não podemos afirmar categoricamente que se encontram divergências e oposições de fundo quanto à criação da ERC. Ao invés, podemos destacar uma postura generalizada de pendor negativista quanto às mudanças e relativamente a momentos históricos distintos.

Assim, especificamente na transição da AACS para a ERC, um dos aspetos centrais relativamente à mudança prende-se com a revisão constitucional que estava prevista e a que cumpria dar seguimento com vista a colmatar as supostas fragilidades da primeira. Na sequência de um processo que tinha alterado a composição da AACS, a partir do momento em que é obtido o acordo para a revisão constitucional, assinalado no programa do governo de Santana Lopes, os indícios apontam para uma natural substituição do regulador.

Ora, os dados obtidos através das entrevistas realizadas demonstram que a grande fragilidade da AACS tinha que ver com o facto de estar presa ao texto constitucional, sendo precisamente neste aspeto que se regista a principal vantagem para a mudança (uma posição também sustentada por Bilhim, 2003: 26). Em segundo lugar, é também consensual a ideia de que era necessária uma estrutura mais forte e menos parlamentarizada. No entanto, quer neste momento, quer uns anos antes (quando surgiu a AACS), se regista a celeuma em torno da regulação. Ao passo que uns realçam o alvoroço no período de atividade da AACS, que terá amainado com o decorrer dos anos, e se focam numa grande resistência dos jornalistas relativamente à sua intervenção, outros destacam que foi com a criação da ERC que este aspeto se agravou. Há inclusivamente quem fale de uma ameaça à atividade jornalística que foi inaugurada com a intervenção da AACS e que persistiu, como sequela, no período que se lhe seguiu e que se mantém atualmente. Ou seja, os discursos são genericamente bastante críticos quer relativamente a uma, quer a outra, não se registando posições que demarquem um modelo do outro de forma drástica ou contrastante, mas antes apontamentos que dizem respeito à composição e ao modo de funcionamento.

Nesse domínio, é assinalado positivamente o facto de a AACS ser composta por um maior número de membros e por prever modos mais diversificados de nomeação (sendo inclusivamente realçada a presença de um representante da opinião pública). Uma vez mais, é referida a debilidade da sua estrutura de apoio (técnico e administrativo), vista como extremamente nefasta para o desempenho da sua atividade diária, o que contrasta com os elogios traçados ao suporte técnico especializado de que se terá munido a ERC. A crítica aqui é

feita sobre o número de elementos que compõem a ERC (com frequência assinalado como reduzido em face das garantias de independência e de representatividade de outros setores da sociedade) e, principalmente, sobre o mecanismo de nomeação dos membros do Conselho Regulador. No excerto seguinte encontramos uma visão que sumaria o que acabámos de expor e permite dar continuidade ao aspeto que abordamos no parágrafo subsequente:

“Esta fórmula atual, porque justamente não tem nenhum elemento de correção, é aquela que mais separa e afasta o regulador dos destinatários da regulação. (...) Acho que foi uma certa forma de o Estado - entenda-se, os governantes do país (estou a substituir os dois nomes por uma sigla que é ‘bloco central’) - se defenderem dos riscos que uma regulação mais alargada na composição do órgão podia representar e de tentar, também, controlar um pouco mais o exercício da atividade reguladora. (...) O regulador extraído apenas da Assembleia da República nas circunstâncias em que, hoje em dia, ele é eleito, transporta para a regulação necessariamente uma visão setorial, limitada e menos abrangente da sociedade. Logo aí, em termos estritamente políticos, de representação política, penso que há limitações importantes, para não dizer graves. (...) Aqui, efetivamente, o bloco central condiciona e monopoliza a designação dos reguladores e, portanto, há sempre franjas consoante a circunstância político-parlamentar, o que condiciona sempre a representação dessas áreas na atividade reguladora” (Rui Assis Ferreira).

Procurando fazer uma retrospectiva relativamente ao desempenho dos diferentes reguladores, o que os entrevistados apontam, de modo sistemático e consensual, é uma forte componente de intervenção política em diferentes momentos. Em todos os discursos, o poder político é tido como o principal responsável pelas alterações efetuadas na área ao longo de largos anos, que pautam um caminho autista e assente em tomadas unilaterais de decisão. As visões transmitidas pela maioria dos entrevistados confluem no sentido de perscrutar a sucessão de entidades de regulação como uma série de tentativas de o poder político controlar os *media* (em particular, no processo de extinção do Conselho de Imprensa, de criação dos Conselhos de Informação e no momento em que se formou a AACCS). Como sugerimos anteriormente, é assinalada uma grande celeuma nos primeiros anos de atividade deste organismo, algo que é mencionado de novo quando nos transportamos para a altura em que a ERC é criada. O enfoque é claramente posicionado nas influências (ou tentativas de influências) do poder político sobre os *media* através da regulação, deixando transparecer a constante ideia de que os reguladores foram sendo usados como testes a esse controlo, principalmente ao nível da composição destes, chegando inclusivamente a mencionar-se que o primeiro Conselho Regulador da ERC principiou a sua atividade com *“instruções políticas expressas de controlo da comunicação social”* (Isabel Duarte).

Num outro nível, esta influência direta é especialmente mencionada no período em que foi extinto o Conselho de Imprensa, tendo em conta as vozes que relacionam o fim da atividade deste organismo com um plano político de controlar os *media*. Como é realçado num dos

testemunhos recolhidos, foi *“assassinado pelo poder político”* (Oscar Mascarenhas). A Alta Autoridade terá, assim, surgido com base nesse desígnio e, de acordo com um dos entrevistados, o fim do Conselho *“tem a ver com a má relação que o Partido Socialista tem com a classe dos jornalistas”* (Maria Antónia Palla). Esta é uma perspetiva que, *mutatis mutandis*, se vê, com frequência, alargada a outros organismos, havendo várias vozes que duramente apontam o dedo à interferência do poder político em órgãos como o Sindicato dos Jornalistas e a Comissão da Carteira. Outros, em contraste, adotam uma postura mais cautelosa, que se centra sobretudo numa questão cultural e de herança histórica, sem no entanto deixar de tecer críticas aos jogos de poder e às influências político-partidárias que concorrem nos momentos de seleção de pessoas para certos cargos ou instituições.

Não obstante o facto de o poder político assumir o lugar de destaque quando se fala de relações de poder subjacentes às lógicas da regulação em Portugal, merece atenção o registo, enunciado de modo menos evidente pelos entrevistados, de outro tipo de influências e de proximidades:

“Do ponto de vista da influência e da permeabilidade, eu acho que dá muito jeito dizer que existe uma influência político-partidária. Dá muito jeito para esconder a verdadeira influência que existe” (Rui Gomes).

“Uma das coisas que eu sinto é que nós temos um contato tão estreito e tão permanente com os regulados que tendemos a ser prisioneiros dos regulados. (...) nós sentimos aqui uma pressão direta ou indireta dos regulados. E do cidadão não sentimos. (...) Ou seja, há uma distância que é muito mais curta para os regulados do que para o cidadão anónimo, portanto há aqui um desequilíbrio que me preocupa...” (Arons de Carvalho).

“Os próprios media branqueiam totalmente o trabalho que é sobre eles. E isso também era um dos problemas da ERC. (...) Há um peso muito grande de uma tradição que é negativa e que prejudica, às vezes, até as boas iniciativas. Mas ainda há muita coisa a fazer, muita coisa a dizer...” (Estrela Serrano).

“Sentia-me muito mais refém de outras questões, que não se prendem com o poder nominal, com o conjunto de poderes institucionais da ERC, que são as questões dos poderes fáticos que existem no mercado e no respeito, ou na consideração, que por vezes me pareceu demasiada, que era atribuída na definição de soluções. (...) [referindo-se à publicidade televisiva, aos publicitários e ao mercado de audiências] Eram batalhas antecipadamente perdidas e mais perdidas quando alguns elementos da regulação mostravam alguma simpatia por essas pressões do mercado e achavam que a aplicação de normas ou sanções mais rigorosas poderia criar situações de asfixia para os agentes, designadamente os canais de TV. É aí que a questão se joga sobretudo” (Rui Assis Ferreira).

A dimensão que envolve os *media* e as lógicas económicas e empresariais não é claramente assumida pelos entrevistados do mesmo modo como acontece no caso do poder político. Apesar disso, há indícios relevantes, na esmagadora maioria dos testemunhos recolhidos, que apontam nesse sentido e que sugerem que os *media* (e o poder económico) são o principal poder que interfere atualmente na regulação.

CAPÍTULO VII – O modelo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

1. Uma entidade administrativa independente

Criada em 2005 como entidade administrativa independente, a ERC surge como a necessidade, apresentada pelo poder político, de fazer cumprir a revisão constitucional e de substituir a AACs. Seguindo a tendência europeia do final dos anos 80 para a criação de estruturas administrativas independentes (Maças, 2006; Moreira & Maças, 2003)⁷⁶, a ERC vem sedimentar uma perspetiva de regulação afastada da administração direta do Estado e, desejavelmente, do crivo governamental. O abrigo constitucional que a caracteriza, bem como a aprovação da mesma por lei de valor reforçado, ilustram o relevo que lhe é conferido pelo Estado português e pelo legislador. Além disso, este enquadramento e a dotação de poderes a estas entidades são, como destaca Miguel Prata Roque, símbolo do fenómeno de recuo da intervenção dos Estados em determinados setores, fruto da descrença, desconfiança e crise de representatividade entre governantes e governados (Roque, 2009: 375). Para Vital Moreira (1997b: 47), trata-se de uma modalidade na “escala de instâncias regulatórias estaduais”, cuja eficácia e prestígio dependem largamente da sua independência orgânica e funcional e da transparência da sua atuação (Roque, 2004).

Este organismo surgiu, então, na sequência da revisão constitucional de 2004 e do comprometimento do Partido Socialista, no Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), com a criação de uma entidade administrativa independente para os *media* (XVII_Governo_Constitucional, 2005: 134) e, em concreto, da apresentação à Assembleia da República da Proposta de Lei n.º 11/X⁷⁷, a 19 de maio de 2005. Tanto na votação na generalidade, quanto em sede de votação final global, esta proposta obteve os votos favoráveis dos grupos parlamentares do PS, do PSD e do CDS-PP. No essencial, foi uma proposta que recolheu consenso e não se registam alterações significativas no decorrer da discussão entre os partidos.

Deste modo, a autonomia jurídica, administrativa e financeira de que a ERC foi dotada foi fruto dessa anuência, bem como a necessidade de prestação de contas à Assembleia da República, de acordo com o estabelecido no artigo 73º dos Estatutos do regulador (Assembleia_da_República, 2005). Essa responsabilidade começa, aliás, antes da eleição dos

⁷⁶ Sobre as autoridades reguladoras independentes (ARI), Maria Fernanda Maças destaca que, apesar de se considerarem imprescindíveis, “abrem caminho para uma nova forma de Administração, pondo em causa o modelo de organização constitucional tradicional do Executivo, acarretando mesmo delicados problemas de legitimidade, constituindo um primeiro desafio para o Estado democrático, com vista a encontrar nova base de legitimação e de *accountability* para estas entidades” (Maças, 2006: 48).

⁷⁷ O texto da proposta está disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=20855> [acedido a 30.04.2015].

membros, que são sujeitos a audição parlamentar, e em qualquer momento da sua atividade, considerando que os membros podem ser chamados para fornecer informações ou esclarecimentos. Além disso, mensalmente presta informações sobre as deliberações que toma e sobre a sua atividade e envia, anualmente, um relatório de atividades e contas e um relatório de regulação, que são discutidos depois de audição em sede da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

De acordo com o regulamento interno da ERC (artigo 4º), os valores sobre os quais assenta a sua atividade são: eficiência e competência no modo como atua no meio, procurando dar resposta aos desafios e mudanças do setor, fomentar uma cultura de regulação e prestar um serviço, adequado e célere, aos regulados e aos cidadãos; rigor; transparência, assente em relações de responsabilidade, confiança e disponibilidade; e isenção, mantendo-se afastada e independente dos regulados, do poder político e do poder económico (ERC, 2014c).

1.1. Funções e poderes do regulador dos *media*

As tarefas de regulação e supervisão dos *media* que a ERC desempenha incidem sobre a televisão, a rádio e a imprensa, incluindo as agências noticiosas. Além disso, relativamente aos conteúdos disponibilizados através do *online*, a lei estipula a intervenção sobre os “conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente”, conforme dita o artigo 6º dos Estatutos da ERC, anexos à lei que a criou (Assembleia_da_República, 2005)⁷⁸.

É neste diploma que encontramos as competências da ERC, embora, na prática, as mesmas estejam divididas em dois artigos: o artigo 8º, respeitante às atribuições da ERC, e o número 2 do artigo 24º, que especifica as competências do Conselho Regulador. Assim, da articulação destes preceitos, podemos resumir as suas atribuições e competências como se seguem:

a) Competências relativamente aos conteúdos produzidos pelos *media*, que abrangem: a proteção e garantia do respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais (incluindo o respeito pelos direitos de resposta, de antena e de réplica política); o rigor informativo; o direito à informação (designadamente definindo os parâmetros para o acesso e ordenação dos guias eletrónicos de programação de rádio e de televisão, arbitrando e resolvendo conflitos, verificando a conformidade com os estatutos editoriais, classificando os eventos considerados de interesse

⁷⁸ Daqui em diante (e até ao final do presente capítulo), todos os artigos a que nos referimos são da lei que criou a ERC (Lei n.º 53/2005 - Assembleia_da_República, 2005). Excetuam-se os casos em que outro diploma legislativo é indicado explicitamente.

generalizado do público e especificando os serviços de programas de rádio e de televisão que devem ser objeto de obrigações de transporte por parte de empresas que ofereçam redes de comunicações eletrónicas⁷⁹); os princípios e limites legais dos conteúdos publicitários, o rigor, a isenção e a imparcialidade das sondagens e inquéritos de opinião e das campanhas publicitárias do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;

b) Competências relacionadas com os direitos dos jornalistas, através da pronúncia sobre a alteração na linha de orientação ou na natureza de um órgão de comunicação aquando da invocação da cláusula de consciência dos jornalistas;

c) Zelar pela liberdade de empresa, visto que trata dos registos, das classificações, da fiscalização do cumprimento das obrigações (organizando e mantendo, para tal, bases de dados que permitam avaliar o cumprimento da lei daqueles sujeitos à sua supervisão), da renovação, suspensão e revogação dos títulos que habilitam a atividade de radiodifusão (decidindo sobre os pedidos de alteração dos projetos que foram aprovados e, em caso disso, sobre a necessidade de realização de novo concurso público);

d) Intervenção no domínio do pluralismo e da concentração, pois vela pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem atividades de comunicação social com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, emitindo pronúncias sobre as aquisições de propriedade⁸⁰ ou outras práticas de concertação e participando na determinação dos mercados economicamente relevantes (em conjunto com a Autoridade da Concorrência, com a qual deve assegurar o “regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de audiovisual em condições de transparência e equidade” – alínea g) do artigo 8º) e procedendo à identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública na perspetiva da defesa do pluralismo e da diversidade (podendo, neste âmbito, adotar medidas para a sua salvaguarda);

e) Funções no âmbito do serviço público de rádio e de televisão, através de pareceres prévios e vinculativos no caso da nomeação e destituição dos diretores e dos diretores-adjuntos de programação e informação e de pareceres prévios, não vinculativos, sobre os contratos de

⁷⁹ A ANACOM é a entidade competente para “impor às empresas que oferecem redes de comunicações públicas utilizadas para a distribuição ao público de serviços de programas televisivos e de rádio obrigações de transporte desses serviços de programas específicos e de serviços complementares, em particular serviços de acessibilidade de modo a permitir um acesso adequado aos utilizadores finais com deficiência, especificados nos termos da lei pela entidade competente na área da comunicação social, quando um número significativo de utilizadores finais dessas redes as utilize como meio principal de recepção de emissões de rádio e televisão” (artigo 43º, n.º 1 da Lei das Comunicações Eletrónicas - Assembleia_da_República, 2004).

⁸⁰ No caso da televisão, a lei especifica que o parecer prévio da ERC só é vinculativo “quando se verifique existir fundado risco para a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião” (n.º 2 do Artigo 4.º - B da Lei da Televisão - Assembleia_da_República, 2014).

concessão e alterações aos mesmos, bem como da promoção da realização e publicação de auditorias anuais para verificação da boa execução dos contratos⁸¹;

f) Funções na área da definição de políticas: pronúncia sobre iniciativas legislativas do Governo ou da Assembleia da República, sugestão de medidas, definição de políticas e estratégias setoriais no domínio da planificação do espectro radioelétrico (em colaboração com a ANACOM⁸²) e desenvolvimento de estudos e outras iniciativas no quadro das suas atribuições e da “promoção do livre exercício da liberdade de expressão e de imprensa e da utilização crítica dos meios de comunicação social” (artigo 24º, n.º 3, alínea ab).

Os poderes de que a ERC dispõe para fazer cumprir estas competências e atribuições encontram-se plasmados na lei que lhe dá corpo, na legislação setorial e nos diplomas gerais aplicáveis ao procedimento administrativo em geral. Assim, a análise desses poderes de ação requer atenção a ramos do Direito, como o Penal e o Administrativo, que resumimos em três tipos: poder de investigação e fiscalização, poder sancionatório e poder para-jurisdicional.

Deste modo, no quadro das atribuições do regulador, a ERC pode levar a cabo averiguações ou exames nas entidades que estão sob sua supervisão, as quais têm um dever de colaboração legalmente prescrito no artigo 53º, não só no que diz respeito à cedência do acesso aos meios, mas também à comparência de administradores, diretores ou outros responsáveis. Não precisando de prévia autorização judiciária, estas buscas não estão sujeitas ao regime da lei processual penal, apesar de estar previsto o dever de comunicar à autoridade judiciária competente caso sejam encontrados ilícitos penais (n.º 3 do artigo 67º). O legislador enquadrou este poder da ERC no âmbito do exercício da supervisão, previsto no artigo 53º, mas é também no âmbito das funções de fiscalização que a lei especifica a possibilidade de os funcionários e agentes da ERC acederem, na qualidade equiparada a agentes de autoridade, a instalações, equipamentos e serviços dos regulados (artigo 45º). Com base nisto, podemos dizer que a ERC tem o poder de investigação e fiscalização. Aliás, para Miguel Prata Roque (2009: 397), uma vez que se encontram dispositivos legais, nos Estatutos da ERC, que lhe conferem poderes de investigação e prevenção de práticas que se podem assumir como ilícitos penais, é objetivo

⁸¹ Além disso, os relatórios anuais do provedor do ouvinte e do telespetador são enviados à ERC (bem como ao Conselho de Opinião da RTP), conforme estipula o n.º 4 do artigo 27º da Lei da Televisão (Assembleia_da_República, 2014).

⁸² A planificação das frequências do espectro radioelétrico é da competência da ANACOM, que ouve a ERC (artigo 14º da Lei da Televisão - Assembleia_da_República, 2014).

concluir-se pela sua qualidade como “órgão de polícia criminal para os efeitos previstos na lei processual penal”.

O poder sancionatório da ERC decorre também de legislação setorial, nomeadamente das Leis da Televisão, da Rádio e da Imprensa. Antes de mais, recorde-se o caráter das decisões do Conselho Regulador. São vinculativas quando notificadas a um destinatário (artigo 64º, n.º 2), mas têm um peso acrescido quando dizem respeito ao direito de resposta, de retificação, de antena ou de réplica política ou quando são imposições relativas aos cadernos de encargos de licenciamento ou a sondagens e inquéritos de opinião (artigo 60º), já que, no primeiro caso, se incorre em desobediência simples (artigo 348º, n.º 1, alínea b) do Código Penal), mas, no segundo, a responsabilidade é em termos de desobediência qualificada (artigo 66º). Além disso, no caso de incumprimento das suas decisões, há lugar a sanção pecuniária compulsória, a qual, de acordo com o disposto no artigo 72º, é agravada se se tratar de pessoa coletiva (valor diário de 500 euros por comparação com os 100 euros, se for uma pessoa singular). Daqui se infere que o enquadramento legal da ERC é rigoroso quanto às garantias que visam o cumprimento das decisões tomadas pelo regulador, colocando uma série de fatores impeditivos e de coibição de práticas desconformes.

No mesmo sentido vão os preceitos estabelecidos para os procedimentos contraordenacionais, havendo lugar ao pagamento de coimas (artigos 67º a 71º) nos casos de: recusa de colaboração; recusa de acesso para fim de averiguações; ou quando não se verifique o cumprimento das decisões ou o mesmo seja deficiente (nos casos direito de resposta, de retificação, de antena ou de réplica política, de licenciamento ou de sondagem ou inquérito de opinião). Nestas situações, a contraordenação é punível entre cinco mil e 25 mil euros, para as pessoas singulares, e entre 50 mil a 250 mil euros, para pessoas coletivas. Os valores aumentam substancialmente quando se trata da não preservação dos materiais objeto de queixa no quadro do direito de resposta e de retificação, situando-se o valor da coima entre cinco mil e 50 mil euros. No quadro das contraordenações setoriais, a ERC intervém em casos como os de incumprimento relativamente à identificação, à propriedade e ao depósito legal das publicações periódicas (nos artigos 15º, 16º e 18º, respetivamente, da Lei de Imprensa - Assembleia_da_República, 1999) e pode proceder à suspensão ou revogação dos títulos que

habilitam o exercício da atividade televisiva e de rádio⁸³ (artigo 24º, n.º 3, f), uma incumbência no quadro das competências do Conselho Regulador).

Relativamente à publicidade, há alguns aspetos a ter em conta, na medida em que a ERC não tem competência sobre todo esse domínio e os seus Estatutos remetem para uma articulação entre entidades. Assim, compete ao Conselho Regulador “fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos publicitários, nas matérias cuja competência não se encontre legalmente conferida ao Instituto do Consumidor e à Comissão de Aplicação das Coimas em Matéria Económica e de Publicidade ou a quaisquer outras entidades previstas no regime jurídico da publicidade” (artigo 24º, n.º 3, b). Atentando à extinção desta comissão e à nova orgânica da Direção-Geral do Consumidor, que viu as suas atribuições reforçadas (decide sobre processos de contraordenação movidos pela infração ao regime jurídico da publicidade, aplica coimas e sanções), a articulação a que nos referíamos parece simplificada⁸⁴.

Um campo sobre o qual a ERC tem competência nesta matéria é o da televisão. Conforme o artigo 93º da Lei da Televisão (Assembleia_da_República, 2014), tem a função de instrução dos processos de contraordenação e o Presidente a de aplicação das coimas (cuja receita reverte, em 60%, para o Estado).

Os Estatutos são, por outro lado, muito claros relativamente às campanhas publicitárias estatais, cuja isenção e imparcialidade a ERC fiscaliza e pode inclusive determinar a “suspensão provisória da sua difusão, até decisão da autoridade judicial competente” (artigo 24º, n.º 3, alínea x). Esta objetividade aplica-se igualmente ao serviço público, na medida em que, neste caso, a ERC se equipara ao Estado na fiscalização do cumprimento das suas obrigações, na determinação de infrações e na aplicação de sanções (artigo 12º, c).

Para finalizar, apesar da separação formal entre a função jurisdicional e a função administrativa, podemos dizer que os poderes da ERC se assemelham aos tipicamente jurisdicionais, no sentido em que detém um conjunto de poderes que visam o impedimento de violações de direitos constitucional e legalmente consagrados. É aos tribunais que compete essa função jurisdicional mas é na própria Constituição (alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 39º) que encontramos o encargo da ERC em assegurar “nos meios de comunicação social o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais” e “pelas normas reguladoras das actividades de

⁸³ Na lei da televisão e dos serviços audiovisuais a pedido que datava de 2007 (Lei n.º 27/2007, de 30 de julho), a ERC podia proceder à suspensão cautelar administrativa de uma emissão televisiva. No entanto, este preceito foi revogado após a publicação da lei que alterou pela primeira vez, Lei n.º 8/2011 (Assembleia_da_República, 2011b). Atualmente vigora a Lei n.º 40/2014 (Assembleia_da_República, 2014).

⁸⁴ Antes das mudanças enunciadas, a articulação podia ser ruidosa, tendo em vista que o Instituto do Consumidor tratava da instrução dos processos que envolvessem violação da legislação relativa à publicidade e a Comissão de Aplicação das Coimas em Matéria Económica e de Publicidade era a entidade com competência decisória.

comunicação social”. Além disso, ditam os seus estatutos que ao Conselho Regulador compete “arbitrar e resolver os litígios que surjam no âmbito das actividades de comunicação social”⁸⁵ (artigo 24º, n.º 3, t). A interpretação destes dois preceitos sugere, então, que a ERC dispõe de poderes do tipo para-jurisdicional.

Em específico, uma das situações em que esta aceção é mais visível diz respeito aos procedimentos de queixa que podem ser encetados por violação de direitos, liberdades e garantias ou outras normas legais no âmbito da atividade dos *media* previstos no artigo 55º. Daí decorre o poder de conciliação, resolução de conflitos e de tomada de posição adstritos à ERC, que tem uma grande margem de atuação na procura de um equilíbrio entre o bem afetado e, de certo modo, a reposição desse bem. Através deste processo, em caso de contestação do denunciado, a lei confere ainda à ERC a faculdade de dirimir o conflito e de procurar o entendimento entre as partes introduzindo a obrigatoriedade de audiências de conciliação (artigo 57º), à margem do universo judicial mas permitindo sempre a possibilidade de recurso para os tribunais judiciais ou arbitrais (n.º 3 do artigo 75º).

Além disso, se atentarmos no mecanismo do direito de resposta e de retificação, verificamos que é à ERC que é conferida a capacidade de resolução deste tipo de situações sem necessidade de recurso aos tribunais. Nos casos de incumprimento deste direito, o legislador dotou a ERC de um conjunto de prerrogativas que corroboram esta abordagem, designadamente um prazo para a entrega, pelos envolvidos, de todo o material que o regulador solicite no decorrer do recurso, a obrigatoriedade de preservação dos registos que estiveram na sua base (artigo 59º) e a responsabilização individualizada dos responsáveis executivos e de direção com vista ao cumprimento da decisão tomada pelo Conselho Regulador (artigo 60º), sob pena de incorrer em crime de desobediência qualificada (artigo 66º, n.º 1, alínea a), punida de acordo com o estabelecido no Código Penal.

1.2. Estrutura, composição e funcionamento

Enquanto que ao Conselho Regulador compete a implementação das diretrizes estabelecidas no quadro da regulação dos *media* em Portugal, à Direção Executiva cabe a direção e gestão administrativa e financeira da ERC. Além do Presidente e do Vice-Presidente, este órgão inclui um Diretor Executivo que é contratado através de deliberação do Conselho. O

⁸⁵ Aqui se incluindo conflitos relacionados com a cobertura e transmissão de acontecimentos de interesse generalizado do público com direitos exclusivos e casos de desacordo sobre o direito de acesso a locais públicos.

regulamento interno e orgânico da ERC especifica as suas funções no artigo 16º (n.º 2), entre as quais estão as de gestão administrativa, financeira e patrimonial, de recursos humanos, de coordenação entre os serviços internos, de gestão dos planos de formação, avaliação de desempenho, bem como responsabilidades em termos de contratação de prestações de serviços, planeamento e execução das atividades e contas (ERC, 2014c). A esta Direção está adjudicado um Gabinete de Apoio Técnico. Além disso, sob a sua dependência estão também outros serviços e departamentos, a saber: o Núcleo de Biblioteca e Documentação, o Núcleo de Informática e os departamentos Jurídico, de Gestão, de Análise de *Media* e de Supervisão dos Meios. O Gabinete de Apoio ao Conselho Regulador é, portanto, a única unidade que funciona na direta dependência do Conselho Regulador, que é quem escolhe e exonera livremente o seu dirigente, o Chefe de Gabinete.

O Núcleo de Biblioteca e Documentação tem adstritas funções de preservação e organização do acervo bibliográfico e documental relacionado com a atividade da ERC e o Núcleo de Informática de gestão das redes e sistemas informáticos, designadamente a circulação interna de dados e imagens.

Atentando nas tarefas de cada departamento, ao de Gestão cabem as funções relacionadas com a gestão financeira, orçamental, de aprovisionamento, património e de recursos humanos, bem como com a elaboração do orçamento anual e do relatório anual de atividades e contas. O Jurídico tem em vista o desenvolvimento de as tarefas ligadas à sua área de intervenção, como a instrução de queixas e processos de contraordenação, a conciliação ou a elaboração de pareceres e apoio ao Conselho Regulador e aos serviços. O Departamento de Análise de *Media* atua na área da análise sistemática das grelhas de programação, da monitorização de conteúdos da rádio, da imprensa e da televisão e do depósito, fiscalização e divulgação das sondagens políticas. Empenha-se ainda na produção de relatórios e na análise estatística sobre temas enquadrados na atividade reguladora, intervindo em análises de conteúdo mediático no âmbito de processos. Por fim, o Departamento de Supervisão dos Meios fiscaliza o cumprimento dos cadernos de encargos dos operadores de rádio e de televisão e por tarefas específicas, como a autorização e renovação de licenças, alterações de domínio ou o registo e a classificação dos órgãos. De notar que o regulamento interno da ERC prevê a possibilidade de criação, pelo Conselho Regulador, de unidades especializadas, com duração pré-definida, no quadro de projetos específicos (artigo 10º - ERC, 2014c). O número de colaboradores da ERC tem sido relativamente constante e com diferenças mínimas de ano para

ano (à exceção de 2009, provavelmente devido ao grande fluxo de processos para renovação das licenças para o exercício da atividade de radiodifusão sonora), registando, no ano de 2014, 65 recursos humanos no total (ERC, 2015b: 4).

Além do Conselho Regulador e da Direção Executiva, a estrutura orgânica da ERC prevê um Fiscal Único e um Conselho Consultivo. O primeiro serve de instrumento de controlo, em termos legais e de eficiência, da gestão das finanças e do património do regulador, sendo também de cariz consultivo, nestas matérias, para o Conselho Regulador. É a Assembleia da República a responsável pela designação deste fiscal, um revisor oficial de contas que zela pela situação financeira e patrimonial global da ERC durante um mandato não renovável de cinco anos, nomeadamente através de exames regulares às suas contas, da emissão de pareceres relativos a operações que envolvam património e aos orçamentos e relatórios de contas e da identificação de situações irregulares, que deve reportar às entidades competentes. O segundo é um órgão de cariz consultivo, previsto na legislação com o intuito de permitir a organizações públicas e privadas ligadas aos *media*⁸⁶ um acompanhamento e participação na “definição das linhas gerais de actuação da ERC” (artigo 38º).

Do exposto decorre que as reuniões do Conselho Regulador são o momento das tomadas de decisão, pelo que lhes dedicaremos algumas linhas. Estas reuniões têm lugar todas as semanas, como estipulado em Regimento próprio (ERC, 2008), mas permite-se a convocação de reuniões extraordinárias, pelo Presidente ou mediante requerimento de dois membros do Conselho. Apesar de haver quem tenha apontado a publicidade como o princípio geral de funcionamento adequado para estas reuniões (Condesso, 2007), a opção não foi essa. Em todo o caso, prevê-se que o Conselho o possa decretar casuisticamente (n.º 3 do artigo 28º). As deliberações têm de ser aprovadas pelo voto favorável de três membros, não tendo o Presidente voto de qualidade, e são possíveis declarações de voto a título pessoal, que ficam registadas por escrito (artigo 12º, n.º 1 - ERC, 2008). Por outro lado, a ERC está estatutariamente obrigada a tornar públicos os materiais decorrentes da sua atividade (regulamentos, diretivas, recomendações e decisões), através do seu sítio eletrónico, bem como os próprios regulados, já

⁸⁶ Este conselho é composto por 16 representantes, um de cada um dos seguintes organismos: Autoridade da Concorrência, Instituto da Comunicação Social, ICP-ANACOM, Instituto do Consumidor, Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia, CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, CENJOR—Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas, associação sindical de jornalistas com maior número de filiados, confederação de meios de comunicação social com maior número de filiados, associação de consumidores do sector da comunicação social com maior número de filiados, associação de agências de publicidade com maior número de filiados, associação de anunciantes com maior número de filiados, ICAP - Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade, APCT - Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação, CAEM - Comissão de Análise e Estudos de Meios.

que o artigo 65º especifica os requisitos para a exposição, obrigatória e gratuita, das recomendações e decisões que lhes digam respeito.

Desde que a ERC começou as suas funções, o número de deliberações do Conselho Regulador tem oscilado ao longo dos anos (ERC, 2014d: 33). Contrastando com 87 deliberações tomadas em 2006 e 180 no ano de 2014, este número tem variado, *grossa modo*, entre as 200 e as 300 deliberações anuais. O ano de 2009 destaca-se pelo elevado número (registra 465 deliberações), tendo em conta que foi peculiar em termos de atividade reguladora, já que se tratou dos processos de renovação das licenças das rádios.

1.2.1. O quinto elemento cooptado

O regime de designação dos membros para o Conselho Regulador da ERC pressupõe uma eleição, por maioria de dois terços, na Assembleia da República, e um mecanismo de cooptação do quinto elemento pelos quatro que foram eleitos. Na base desta opção está o intento de uma legitimidade dupla, parlamentar e endógena, a qual, aliada à exigência de dois terços, visa proteger os membros e o regulador de motivações ou pressões partidárias e estimular o consenso.

Assim, os quatro membros são sujeitos a votação com base em listas, acompanhadas de declarações de aceitação, subscritas por um mínimo de dez deputados e um máximo de 40, e posteriormente devem acordar entre si a pessoa que aos mesmos se juntará no Conselho. Até ao momento, nos dois Conselhos que se formaram, este quinto elemento foi Presidente desse órgão colegial, embora nenhuma referência se encontre, nos diplomas aplicáveis, relativamente a este aspeto. As listas nas quais constam os nomes sujeitos a votação são fechadas, isto é, impossibilita a votação de parte dos membros propostos e apenas confere a possibilidade de aceitação dos quatro membros (o que implica ponderação, de acordo com a lei da compensação, em caso de discordância acerca de um ou mais dos nomes incluídos numa lista). Na prática, a votação exprime a concordância total com a lista proposta, o que pode não corresponder, por completo, à intenção do deputado votante.

O mecanismo de designação previsto nos Estatutos da ERC determina que cada um dos membros das listas propostas se submeta a uma audição parlamentar prévia ao momento de eleição (n.º 3 do artigo 16º), para que se verifiquem os requisitos de idoneidade, independência e competência técnica e profissional (n.º 1 do artigo 18º). Além disso, o legislador introduziu um

regime de impedimentos e de incompatibilidades. Em primeiro lugar, é impedida a designação de alguém que, nos últimos dois anos, tenha exercido funções executivas em empresas ou respetivas associações representativas ou sindicatos ou no Governo, nas Regiões Autónomas ou em autarquias locais (n.º 4 e 5 do artigo 18º). Em segundo lugar, o regime de incompatibilidades a que estão sujeitos é mais apertado do que o dos titulares de altos cargos públicos, tendo em conta que não permite a participação ou interesses financeiros em entidades que estão sob a sua alçada, o exercício de outras funções públicas ou atividade profissional (exceto funções docentes, a tempo parcial, no ensino superior), nem o exercício de funções executivas em empresas, associações representativas ou sindicatos de empresas do setor nos dois anos posteriores à cessação de funções no regulador (n.º 7 e 8 do artigo 18º). Ainda neste âmbito, as incompatibilidades subsequentes envolvem também aspetos relacionados com a destituição e a demissão. A duração do mandato que os membros desempenham é de cinco anos, não é renovável e rege-se pela inamovibilidade. Assim, as suas funções cessam apenas com o tempo, por fatores naturais (morte, incapacidade ou incompatibilidade superveniente), renúncia, por falta injustificada (a três reuniões seguidas ou nove interpoladas), por demissão (que ocorre apenas em caso de grave violação dos seus deveres e tem de ser aprovada, por dois terços, na Assembleia da República) ou em caso de dissolução do Conselho Regulador (artigo 22º).

1.3. A opção pelo financiamento misto

Os mecanismos de financiamento dos reguladores são normalmente associados à liberdade dos mesmos na prossecução da atividade reguladora. Os argumentos mais comuns relacionam o financiamento proveniente exclusivamente dos governos ou do setor com menores probabilidades de uma conduta pautada pela isenção e pela independência. O caso português prevê um regime misto, na medida em que combina uma parte do financiamento prevista no Orçamento de Estado com receitas próprias, isto é, da cobrança de taxas⁸⁷, coimas, multas ou

⁸⁷ A questão das taxas foi bastante controversa no princípio, tendo havido várias reações contrárias à sua implementação, principalmente da parte dos operadores televisivos. O provedor de Justiça (na altura, Nascimento Rodrigues), pronunciou-se sobre a necessidade de o Governo ter autorização da Assembleia da República para definir o regime de taxas da ERC através de decreto-lei. À margem da recomendação, recordamos como formulou a intencionalidade desse regime: "A regulação do sector dá resposta a verdadeiros interesses colectivos, gerando benefícios não apenas para os operadores, isto é, para as entidades reguladas sujeitas ao âmbito de intervenção da ERC e ao pagamento da taxa em causa, mas para toda a colectividade, ou seja, para todos os cidadãos enquanto utentes dos serviços prestados por esses operadores. Uns e outros beneficiam indiscutivelmente da regulação do sector, os primeiros beneficiando desde logo da garantia de que as normas reguladoras da actividade, às quais eles próprios estão vinculados, são igualmente cumpridas pelos operadores concorrentes, aos segundos sendo garantidos, entre outros, o direito à informação, a independência dos meios de comunicação social perante os poderes político e económico, e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais" (Provedor_de_Justiça, 2008: s/p).

outras receitas decorrentes da atividade do regulador (fruto da gestão financeira e patrimonial, do pagamento de custas processuais, etc.). Além disso, enquadrado na previsão do artigo 50º, a ERC recebe anualmente um montante proveniente da sua participação nos resultados líquidos da ANACOM, conforme dita o artigo 2º do Regime de taxas da ERC (Assembleia_da_República, 2006a), o qual é fixado através de portaria⁸⁸. Há controvérsia quanto a este aspeto, visto que as portarias que têm sido publicadas desde dezembro de 2006, fixando um milhão de euros por conta dos resultados líquidos da ANACOM, não são congruentes quanto aos detalhes dessa transferência. Ou seja, até final de 2008, esses diplomas mencionavam apenas que o montante seria automaticamente transferido no primeiro dia do ano seguinte (Assembleia_da_República, 2008b; 2007c; 2006b), a de 2009 não menciona (Assembleia_da_República, 2009b) e, a partir de 2013, a indicação passa a ser de que deverá ser depositado nos cofres do Estado e imediatamente será transferido para a ERC (Assembleia_da_República, 2011c; 2013b; 2015b; 2015c).

Considerando os testemunhos dos membros do Conselho Regulador da ERC, verificamos que nem sempre esse montante chega efetivamente ao regulador e, com frequência, é extemporâneo. Aliado a isso está também o facto de a portaria fixar o valor num determinado ano, que corresponde ao ano orçamental anterior da ANACOM, e que apenas chegará à ERC no ano seguinte. Na prática, em 2009 a ERC recebeu o montante relativo ao ano orçamental da ANACOM de 2007. Estranhamente, não se encontra tal diploma aplicável a 2010, o que nos leva a depreender que a ERC não terá recebido este valor em 2012, considerando que há uma portaria de 2011 e uma de 2013 (e esta fixa um milhão relativo a 2011) (Assembleia_da_República, 2011c; 2013b). Além disso, é apenas em março de 2015 que são publicadas em Diário da República as portarias correspondentes aos anos de 2012 e 2013. Nesta lógica, entre os primeiros meses de 2011 e o final do ano 2013, o regulador não dispôs de parte do financiamento que lhe é cometido por lei, uma situação que se agrava por não haver nenhuma premissa que defina, previamente e com rigor, quando deverá estar disponível.

⁸⁸ As portarias relativas a estas transferências estão disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=331158> [acedido a 30.04.2015].

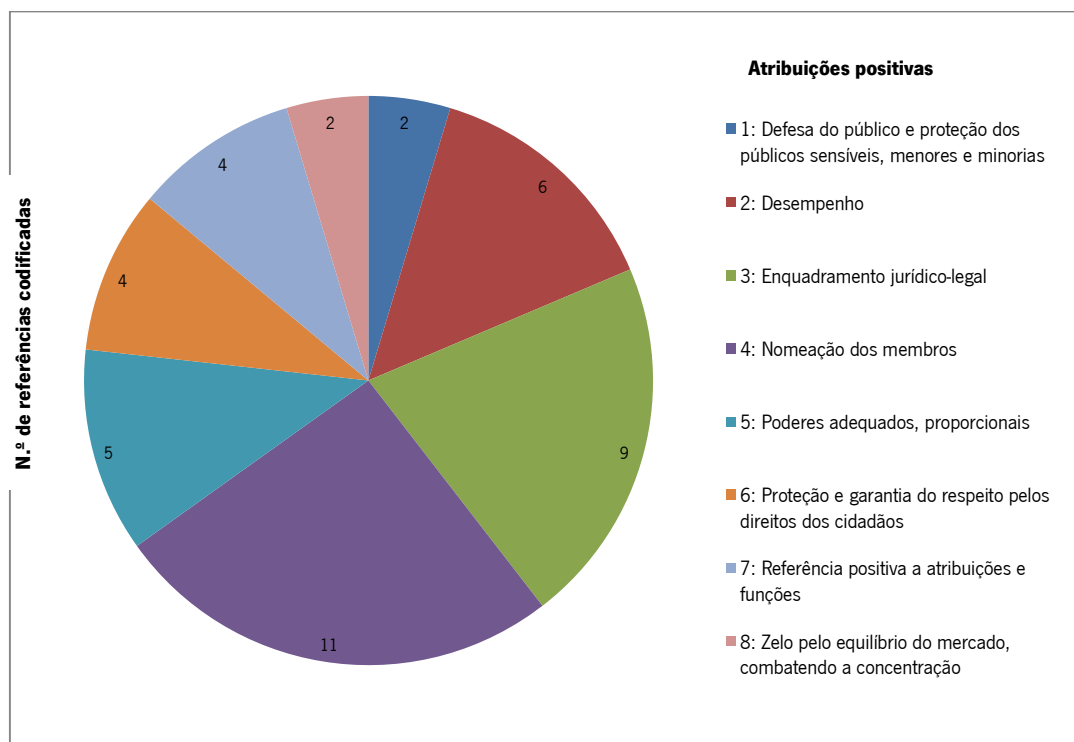
2. Discutindo o modelo através dos testemunhos em discurso direto sobre a ERC

A execução do modelo de qualquer regulador depende largamente do *modus faciendi* das equipas que o dirigem, bem como das práticas que vão sendo instituídas e que vão sendo sedimentadas ao longo do tempo. Não obstante, as funções e as características desenhadas para cada modelo determinam significativamente a sua concretização prática e às mesmas se deve muito do que pode ser o sucesso ou o insucesso das práticas reguladoras. Além disso, nem sempre um modelo teoricamente bem gizado, consegue resultados igualmente positivos quando colocado em ação e em contexto.

Procurámos, assim, perceber que virtudes e que limitações são encontradas no caso do modelo da ERC, tendo em consideração que todos os entrevistados têm uma estreita relação com a regulação em Portugal e uma ligação mais ou menos direta ao atual regulador português. Todavia, verificamos que há uma clara distinção entre as visões dos que estão (ou estiveram) mais envolvidos com a ERC e daqueles cuja ligação é enquanto observadores atentos (e, portanto, apresentam uma postura crítica mais distanciada). Em consequência disso, importa desconstruir os resultados que apresentamos nos próximos dois gráficos.

Começando pelo “Gráfico 11”, uma primeira abordagem leva-nos a concluir que, na ótica dos entrevistados, as grandes linhas de força da ERC são sobretudo relativas à forma como os membros do Conselho Regulador são escolhidos, ao enquadramento jurídico-legal do regulador e ao seu desempenho na prossecução dos objetivos traçados, visto que são as três categorias que apresentam um maior número de referências nas entrevistas codificadas nesses dois domínios (respetivamente: 11, nove e seis referências). Esta nota é, na verdade, falaciosa e facilmente desconstruída com recurso aos dados trabalhados no programa “NVivo”. Explicando por partes, as onze referências relativas à nomeação dos membros correspondem a excertos codificados em seis entrevistas, sendo quatro delas de atuais membros do Conselho Regulador da ERC. No segundo caso, nove referências no âmbito da categoria referente ao enquadramento jurídico-legal da ERC provêm de oito entrevistados, quatro dos quais são membros ou ex-membros dessa entidade. Por fim, foram três os entrevistados que se referiram positivamente ao desempenho da ERC, todos eles atuais membros do referido Conselho.

Gráfico 11 - Aspetos positivos sobre o atual regulador português sob o ponto de vista dos entrevistados



Assim sendo, tendo em conta esta desconstrução dos dados apresentados, corroboramos o perigo em que se incorre ao proceder a análises superficiais dos materiais empíricos, bem como a ideia naturalizada de que os que estão imersos em determinada experiência ou realidade têm normalmente uma visão mais polarizada sobre os assuntos em causa (pela positiva, mas também, não raras vezes, por um lado mais crítico e negativista).

Aprofundando um pouco mais as três dimensões a que nos reportámos, é de notar que as observações relativas à nomeação dos membros para o órgão máximo de decisão do regulador colhem relativa satisfação entre os referidos entrevistados, no sentido em que, embora refiram que a eleição por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República seja uma solução adequada, alguns não descartam a possibilidade de introduzir escalas intermédias de nomeação (através da constituição de uma espécie de conselho que propusesse os nomes para votação, por exemplo) e de algum tipo de desfazamento nas durações dos mandatos desempenhados pelos membros. Assim, a nomeação com audição parlamentar e o voto por dois terços é referida como sinónimo de legitimidade e de *“respeito pela casa da democracia”* (excerto da entrevista de Luísa Roseira). Outro elogio que igualmente colhe consenso generalizado é o do desenho de um conjunto de incompatibilidades e impedimentos dos

membros para pertencerem ao Conselho Regulador da ERC. Paradoxalmente, o que para uns é virtude do modelo, surge para outros como um défice com consequências gravosas. Para um dos entrevistados, este é um mecanismo que favorece o consenso na escolha e que permite apaziguar discordâncias políticas, já que, de acordo com as suas próprias palavras, *“a lógica de constituição de um organismo por dois terços é uma lógica que dá às duas partes um direito de veto recíproco”* e tal *“significa prever que, se não houvesse acordo sobre os cinco, pudesse haver acordo sobre quatro e seria mais fácil endossar a esses quatro a responsabilidade de fazerem eles próprios acordo sobre o quinto”* (Augusto Santos Silva). Se assim não fosse, continua, *“isso tornaria mais difícil o processo de negociação político entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata para efeitos de composição do primeiro Conselho Regulador”*.

O acompanhamento parlamentar da ERC concretiza-se no seguinte: audição prévia à votação dos candidatos propostos a membros do Conselho Regulador (artigo 16º da lei que criou a ERC - Assembleia da República, 2005); depois da eleição, requisição da comparência dos membros em comissão parlamentar para prestar informações ou esclarecimentos sobre a sua atividade (artigo 73º da mesma lei); debate, em plenário e em comissão parlamentar (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), do relatório de atividades e contas e do de regulação (artigo 73º); e inscrição do orçamento da ERC em rubrica autónoma do orçamento da Assembleia, discriminada nos mapas de receitas e de despesas globais dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica (artigo 48º). Estes procedimentos simbolizam, para Arons de Carvalho,

“uma clara parlamentarização da regulação [que] apenas se tornou possível graças a um alargado consenso político, uma vez que os quatro modelos já experimentados desde 1976 decorreram sempre de alterações ao texto constitucional, apenas possíveis mediante uma maioria qualificada de dois terços” (Carvalho, 2010: 70).

Em oposição, António Filipe discorda radicalmente desta perspetiva e fala antes de governamentalização:

“Enquanto estrita emanção de um bloco de poder, a ERC reflecte as contradições nele existentes. Não admira, assim, que a ERC esteja em crise no momento em que estas linhas são escritas (Setembro de 2010), devido à demissão de um dos membros do Conselho Regulador, que acusa os demais de subserviência perante o poder político, que acusa a ERC de não ter credibilidade nem independência, de ser um obstáculo à liberdade de imprensa e que é publicamente criticado na blogosfera pelo presidente do Conselho. Enquanto isso, o PSD anuncia uma reflexão sobre a composição da ERC e o PS insinua a designação de um antigo secretário de Estado da Comunicação Social para integrar o Conselho. Em resumo: um panorama desolador” (Filipe, 2010: 82).

O sucedido volta a repetir-se na eleição do Conselho Regulador que se lhe seguiu e que iniciou funções a 9 de novembro de 2011 (Económico, 07/10/2011; Sindicato_dos_Jornalistas, 07/10/2011; SOL, 07/10/2011).

Aliás, a conotação com o chamado bloco central “marcou”, nas palavras de um dos antigos membros do Conselho, “indelével e injustamente a imagem da ERC” (Serrano, 2010: 95). Por outro lado, Estrela Serrano, num *post* datado de 24 de junho de 2012⁸⁹, sob o título “Sobre “votações partidárias” na ERC: um contributo para comentadores mal informados”, refuta acusações de alinhamento político-partidário nas votações das deliberações aprovadas durante o mandato do primeiro Conselho (entre fevereiro de 2006 e novembro de 2011) com uma análise dos sentidos de voto dos casos que envolveram membros do Governo, dirigentes e deputados do PS e do PSD.

Regressando à análise dos dados do “Gráfico 11”, verificamos que o enquadramento jurídico-legal da ERC, isto é, a sua configuração como entidade administrativa independente, ganha grande aceitação entre os oito entrevistados que se referiram a este aspeto. Assim, é esse enquadramento fora da administração direta do Estado que confere à ERC maior garantia de independência perante os poderes, que é a intenção primordial da constituição das entidades administrativas independentes (Moreira & Maças, 2003), como vimos no *Capítulo IV*. Ou melhor, “*pelo menos do ponto de vista teórico, oferece muito mais garantias de distância do poder dominante*” (Ana Roque). O facto de ser um organismo constitucionalmente consagrado é também referido pela maioria de modo bastante positivo, em especial por considerarem que confere estabilidade ao regulador. Em contrapartida, um dos membros do atual Conselho destaca a dupla faceta desta força constitucional, argumentando que o facto de não poder ser extinta é simultaneamente a sua “*força*” e

“ao mesmo tempo a sua fragilidade, porque as pessoas dizem que a ERC existe porque está na Constituição. Eu acho que a ERC devia existir porque o sistema, o mercado, precisa de referências. Mas não é de referências morais. O grande problema é quando se pensa que a ERC é uma espécie de referência moral” (Carlos Magno).

Os entrevistados que se pronunciaram a propósito do desempenho do regulador enfatizaram que os critérios de justiça, sensatez, compromisso e equilíbrio são as principais balizas da sua atividade diária, que vai construindo um percurso e paulatinamente contribuindo para que se faça doutrina, uma expressão que é frequentemente utilizada. Neste sentido, são

⁸⁹ Disponível no blogue dinamizado por Estrela Serrano e Azeredo Lopes, “Vai e Vem”, em específico no seguinte endereço: <https://vaievem.wordpress.com/2012/06/24/sobre-votacoes-partidarias-na-erc-um-contributo-para-comentadores-mal-informados/>. [acedido a 30.01.2015].

genericamente valorizadas as relações de cooperação com os regulados, ainda que não se instituem mecanismos formais de correção mas que, na prática, resultam em chamar as partes aos processos, não deixando que o regulador vista uma “*capa autista*” (Luísa Roseira), mas seja capaz de compreender e confrontar os vários interesses em causa. A regulação como o estabelecimento de barreiras mínimas sem o uso de um poder cego e unilateral é, por conseguinte, a pedra de toque comum nas entrevistas referidas. Aliás, num dos testemunhos recolhidos realçava-se que se “*vive muito da capacidade de influenciar discretamente*” e não é suposto a ERC ser um “*diácono de media*” (Carlos Magno).

Como nota final acerca das três dimensões analisadas, destacamos que uma ideia-chave que decorre das entrevistas assenta na dependência da independência (pleonismo propositado) de determinados fatores, entre os quais sobressaem a forma como os membros são eleitos, o desenrolar das tarefas diárias de todos os colaboradores do regulador e do modo como procedem as interações com os regulados e o tipo de financiamento que sustenta a sua existência.

Na sequência do exposto até ao momento, verifica-se que as características de independência sugeridas por Moreira & Maçãs (2003) estão presentes, pelo menos no essencial, no modelo da ERC. No entanto, a propositura dos autores, aplicada às entidades administrativas independentes numa perspetiva abrangente e não focada no regulador dos *media*, é vaga em alguns aspetos essenciais. A independência é difícil de avaliar e de mensurar (Irion & Ledger, 2014) e as vertentes da independência funcional (que prevê a ausência de orientações, controlo ou constrangimentos políticos) e relativa aos interesses dos regulados implicam desafios ainda mais complexos em termos metodológicos. Do ponto de vista legal, podemos concluir que a independência da ERC foi reconhecida como valor no momento da conceção do desenho do modelo.

Feito o reparo inicial sobre a desconstrução dos resultados obtidos, a única ilação que podemos retirar da análise das três referências positivas mais proeminentes no “Gráfico 11” é que a figura legal da ERC como entidade administrativa independente com proteção constitucional, a forma como os membros são nomeados para o órgão máximo de decisão do regulador e a qualidade do desempenho deste são os três aspetos mais valorizados pelos entrevistados, entre os quais predominam os atuais membros do Conselho Regulador. No que diz respeito às restantes características positivas elencadas, não tem lugar a falácia a que nos referimos antes, motivada pela tipologia de vozes que se pronunciaram acerca de cada uma das

premissas, razão pela qual apenas fizemos esta observação relativamente às três explicitadas nos parágrafos precedentes.

Deste modo, as quatro referências positivas que encontramos às atribuições e funções da ERC (assinaladas a azul claro no gráfico) reportam-se quer a elogios às tarefas que tem vindo a desempenhar (sobretudo autoelogios, visto que provêm de membros do Conselho Regulador), quer a avaliações mais abrangentes decorrentes dos Estatutos (enaltecendo, por exemplo, a clareza da lei relativamente aos conteúdos na internet). Neste âmbito, podemos enquadrar as referências assinaladas no “Gráfico 11” com os números 1, 6 e 8 (as fatias a azul escuro, laranja e azul claro) como os objetivos das tarefas desenvolvidas pela ERC mais destacados. Embora com pouca expressão no cômputo geral, é de realçar que a referência aos cidadãos e aos públicos é uma constante nos discursos dos entrevistados. A perceção geral é de que o regulador é um mediador que, nas palavras de um dos entrevistados, *“tem de funcionar como regulador de referências profissionais e do mercado, pensando fundamentalmente no público”* (Carlos Magno). Para exercer as suas funções, necessita, no entanto, de poderes adequados e proporcionais, o que, para quatro dos entrevistados (correspondente a cinco referências codificadas, assinaladas no gráfico na cor azul esverdeado), acolhe bom senso no enquadramento português atual.

Por outro lado, constatamos que o número de referências feitas pelos entrevistados ao conjunto de premissas negativas sobre o regulador é bastante maior quando comparado com as positivas. Além disso, o número e a diversidade de entrevistados que se referiram a cada uma delas também é significativo, indicando que os aspetos negativos originaram um grau de pronúncia crítica considerável e substancialmente superior às referências de cariz positivo. Para ilustrar isso, procederemos a uma leitura integrada dos dados do “Gráfico 12” e da “Tabela 4”.

Gráfico 12 - Aspectos negativos sobre o atual regulador português sob o ponto de vista dos entrevistados

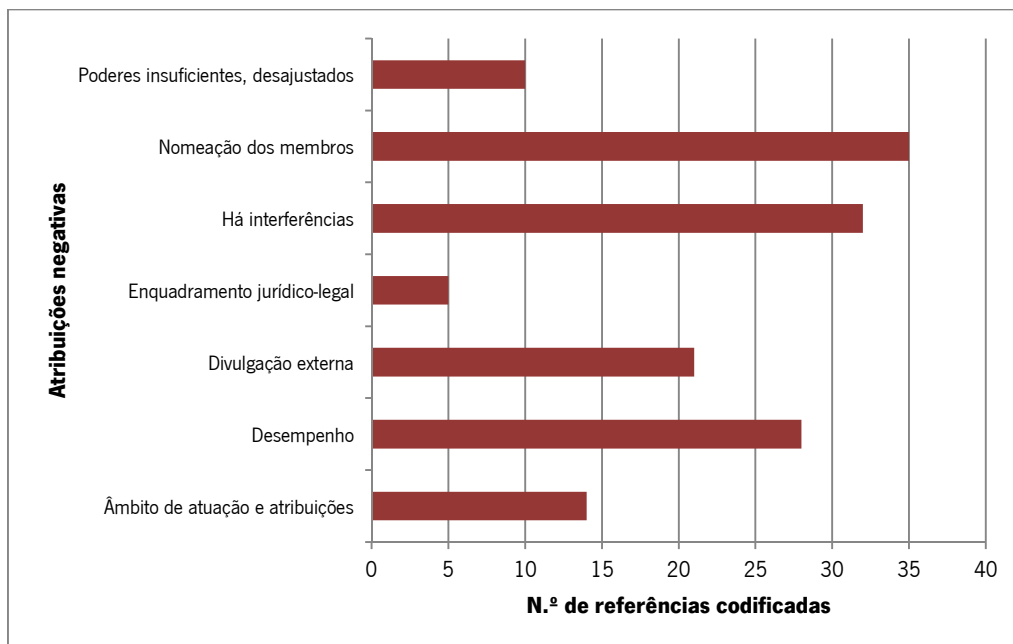


Tabela 5 - Número de entrevistados que se pronunciaram sobre cada aspeto negativo acerca do atual regulador português

Atribuições negativas	N.º de entrevistados
Poderes insuficientes, desajustados	9
Nomeação dos membros	20
Há interferências	18
Enquadramento jurídico-legal	4
Divulgação externa	14
Desempenho	14
Âmbito de atuação e atribuições	11

À semelhança do que acontecia no caso anterior, verifica-se igualmente que a nomeação dos membros e as questões ligadas ao desempenho do regulador estão entre as três premissas com maior número de ocorrências. Pelo contrário, o enquadramento jurídico-legal da ERC é aquela que regista menos casos, com apenas cinco referências codificadas procedentes de quatro entrevistados que se referiram negativamente a esse assunto.

É utilizando este último ponto que encetaremos uma exposição e interpretação dos dados obtidos, sendo de sublinhar que, do mesmo modo que sugerimos uma leitura integrada do gráfico e da tabela, faremos uma articulação constante entre uma ou mais das variáveis analisadas pelo facto de revelarem estreitas ligações (e até mesmo relações denexo causal).

Entre as referências dos quatro entrevistados ao enquadramento jurídico-legal da ERC, destaca-se a seguinte:

“Eu acho que se acabou definitivamente com a regulação porque a ERC é imutável, uma vez que, para ser alterada, tem de ter dois terços dos votos e o PS e o PSD nunca vão entrar em acordo para acabar com este modelo. Portanto, é impossível. Acabou-se com a regulação efetiva e democrática da comunicação social” (Sebastião Lima Rego).

Mas é o fundamento de proteção que reside na escolha das maiorias qualificadas, de modo a que “não fique ao livre-arbítrio da maioria política circunstancial o poder decisório fundador” (Silva, 2007: 18). A nossa posição sobre o assunto é relativamente simples: é que não fica acorrentada a uma maioria circunstancial, mas pode ficar condicionada aos poderes do costume, que em Portugal, se têm resumido ao PS e ao PSD.

É também nesta direção que seguem a maioria dos entrevistados. O cerne da esmagadora maioria dos testemunhos que recolhemos reside precisamente na referência político-partidária ao PS e ao PSD. O aspeto negativo que regista o maior número de ocorrências é, como verificamos no “Gráfico 12”, relativo à nomeação dos membros que compõem o Conselho Regulador da ERC. Em todos os casos, os 20 entrevistados que se pronunciaram sobre o assunto (ver “Tabela 5”), reportam-se ao peso do bloco central, a influências e pressões nefastas que esta ‘aliança’ introduz, com consequências gravosas para a concretização democrática. Juntamos, nos próximos parágrafos um aspeto que, a seguir a este, apresenta um maior número de referências codificadas. “Há interferências” é uma dimensão de análise que tinha o intuito de identificar, nos discursos dos entrevistados, indícios de perceções de relações de poder externas ao regulador e à sua atividade. Na prática, resultou em 32 manifestações de 18 pessoas que confluíram maioritariamente em referências ao momento da designação dos membros da ERC, mas também em aspetos ligados ao desempenho do organismo de modo mais abstrato:

“Havia lá pessoas [na ERC] que tinham uma longuíssima experiência jornalística e algumas também com experiência empresarial, digamos assim, mas não estavam lá para representar esses interesses ou não estavam lá designadas por eles. Estavam, ainda e sempre, pelo lado político. E, portanto, estavam lá com uma farda que não correspondia à sua assinatura ou à sua extração social e entre o dever de coerência com essa extração social e o dever de respeito pelas bancadas parlamentares que estiveram na base da sua designação, eu acho que se cria sempre num dilema que seria de evitar. Deveria ser claro que a pessoa só prestaria contas perante os seus designantes e esses designantes deviam estar um pouco à margem da luta político-partidária da Assembleia da República. E aí eu acho que o país deveria regressar a um modelo de regulação mais aberto e mais disperso como aquele que existia antes na Alta Autoridade” (Rui Assis Ferreira).

“[a respeito da ideia de recuperar uma experiência como o Conselho de Imprensa] Já li essa opinião, mas não faço ideia se sim, se não. Isso tem que ver, basicamente, penso eu, com o fato de, nalguns momentos cruciais da vida política portuguesa, a ERC ter estado sob uma enorme atenção e,

sobretudo no caso Relvas, ter deixado a impressão de que não era um órgão suficientemente independente ou cuja independência pelo menos o Presidente não teria” (João Bonifácio Serra).

Como tínhamos sugerido anteriormente, o âmago dos problemas relacionados com a nomeação dos membros para a ERC tem que ver com a dimensão político-partidária. Sendo um modelo que requer uma maioria de dois terços dos deputados presentes na Assembleia da República para a designação de quatro dos membros do Conselho Regulador (os quais cooptam o quinto membro), a prática tem demonstrado que não se têm seguido estes trâmites (como noticiado por vários *media* – ver “Magno confirmado na ERC mas PS critica “precipitação” do PSD” (Económico, 07/10/2011) ou de acordo com posições publicamente demonstradas, como a do Sindicato dos Jornalistas que criticou duramente a escolha dos membros e sustentou que a negociação entre o PS e o PSD desrespeita a lei (Sindicato_dos_Jornalistas, 07/10/2011)⁹⁰. Aparentemente, esta possibilidade de subversão não foi equacionada na proposta de Moreira & Maças (2003: 28-28), que se referiram à “neutralidade política” dos membros no desempenho de funções e à “ausência de ordens e de instruções ou mesmo de directivas vinculantes” como requisitos para a independência das entidades administrativas.

Em 2012, um projeto de lei que visava uma reestruturação do regulador apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda surgiu na sequência do processo que envolveu o então Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas, por alegadas pressões ao jornal “Público” e a uma jornalista e no âmbito do qual a ERC deliberou não se dar por provada a existência de pressões ilícitas⁹¹ (ERC, 2012: 47). Para o Bloco, este caso motivou a sua ação porque “deixou claro que este pacto de regime não só não garante o regular funcionamento das instituições centrais da democracia como se tornou o principal bloqueio das mesmas” e reforçou as falhas da cooptação, que, “como ferramenta que pretendia garantir a idoneidade partidária e política da figura máxima do Conselho Regulador, não passou de uma farsa” (Bloco_de_Esquerda, 2012). As alterações que propunha consubstanciavam uma nova modalidade de eleição dos membros do Conselho Regulador, que passaria a decorrer de proposta pelo Conselho Consultivo da ERC à Assembleia. Além disso, o próprio Conselho Consultivo veria a sua composição alterada para “12 membros eleitos pela Assembleia da

⁹⁰ Há notícias que dão conta da escolha direta, pelo Primeiro-Ministro, de Carlos Magno para Presidente do segundo Conselho Regulador da ERC Magno, alegadamente por ser favorável à privatização do canal público de televisão (*cfr.*, por exemplo, notícia do jornal “SOL”, sob o título “Novos nomes para a ERC” (SOL, 07/10/2011).

⁹¹ O processo de averiguações da ERC sustentou que não foi possível comprovar as denúncias de que Miguel Relvas teria ameaçado proceder a um *blackout* informativo do Governo relativamente ao jornal “Público” e divulgar informações da vida privada da jornalista Maria José Oliveira na internet. Ainda assim, a deliberação aponta o seguinte: “Sem prejuízo, reconhece-se que a atuação do ministro nos telefonemas trocados com os responsáveis editoriais, usando de um tom exaltado e ameaçando deixar de falar pessoalmente com o Público, poderá ser objeto de um juízo negativo no plano ético e institucional, o que aqui se assinala, ainda que não caiba à ERC pronunciar-se sobre tal juízo” (ERC, 2012: 47).

República segundo o método da média mais alta de *Hondt* com o mínimo garantido de um membro indicado por cada grupo parlamentar” (artigo 39º do projeto de lei - Bloco_de_Esquerda, 2012).

As críticas à subversão do que estipula a lei em matéria de designação de quatro membros e cooptação do quinto são o que move a maioria dos entrevistados para apontar o dedo ao regulador e, sobretudo, ao poder político, por considerarem que enviesam o modelo e o minam ao interferirem no momento primordial da vida do órgão (que é, afinal, marca da sua atuação futura). Por essa razão, é indicado que este mecanismo merecia ser reequacionado e, embora não se apontem propriamente soluções alternativas em concreto, garante-se com firmeza que o *“monopólio da candidatura não deveria estar do lado dos partidos”* (Rui Gomes). O atual estado em que isso se processa é, aliás, visto como limitativo e como o *“pecado original”* do próprio regulador, no sentido em que resulta da

“negociação entre os partidos que nomeiam quem eles entendem, algumas das pessoas às quais nem sequer conhecemos alguma relação com os meios de comunicação... Enfim, não há nenhum crivo, não há nenhuma credibilidade profissional e científica das pessoas a não ser a confiança dos partidos” (Fernando Cascais).

A cooptação do quinto elemento para a composição do Conselho Regulador é o ponto comum em todos os discursos, que se vestem de palavras mais ou menos diretas e agressivas, apontando todos a culpa aos partidos políticos e à cultura democrática, sustentando que a *“componente partidária é muito presente em Portugal”* (Estrela Serrano). Assim,

“A eleição por dois terços é, à partida, um modelo mais interessante do que qualquer nomeação pelo Governo, tem mais condições de ser independente do poder executivo e de poder criar um consenso relativamente alargado. Enquanto modelo teórico, está mais bem gizado do que alguns outros. A sua aplicação prática já nos mostrou que isto não é totalmente verdade, ou seja, este modelo que era teoricamente bom é claramente canibalizado pelos dois maiores partidos” (Joaquim Fidalgo).

Mas este fator também está muito relacionado com o contexto português e com o discurso circular de desconfiança dos poderes político-partidários:

“A forma de designação dos membros dirigentes varia de país para país, mas tem traços identitários nitidos. Excepto na Lituânia, não existem nestas entidades dirigentes indicados pelos regulados ou pelos jornalistas. (...) Na generalidade dos países, os dirigentes são escolhidos pelo Parlamento, por maioria qualificada ou pelo método proporcional, pelo Governo ou pelo Presidente da República. (...) São raros, todavia, os debates ou as suspeições lançadas sobre a independência destas estruturas. É verdade que existe uma tradição de isenção, qualificação profissional e submissão a critérios de rigor que invalida essa aparentemente eterna problemática luso portuguesa...” (E-clique.com, 2012: s/p).

Além disso, há menções uma degradação *“quase insustentável”* da Assembleia da República, nomeadamente pela escolha de pessoas mediante critérios que frequentemente não

contemplam a competência e o mérito pessoal e profissional, mas que reflete “*uma articulação de maiorias forjada nos corredores*” (José Manuel Mendes).

Esta marca político-partidária de nascença relativa ao momento da designação dos membros é a referência mais comum às interferências no regulador dos *media* embora, no aspeto negativo dedicado a este assunto (sobre o qual se pronunciaram 18 dos entrevistados), se encontrem repetidas menções a influências dos partidos políticos no próprio desempenho da ERC. Neste caso, as críticas mantêm-se fortes e associadas a problemas de credibilidade e de prestígio, já que “*este Conselho Regulador está feito para liofilizar a ERC*” (Manuel Pinto). Ou seja, admite-se que a ERC “*vive, tem vivido, como ponto de equilíbrio no sistema partidário*” (Carlos Magno), que há proximidade preocupante com os regulados e que se sente a presença e a influência de “*lobbies e determinados interesses*” que muitas vezes se escondem por detrás de supostas influências político-partidárias (Rui Gomes). Em suma, está subjacente à maioria dos discursos a vulnerabilidade da ERC (muito relacionada com os processos de designação dos membros) e uma fragilidade que a torna numa entidade “*politicamente manobrada e manobrável*” (Fernando Cascais).

Avançando para as outras questões ilustradas no “Gráfico 12”, note-se como um aspeto tão particular como a divulgação externa do regulador ocupa um lugar de destaque. Ao inserirmos esta variável, tínhamos como objetivo agrupar os entendimentos em torno da visibilidade da ERC perante os cidadãos, isto é, os esforços do regulador no sentido de se dar a conhecer a si próprio e à atividade que desenvolve. Na verdade, esta acabou por ser uma questão bastante recorrente nas entrevistas, sendo de destacar que 14 dos entrevistados se referiram expressamente à importância de se dar a conhecer aos cidadãos e à sociedade, nomeadamente através dos próprios *media*, como agentes de ligação.

Ocupando os lugares de atribuições negativas com menos referências feitas pelos entrevistados encontramos duas proposições que se conjugam entre si. Referimo-nos ao âmbito de atuação e atribuições da ERC e aos poderes de intervenção de que se pode servir. À partida, é de realçar que todos os testemunhos versam, mais ou menos explicitamente, sobre uma inadequação da atividade da ERC. Ou seja, o cerne da questão não está propriamente no âmbito de intervenção (conforme o disposto no artigo 6º dos Estatutos da ERC) mas antes no tipo de atribuições e competências do regulador (artigos 8º e 24º), no sentido em que os entrevistados consideram que a ERC tem demasiadas competências, usando quase sempre e com um tom irónico, o facto de as letras do alfabeto não terem sido suficientes para os elencar. Procurando

simplificar a questão, a grande distinção que é feita é entre a regulação dos conteúdos e a regulação de cariz mais técnico, que tem que ver com aspetos instrumentais de funcionamento de uma área (como os registos ou a atribuição das licenças).

Vejamos alguns excertos das entrevistas que elucidam esta questão:

“Eu acho que deve haver uma entidade qualquer mais dependente do Estado e da tutela, com supervisão pública (...), porque ao fim ao cabo também nós, particulares, temos isso no que diz respeito ao registo civil, ao registo comercial, predial, etc. Os registos são públicos, estão sob a tutela do Estado e estão organizados. Portanto, a questão do tabelamento dos órgãos e das licenças... Obviamente que sim. Mas na ERC?” (Ricardo Afonso).

“Não percebo tanto que se procure reduzir uma instância de regulação a um aparelho de verificação técnica do cumprimento desta ou daquela lei e, sobretudo, insuscetível de criar uma jurisprudência interna e uma doutrina fruto de grande reflexão sobre as coisas, porque o contacto direto com as coisas deve permitir que ela tenha um olhar muito mais criativo, designadamente na propositura de soluções ao poder político” (José Manuel Mendes).

“Há competências que eu sempre achei que não deveriam estar na ERC, que foram herdadas do Instituto da Comunicação Social, que agora é o Gabinete para os Meios. Penso que não têm nada a ver com a regulação no sentido substantivo e condigno do termo. Porque acho que as questões dos registos e da fiscalização das rádios, os aspetos apenas técnicos e não de conteúdos (número de horas de emissão, percentagens de música portuguesa...), são matérias que desgastam imenso a regulação, que lhe roubam imensa energia, digamos assim, que a expõem desnecessariamente perante os regulados (...) Pauta-se por regras absolutamente matemáticas, quantitativas, que não precisam de avaliação qualitativa. E, onde não há intervenção qualitativa, acho que a regulação independente não faz sentido. De facto, a ERC subiu muito o número de efetivos na aparência mas, na realidade, grande parte está hipotecada com atividades dessas, que são atividades típicas de uma administração subordinada típica, clássica” (Rui Assis Ferreira).

A distinção que os entrevistados fazem tão convictamente entre regulação de conteúdos e regulação técnica é muito curiosa, tendo em conta que ambas estão sob a alçada de uma só entidade, que se veste de entidade administrativa independente e conjuga afazeres tão distintos e faz com que o leque de competências seja, na opinião dos 11 entrevistados que se pronunciaram a propósito, considerado vasto e até incompatível com a eficácia da ação da ERC.

Para essa mesma eficácia contribuirão os poderes que um regulador tem para intervir no seu domínio de atuação, bem como para agir mediante situações de incumprimento. Neste âmbito, não reunimos as necessárias condições para apontar uma conclusão em definitivo no quadro dos testemunhos dos entrevistados. Podemos, antes, destacar que todos os entrevistados revelam desconforto relativamente à atuação efetiva da ERC, principalmente em casos mediáticos. No fundo, a questão é sobretudo relativa à eficácia da ação.

Neste sentido, pelos dados do “Gráfico 12” e da “Tabela 5”, verifica-se que a maioria dos nove entrevistados transparece uma posição que considera os poderes da ERC insuficientes e desajustados. O que se pode afirmar é que os dados obtidos apontam para considerações que os colocam no patamar da inadequação entre as competências e os poderes, principalmente em

casos marcantes (como o episódio que envolveu Nuno Santos ou o fim do “Jornal Nacional de Sexta” da “TVI”). Reiterando que a ética e a deontologia não devem ser da esfera da ERC, consideram que há casos extremos em que a atuação da ERC foi ineficaz e limitadora. Como é referido numa das entrevistas:

“Ou realmente uma entidade reguladora tem meios dissuasores de evitar que se cometam violações da lei ou não tem meios dissuasores e acaba por dar opiniões. Agora ter uma entidade destas que custa o que custa para dar opiniões...” (José Garibaldi).

Em conclusão, não se pode dizer que os poderes sejam demasiados na ótica da maioria dos entrevistados, mas pode-se constatar que há grandes dúvidas relativamente ao assunto: uns consideram que há situações em que as admoestações apenas conduzem a braços de ferro intermináveis com os regulados e outros reforçam a necessidade de mecanismos que sejam mais eficazes ao nível da dissuasão.

REFLEXÕES E CONCLUSÕES

1. Décadas de (in)experiências: os problemas adiados da regulação em Portugal no contexto do paradigma global dos *media*

Os impactos do fenómeno da globalização têm consequências em todos os domínios da vida em sociedade. De modo transversal nesta dissertação, procurámos refletir sobre as transformações ocorridas nos *media*, nas políticas para os *media* e na regulação dos *media*, tendo em consideração as tendências atuais e os marcos teóricos em que se alicerçam. A configuração dos sistemas mediáticos passou a contar com mercados globais e com lógicas transnacionais de fluxos de informação, com uma multiplicidade de (potenciais) interações entre os diferentes intervenientes e com processos produtivos cada vez mais complexos. O poder dos *media* globais tem proporções que afetam as dinâmicas produtivas e de consumo, pressionando no sentido da abertura dos mercados além-fronteiras (McChesney, 1999). Assim, o que tradicionalmente ficava confinado à escala nacional, encontra hoje desafios que são difíceis de desconstruir e que afetam o funcionamento das sociedades democráticas e fazem repensar e reposicionar os seus pilares centrais, nomeadamente em relação ao lugar dos Estados. Como colocam Lunt & Livingstone (2012: 2):

“Os mercados globais de *media*, em particular, desempenham um papel fundamental na modelação dessas transformações ao proporcionarem conectividade global e comprometerem o controlo do Estado, enquanto, em simultâneo, são eles próprios moldados por esses mesmos processos de globalização”.

Num artigo de referência, Cuilenburg & McQuail (2003) assinalam que os anos 1980/90 marcaram o início de um paradigma assente na incerteza, no questionamento dos padrões de decisão política antigos e na procura de novas bases para sustentar práticas confusas e contraditórias. Perante os novos *media*, uma série de indefinições e dilemas passaram a integrar as linhas de ação dos decisores políticos da área, o que está patente em diplomas e iniciativas europeias e internacionais (ver *Capítulo IV*). O paradigma das políticas públicas globais tem instaurado dúvidas quanto aos modos de atuação dos reguladores, aos quais os novos *media* trouxeram desafios.

O movimento que a literatura convoca como o do Estado regulador (Silva, 2008b; Thatcher, 2005; Mastrini & Mestman, 1996; Majone, 1994) dá conta da criação, consolidação ou fortalecimento dos reguladores independentes, que hoje são uma escolha pré-formatada (Jakubowicz, 2014). Ou,

“por outras palavras, as entidades reguladoras independentes foram criadas ou foram-lhes concedidos poderes principalmente pelas suas propriedades simbólicas, com o objetivo de aumentar a

legitimidade dos decisores políticos ou porque representam a solução pré-formatada na busca do seu problema e não pelas reais funções que executam” (Maggetti & Gilardi, 2010: 10).

Assim, foi na década de 80 do século passado que as entidades reguladoras independentes foram surgindo pela Europa, enquadradas num movimento mais amplo de privatizações e liberalizações (Lunt & Livingstone, 2007; Maçãs, 2006; Moreira & Maçãs, 2003), como resposta à preocupação em distinguir a função de Estado prestador da de Estado regulador, simultaneamente procurando maior “neutralização política”, maior especialização e o aumento da participação dos cidadãos (Silva, 2008b: 119). A par disso, a preocupação com a independência dos reguladores, nas vertentes formal e informal, foi um eixo que acompanhou essa tendência, pela importância percebida da ausência de interferência política e governamental no caso dos *media* (Irion & Radu, 2014). A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), criada em 2005, e a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), criada em 1990 e extinta em 2004, foram constituídas no quadro dessa lógica.

Atualmente, porém, uma nova tendência surge, em grande parte derivada do ímpeto dos atores transnacionais. A tecnologia não explica, por si só, a mudança (Sousa, 2006b), mas as suas consequências e implicações para os *media* são reais (Trappel *et al.*, 2015). Aliada à globalização e à crescente atividade dos atores regionais e globais nas políticas nacionais e globais, faz questionar a tradicional conceção de que a regulação é assunto dos Estados (Siochrú & Girard, 2002). Consideram-se outras formas de regulação a par do Estado mediador mais ponderado (Bartle & Vass, 2007; Bartle & Vass, 2005; Schulz & Held, 2004; Scott, 2003). As relações sociais e humanas, os processos produtivos e as lógicas interativas encontram hoje um novo cenário, caracterizado por fluxos globais cada vez mais complexos que partilham os lugares e os poderes num espaço dilatado além-fronteiras (Hintz, 2009; Held & McGrew, 2003). Como destacámos no *Capítulo III*, para Raboy & Padovani (2010), as políticas globais de *media* precisam de um novo fôlego em termos de estudo empírico, sistemático compreensivo, que considere a multiplicidade de interações no cenário global, a diversidade e o caráter distinto de atores, de níveis e de tipologias de processos.

No plano teórico, quer na academia, quer nos palcos de decisão política, a procura de soluções para as dúvidas e as dificuldades colocadas às políticas para os *media* parecem encontrar resposta no quadro de uma generalizada apologia à *global media governance*. De modo transversal, aliás, já que os discursos sobre a *governance* são transdisciplinares, como vimos em específico no ponto 1.1. do *Capítulo III*. Aparentemente, é nesse enquadramento que reside a procura de soluções para setores tão distintos como a energia, a saúde ou a água e a

resposta dos atores supranacionais, como a Comissão Europeia. O “Livro Branco sobre a Governança Europeia” é sintomático dessa lógica generalizada, preocupando-se especificamente com a transparência e a abertura dos processos de implementação de políticas e de tomada de decisões à participação responsável dos cidadãos (Comissão Europeia, 2001a). Em termos práticos, a *governance* é percebida como mais abrangente do que a regulação (Braithwaite, Coglianesi & Levi-Faur, 2007). É um conceito cujos traços gerais apontam para o reconhecimento da proliferação de centros de decisão, da profusão das relações possíveis entre os diferentes agentes e poderes e para uma perspectiva de partilha de poder, ao invés da hegemonia de um ator, normalmente o Estado.

Através da *media governance*, a regulação dos *media* é analisada sob um ponto de vista que considera a multiplicidade de formas em que se pode concretizar (Donges, 2007) e a articulação e a interação de modalidades numa lógica de ‘soft power’ (McQuail, 2007), sem se esgotar na formalidade e na intervenção externa que caracteriza a regulação estatal (McQuail, 2003a).

Embora seja uma abordagem científica teórica, inaugura uma nova ordem, segundo a qual se consideram relevantes os contributos de diferentes intervenientes e se enquadram as lógicas da regulação na arena supranacional. Uma posição complexa e, em certa medida, normativa, a concretização prática é difícil, tal como a verificação da sua aplicação concreta (Moe, 2010; Meier & Perrin, 2007; Kleinstüber, 2004). Há, porém, trabalhos que se debruçam sobre as modalidades práticas e sobre as potencialidades da *media governance* para o incremento da responsabilidade social dos *media* e da *accountability* e para a participação da sociedade civil (Rossi & Meier, 2012; Bardoel & d’Haenens, 2004a). Esta nova ordem permite que se convoquem os níveis em que a regulação pode ser exercida, com base nos seguintes princípios orientadores: comprometimento, mútuo acordo, responsabilidade e responsabilização, voluntarismo na adesão às práticas partilhadas (McQuail, 2007; McQuail, 2003a). Em suma, podemos dizer que a dispersão de poder e a fragmentação de responsabilidades são os pilares fundacionais nos quais transversalmente assentam as abordagens da *governance*.

Em termos conceituais, Manuel Puppis (2010: 138) define *media governance* como a “totalidade das regras que visam organizar os sistemas de *media*”. É pela complexidade e abrangência do termo que se considera um “conceito esquivo” (D’Haenens, Mansell & Sarikakis, 2010: 131). Apesar disso, consideramos a riqueza da abordagem que o conceito nos permite, principalmente no que diz respeito à dispersão de poder e à fragmentação de responsabilidades

que antes mencionámos. É neste quadro que faz cada vez mais sentido convocar o interesse, a utilidade e a complementaridade de outros mecanismos reguladores, designadamente a autorregulação e a correção, para o debate, em congruência com a visão de regulação que defendemos no ponto 6. do *Capítulo III*.

Tendo em conta o exposto até ao momento, como poderemos continuar a conceber a regulação no sentido estrito de regulação estatal? A nossa visão estende-se sobre os contornos apresentados e parte da ideia de que é necessário, no atual contexto, um esquema regulatório multifacetado e eclético. Hoje, falar de regulação implica (re)pensar procedimentos tradicionais e equacionar os problemas à luz da globalização e das novas tecnologias. Pensamos sobre a regulação numa perspetiva abrangente e integrada, não só porque os *media* constroem e são construídos social, política, económica e culturalmente, mas também porque operam num terreno de fronteiras opacas e diluídas pela globalização e pela inovação tecnológica.

Em resumo, concebemos a regulação como um “processo integrado de *checks and balances*” (Fidalgo, 2009: 339) para o qual são convocados atores e mecanismos, formais e informais, externos e internos aos *media*, que fazem parte do edifício regulatório e que se procuram complementar no estabelecimento de padrões, na regulamentação de condutas e na verificação dos (in)cumprimentos de forma a responsabilizar *accountable media* e ajudar à construção/consolidação de sociedades democráticas plurais, participadas e inclusivas.

Por isso é que os nossos pressupostos, explanados no *Capítulo II*, assentam na centralidade dos *media* para o desenvolvimento e o funcionamento democráticos e na sua interdependência, considerando as suas funções informativa, facilitadora e de vigia (Trappel & Meier, 2011; Nieminen & Trappel, 2011; Trappel, Nieminen & Nord, 2011). Neste contexto, a liberdade e a independência dos *media* implicam, por outro lado, responsabilidade, e que se pense também na ética e na deontologia e nos M.A.R.S. enquanto instrumentos para “tornar os *media* responsáveis perante o público” (Bertrand, 2002: 95). Assumimos, de modo sucinto, o “consenso de que o crescente ‘poder’, ou melhor, ‘influência’ dos *media* tem de ser contrabalançado com mais transparência e *accountability* dos *media*” (Bardoel & d’Haenens, 2004b: 10).

Como vimos, o fenómeno da globalização tem trazido sérias implicações para as políticas para os *media* e, apesar de a regulação ser um tema que releva nas agendas nacionais e internacionais, há hoje desafios de difícil desconstrução e resolução. As transformações

ocorridas na produção e na difusão de conteúdos, bem como a multiplicação de plataformas de debate e de participação trazida pelas novas tecnologias, mudaram o modo como se encaram as práticas mediáticas e complexificaram as dúvidas quanto ao objeto da regulação. Apesar e por causa disso é que, a nosso ver, faz sentido reforçar os pressupostos enunciados sobre os *media* e a democracia.

Deste modo, a implosão do conceito de *media* e todas as dúvidas e incertezas quanto ao caminho a percorrer na regulação trazem importância acrescida ao tema, quer nos contextos nacionais, quer supranacionais, e tornam a equação mais complexa. As consequências são sociais, políticas, económicas e culturais. Um domínio outrora exclusivo dos jornalistas convive, nos dias de hoje, com uma série de produtores de conteúdos e de participantes que costumavam ser somente recetores de informação (o tema é aprofundado no ponto 2.3 do *Capítulo II*). As plataformas de distribuição, os agregadores de conteúdos e as novas formas de sociabilidade *online* vieram transtornar o enquadramento tradicional dos *media* e modificar por completo as práticas de produção e de receção de conteúdos, mas também as modalidades de participação.

O Conselho da Europa debruçou-se sobre a indefinição do conceito de *media* (Conselho_da_Europa, 2011a; Conselho_da_Europa, 2009). A noção que debateu e aprovou visa sobretudo reconhecer que as políticas para os *media* devem ter em conta não apenas os *media* tradicionais, mas também as novas modalidades equiparáveis aos *media* que operam num contexto de inovação tecnológica e de convergência (ver *Capítulo IV*). Assim, é necessário um quadro de políticas para os *media* e de regulação que procure fazer frente às mudanças e aos desafios (Jakubowicz, 2009). A perspetiva descentrada de regulação apresentada por Julia Black contribui nessa direção, ao assumir que há “regulação em muitas salas”, isto é, a sua dispersão pela sociedade, com vários focos de atenção e de ação (Black, 2002: 4).

Como indicado anteriormente, a mudança de paradigma não significa rutura total, no sentido em que os Estados (e as entidades administrativas independentes) permanecem na equação da regulação dos *media*. A questão é antes a de repensar os papéis tradicionalmente desempenhados pelos Estados à luz do novo contexto em permanente mudança. É neste sentido que o Conselho da Europa atribui responsabilidades aos serviços equiparados aos *media*:

“Os mecanismos de regulação ou de *accountability* dos *media* ou dos serviços equiparados aos *media*, sejam de auto ou de corregulação, ou, se necessário, estatais, devem ser eficazes, transparentes, independentes e *accountable*. O Conselho deve explorar formas de melhorar o funcionamento desses mecanismos, em especial as formas de melhorar o seu acesso por pessoas ou grupos que consideram que houve infração relativa aos seus direitos, pelos *media* ou pelos serviços equiparados aos *media*” (Conselho_da_Europa, 2009: 5).

Apesar destes desenvolvimentos, não se nega a necessidade futura e a importância das entidades administrativas independentes (Valcke, Voorhoof & Lievens, 2014).

Em contraste com o argumento da perda de poderes decisórios dos Estados está a atuação destes, que parecem continuar a assumir uma postura pró-ativa em nome do interesse público. “Como explicar a resiliência dos estados face à complexificação regulatória?” é colocado como “perplexidade” por Sousa *et al.* (2012: 5-6), tendo em conta que os Estados continuam a alicerçar-se no interesse público para manter a sua presença “como defensores e intérpretes das mais estruturantes liberdades e garantias”.

Isto sucedeu no nosso país, com a heterorregulação materializada na ERC a fundar-se na perspetiva “a partir dos princípios e valores constitucionais e do ponto de vista do conjunto dos cidadãos” (Silva, 2007: 18). Outros reguladores precederam a ERC e consideramos ter havido um esforço político no sentido de adequar a regulação ao contexto, reforçar progressivamente as competências e os mecanismos de intervenção nos *media*. Contudo, não se verifica o mesmo esforço quando se fala na criação das bases legais para o enquadramento do setor. A lei está “um passo atrás do mercado, das inovações tecnológicas, da convergência de plataformas e de conteúdos, criando incertezas e potenciais dificuldades” na ação da ERC (Silva, Fidalgo & Sousa, 2011: 93). Ao invés de contar com alicerces sólidos, o regulador conta com uma realidade opaca e desfasada dos desafios atuais. Não obstante, reconhecemos que os problemas, os desafios e as dúvidas têm vindo a ser identificados com particular veemência nos últimos 15 anos. A retórica política (nos programas dos sucessivos governos e nos debates parlamentares, que analisámos no *Capítulo VI*), com a preponderância do trabalho da ERC e da AACS e das investigações académicas, tem debatido os principais problemas dos *media*, designadamente a independência da regulação face ao poder político e económico, os novos *media*, a impossibilidade de a legislação setorial dar resposta aos atuais dilemas e a precariedade da atividade jornalística associada à crise do jornalismo. Os próprios *media* portugueses tiveram dificuldade com a transição para o digital pela estagnação económica da última década e a recente crise económica e financeira afetou a construção de discursos mediáticos alternativos, alimentando os *mainstream* e a retórica do Governo no poder e da *troika* (Sousa & Santos, 2014). Enfim, a valorização formal de determinados preceitos e valores não se concretizou em ações concretas significativas. Do mesmo modo aconteceu, como apontam Sousa & Silva (2009: 99), relativamente à “ação pragmática” na diversidade mediática,

permitindo aos grupos a sua expansão vertical e horizontal e sustentar o “*status quo* que parece servir, em simultâneo, o Estado e os interesses económicos dos grupos *multimedia*”.

A contextualização é uma variável crucial e a prossecução de valores democráticos pelos *media* apenas pode decorrer “em formas compatíveis com o ambiente sociopolítico e económico em que operam” (Blumler & Gurevitch, 1995: 98). Assim, a ERC está limitada em termos de ferramentas para intervir no atual quadro complexo e desafiante, porque o enquadramento legislativo e a resignação na procura de soluções informadas e sustentadas pelo poder político não o permitem. À retórica que referimos no parágrafo anterior não se têm feito corresponder medidas de ação concertadas, congruentes e concretas que procurem lidar com esses mesmos problemas. Falta um plano político, portanto. As respostas são antes casuísticas e de ‘remedeio’ e, não lhes querendo retirar mérito, apenas representam partes ínfimas de resolução pontual de necessidades. Reforçamos que o papel da ERC neste contexto tem sido importante para ajudar a compreender alguns fenómenos atuais, como são os casos do já mencionado estudo que revisitou a noção de *media* (ERC, 2014b) e da diretiva que emitiu guias orientadoras para a utilização, pelos *media*, de conteúdos produzidos pelos utilizadores na internet e para a moderação dos conteúdos em sítios eletrónicos (ERC, 2014a). Como antes sugerimos, o trabalho de investigação prospetiva contribui para isso, mas fica incompleto se os palcos de decisão política não enfrentam os problemas. Em síntese:

“Os governos nacionais exercem muito poder e influência sobre o ambiente geral no qual os *media* operam. Os governos podem desempenhar um papel significativo em estabelecer a agenda para o desenvolvimento futuro dos *media*, embora, nos últimos tempos, haja um forte aparecimento de determinismo corporativo e/ou tecnológico e não a tomada de decisões proactivas pelos governos democraticamente eleitos” (Feintuck & Varney, 2006: 176).

Parte da (in)ação pode justificar-se pela desorientação do poder político em dar respostas a questões complexas que, com muita frequência, também extravasam as fronteiras nacionais, como a questão da deslocalização das emissões, que tem que ver com a regulação dos conteúdos televisivos emitidos por operadores não sediados em Portugal. Contudo, prender-se-á também com o próprio lugar que a regulação ocupa na agenda política e com uma perceção que faz dela (e tem feito dela), bem como dos modelos de regulação que se foram sucedendo em Portugal, um instrumento para experiências em ‘tubo de ensaio’.

2. A instrumentalização da regulação dos *media*

A atuação do regulador dos *media* tem tido picos de mediatismo desde a sua criação. Uma das questões mais prementes é a da independência dos membros do Conselho Regulador da ERC (e concomitantemente a forma de designação dos mesmos), tal como também aconteceu com a AACS. Num país com um forte legado de censura e de repressão das liberdades, os momentos de mudança nos *media* e na regulação dos *media* têm sido inflamados, entoando nos debates do espaço público e habitualmente acompanhados de oposição dos próprios *media* objeto da atividade da regulação. Com exceção desses momentos, o tema não parece ser muito badalado nos corredores políticos, nem nos espaços públicos de debate. Em concreto, aparentemente, não há grande interesse em falar e debater a regulação dos *media* de forma construtiva. Os dados que recolhemos e analisámos nesta dissertação apontam, porém, num sentido diferente e paradoxal. Aliás, os próprios *media*, enquanto espaços simbólicos privilegiados para a transmissão do conhecimento e para a discussão e enquanto mediadores das construções mentais, individuais, coletivas e sociais, têm à sua disposição os instrumentos necessários para fazer apagar ou iluminar o assunto e os acontecimentos ligados à atividade do regulador.

Apesar do relevo da regulação propagado nos discursos políticos e académicos, não podemos afirmar que isso extravasa essa dimensão e se concretiza em termos pragmáticos. De modo regular, mas relativamente ténue, os programas dos sucessivos governos portugueses foram sustentando no papel, desde os anos 90, a importância, a liberdade e a *accountability* dos *media*. Como estudámos no *Capítulo VI*, à regulação dos *media*, em específico, não foi conferido destaque, muito menos sistemático, a não ser em momentos muito precisos.

Consideramos que o momento em que o debate político-partidário foi mais enérgico e com maior intensidade se situa aquando do desenho da ERC. Ultrapassados momentos históricos de maior contundência (também) política no que diz respeito à edificação e sedimentação das liberdades, garantias e direitos fundamentais dos cidadãos em regime democrático e com a presença ainda acentuada das quezílias que expuseram a AACS de modo bastante visível um pouco por todos os *media*, escritos e audiovisuais, o debate ganha novo fôlego. Adicionalmente inflamado, porém, por ser um novo projeto e pela contínua comparação com a AACS. Como dizia Feliciano Barreiras Duarte, então Secretário de Estado adjunto do Ministro da Presidência: “Pela nossa parte, defendemos um projecto ambicioso – talvez o mais

ambicioso de sempre -, porque consideramos os *media* uma das matérias mais importantes das sociedades modernas” (Duarte, 2003: 133).

Apesar disso e de uma elogiosa apologia ao modelo da ERC no lado socialista, a nosso ver, tratou-se de uma retórica forçada, porque o país foi privado de liberdades durante muito tempo e porque o tema é complexo e tem de constar nas agendas, mas não por real ou efetivo interesse. Há um contrassenso notório relativamente à postura do poder político face à regulação, no sentido em que este não é grande tema para a investida política. A este propósito, recuperamos as palavras de Arons de Carvalho:

“A aparente facilidade com que, em 1976, 1982, 1989 e 2005, estes sucessivos entendimentos [sobre os modelos de regulação acordados] foram concretizados em sede parlamentar e de revisão constitucional, dever-se-á ao facto de o funcionamento e um eventual controlo das sucessivas entidades reguladoras nunca terem sido considerados um objecto essencial de luta política” (Carvalho, 2010: 70).

Ao longo dos últimos 40 anos, a ação política sobre a regulação tem-se baseado na procura de soluções casuísticas mediante as necessidades prementes que vão surgindo e desafiando os sucessivos modelos de regulação estatal. Não parece, portanto, haver interesse sistemático em lidar com os problemas de fundo que a regulação enfrenta. No virar do milénio, destacamos a iniciativa “Convergência e Regulação” (Presidência_do_Conselho_de_Ministros, 2001), a criação de um grupo de acompanhamento da migração para a televisão digital (Presidência_do_Conselho_de_Ministros, 2009), a criação de um grupo de trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social (Assembleia_da_República, 2011a) e as audições realizadas na Comissão de Ética, Sociedade e Cultura no âmbito da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa (Assembleia_da_República, 2011d). A (re)definição do objeto da regulação foi uma questão abordada apenas no ano passado e pela própria ERC, que realizou um estudo sobre a noção de órgão de comunicação social (ERC, 2014b).

A análise das 28 entrevistas realizadas a membros e ex-membros de reguladores portugueses, bem como a especialistas que se têm dedicado à regulação dos *media* (condição que inclui também os primeiros), e a análise documental permitem-nos concluir que a regulação é, para o poder político, sinónimo de cautela. Ou melhor, as ações, mais ou menos visíveis, são cautelosas e de cariz essencialmente peditivo, e tendencialmente localizadas em momentos temporais específicos (e previamente antecipados, poderíamos acrescentar). Com regularidade e de modo consistente no tempo, admitimos uma vigilância inerte ao regulador, que mostra a sua face visível em momentos planeados. Os nossos dados não nos permitem aferir das

consequências reais e efetivas para os *media* e para o mercado mediático no que diz respeito à intromissão do poder político e governamental na atuação dos reguladores. Contudo, é histórico que o Estado e o Governo sejam os atores principais no contexto das políticas mediáticas em Portugal (Sousa, 1996) e que se tenha a perceção de intromissões regulares nos *media*, como foi destacado no relatório conclusivo das audições na Comissão de Ética, Sociedade e Cultura que atrás mencionámos. No mesmo pode ler-se que “é crescente a influência do poder económico e do poder político no conteúdo da informação produzida, sendo que em relação ao poder político esta intervenção está longe de se esgotar no actual Governo” (Assembleia_da_República, 2011d: 20).

Ao mesmo tempo que se propaga a importância retórica da regulação dos *media* e não é uma arma política forte, intervém-se na concretização dos modelos de modo sub-reptício, isto é, procurando precaver situações de futuro embaraço político, nomeadamente com a atuação do regulador. Por precaução, criou-se um regulador independente e fora da administração direta do Estado, mas instituem-se determinados mecanismos de designação dos membros dos reguladores.

Com o Conselho de Imprensa, os Conselhos de Informação e o Conselho de Comunicação Social, a regulação foi de tipo organizativo. Se recuarmos a 1976, percebemos como os artigos sobre os *media*, na Constituição, “denotam o esforço, quase obsessivo, para esconjurar os fantasmas censórios do antigo regime” (Mesquita, 1994: 383). Como foi destacado nas entrevistas realizadas, tratou-se de lançar progressivamente as bases para a organização dos *media*, procurando estabelecer regras, balizar comportamentos e competências e definir procedimentos. A componente de intervenção político-partidária era muito forte e os papéis de Estado proprietário, legislador e financiador estavam também muito ligados entre si. Com a criação da Alta Autoridade, parece começar a ganhar contornos mais definidos uma visão da regulação como instrumento de teste. Os processos de alteração dos modelos reguladores, em termos de funções, de poderes e de escolha dos membros dão indícios de um caminho pautado por exercícios de teste aos regulados, ao mercado e à opinião pública, seguindo um método de tentativa-erro. Este método tem, além disso, um duplo sentido. Primeiro, porque os debates sobre os modelos de regulação ‘perfeitos’ são incansáveis. Os desafios, a complexidade e a opacidade do ambiente regulatório adensam, nacional e internacionalmente, as vertentes normativa e prática da regulação consubstanciadas nas questões “o que regular?” e “como regular?”. Em segundo lugar, o uso da regulação e dos reguladores como um instrumento para

prevenir possíveis consequências desfavoráveis ao arco do poder político e para ensaiar formas de regulação estatal silenciosas (ou silenciáveis).

Em resumo, o ‘poder percebido’ centra-se sobretudo no poder político, talvez por ser esta a face mais visível, que implica ação, normalmente através de iniciativas legislativas. Há, de facto, proeminência do poder político nas perceções dos entrevistados sobre a regulação e sobre a concretização dos diferentes mecanismos reguladores instaurados ao longo dos anos em Portugal. No entanto, os dados analisados dão indícios acerca das influências do poder dos próprios *media* nas lógicas da regulação. Enquanto que, no primeiro caso, são apresentadas situações concretas de interferência do poder político (e partidário) em momentos fundamentais da História da regulação, no segundo isso não é transmitido de modo tão evidente. Em geral, é mais difícil desconstruir as relações de poder dos *media* subjacentes às lógicas da regulação. Excetuando as situações em que, através da sua atuação, dão maior ou menor cobertura a um determinado assunto, os dados apontam para a sua presença contínua e persistente, mas menos notória. Aparentemente, o poder político é que tem ditado a agenda ao dar passos com vista à mudança nos/dos reguladores. Mas mede forças com o poder dos *media* e o seu poder económico, latente nas práticas diárias da regulação.

A instrumentalização da regulação pelos próprios *media* apresenta um maior desequilíbrio na relação entre a sua face visível e a invisível. Como sugeríamos, o poder dos *media* na (in)visibilidade dos assuntos permite-lhes (des)insuflar os fenómenos. Referindo-se à ERC, Estrela Serrano menciona este aspeto:

“Houve jornais que se empenharam em denegrir membros do Conselho Regulador, para isso contando com cumplicidades no interior do próprio órgão. Mercê dessas ligações espúrias, a ERC foi demasiadas vezes notícia, não pelas suas decisões, mas pelo que transpirava para os jornais sobre discussões internas e desacordos entre os membros do Conselho Regulador. A esta situação não é indiferente o modo de escolha dos membros deste órgão” (Serrano, 2010: 95).

Os contributos recolhidos nas entrevistas e a análise documental permitem-nos perceber que há intensas relações entre o regulador e os *media*. Percebemos que há grande proximidade, tendo sido apontados indícios de que as pressões provenientes dos próprios *media* estão, com frequência, por detrás de supostas influências políticas. As nossas conclusões indicam uma relação inversa entre as faces visível e invisível das relações do poder político e dos *media* nas lógicas da regulação: se os indícios apontam preponderância da face visível no caso do poder político, inversamente dão conta do predomínio do poder dos *media* na sua face menos visível (prenunciando influências mais sofisticadas, subterrâneas).

Por outro lado, a análise aos reguladores que antecederam a ERC efetuada no *Capítulo VI*, revela que, no caso da autorregulação, o caso português deu mostras de influências dos poderes sindicais e corporativos. A mencionada ‘deriva corporativa’ e o ‘silenciamento das decisões’ pelos *media* em sede ética deontológica, aliados aos fatores ligados à deterioração das condições de trabalho, ao aparente desinteresse pela regulação e à alegada ineficácia da autorregulação, influenciaram fortemente a arquitetura regulatória em Portugal, em específico a adoção de mecanismos autorreguladores aplicáveis ao grupo profissional dos jornalistas.

3. ERC: Um modelo de regulação formalmente exemplar com virtudes e com limitações

A ERC foi constituída no ano 2005 como uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente. Portugal seguiu a tendência europeia de finais dos anos 80 para a constituição de entidades independentes, como forma de legitimar a regulação estatal dos *media*.

Na sequência da revisão constitucional de 2004, no decorrer do XVII Governo Constitucional (2005-2009), este modelo foi desenhado com base num duplo argumento. Recordando as palavras do ministro que tutelou a iniciativa desse Governo para concretizar a ERC:

“[a regulação dos *media* funda-se] numa dupla direcção: por um lado, porque tem de valorizar e assegurar a liberdade de imprensa, para que a democracia constitucional se verifique, visto que a primeira é condição necessária da segunda; por outro lado, porque tem de garantir a inter-relação da liberdade de imprensa com os demais direitos, dos interesses dos *media* com o interesse público. Por isso é que se prefere falar em regulação para os *media*, enfatizando esse duplo alcance: a favor dos *media*, em prol dos cidadãos” (Silva, 2007: 19).

Como vimos no *Capítulo VI*, no programa do Governo anterior (liderado por Santana Lopes, entre 2004 e 2005), foi equacionado um regulador convergente, com competências nos *media* e nas telecomunicações (XVI_Governo_Constitucional, 2004: 215). Quanto a este aspeto, os entrevistados foram prudentes, mencionando preocupação relativamente aos perigos da regulação convergente e da absorção da regulação social dos *media* pela força das telecomunicações. Apesar de terem reconhecido que esse debate terá que ocorrer em sede político-parlamentar num futuro próximo, a maioria indicou que esses perigos são razão suficiente para que, em Portugal, não se tenha optado, nem se opte, por essa solução. Não

tendo sido este o enfoque do nosso estudo, julgamos pertinente abordar o assunto e reforçar a necessidade de um debate profundo, alargado e fundamentado sobre a possibilidade (e as eventuais potencialidades) de se equacionar um regulador convergente em Portugal.

Em termos de competências, a ERC não acompanha a tendência europeia, segundo a qual os reguladores do audiovisual normalmente não têm atribuições na imprensa. Nos 13 países europeus que incluímos no *Capítulo V* deste trabalho (Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Reino Unido e Suíça), apenas em Portugal e em Itália se encontra a imprensa escrita nas atribuições dos reguladores. Não consideramos que, pelo facto de incluir a imprensa, a ERC tenha um leque de competências demasiado vasto e essa também não foi a ideia que os entrevistados transmitiram. Não obstante, foi bastante destacado o facto de o direito de resposta e de retificação constituírem uma parte muito significativa do trabalho da ERC. Em 2014, o exercício do direito de resposta e de retificação na imprensa representou 36,6 por cento do total das 180 deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador (ERC, 2015b: 4).

O caso português é peculiar, porque também engloba as agências noticiosas e porque o legislador deu um tímido passo ao introduzir no âmbito de intervenção da ERC as pessoas singulares ou coletivas “que disponibilizem ao público, através de redes de comunicações electrónicas, serviços de programas de rádio ou de televisão, na medida em que lhes caiba decidir sobre a sua selecção e agregação” e as que “disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente” (artigo 6º, alíneas d) e e) - Assembleia_da_República, 2005). Com base nesta premissa, o primeiro Conselho Regulador da ERC aprovou a deliberação 1/DF-NET/2007 (ERC, 2007), na qual considerou que o sítio eletrónico institucional da Câmara Municipal do Porto fazia parte das suas atribuições e, portanto, aplicava-se o exercício do direito de resposta em circunstâncias como aquela.

Esta questão enquadra-se no debate mais vasto sobre a globalização e os impactos das inovações tecnológicas. Remete-nos, aliás, para a indefinição do conceito de *media* que atrás explorámos e que decorre de uma série de dúvidas suscitadas sobre o modo de regular práticas que não estão confinadas aos sistemas (legais) nacionais. A esta indefinição conceptual está ligada uma desorientação social, com repercussões para a própria atividade dos reguladores. Um dos entrevistados, atualmente em funções na ERC, focou precisamente este aspeto, sustentando o desfasamento existente entre o âmbito de intervenção da ERC e a perceção da

sociedade relativamente à sua atuação, havendo exemplos de casos em que o cidadão lhe dirige uma queixa sobre conteúdos publicados em redes sociais e depara-se com a impossibilidade de qualquer tipo de intervenção. Isto ilustra o desfasamento entre a conceção formal dos *media* e a conceção social.

Em 2009, na conferência dos ministros responsáveis pelos *media* e os novos serviços de comunicação sob o tema “Para uma nova conceção dos *media*”, o Conselho da Europa reconhecia a necessidade de rever o conceito e equacionava um plano para “examinar se e como os requisitos da profissão jornalística, independência e responsabilidade editoriais se aplicam ou se deve aplicar” aos novos *media* (Conselho_da_Europa, 2009: 7). Dois anos depois, definiu critérios para a identificação de *media* e reforçou a ideia da atribuição de direitos e deveres semelhantes aos dos profissionais dos *media* ditos tradicionais e atentou para a necessidade de dar resposta regulamentar diferenciada mediante a prestação de serviços de *media* (Conselho_da_Europa, 2011a). A ERC acolheu essas indicações no essencial mas colocou a questão de modo particular.

Em termos práticos, a deliberação da ERC (ERC, 2014b) assentou no pressuposto do enquadramento dos novos *media* no âmbito da definição de órgão de comunicação social para efeitos da sua atividade reguladora. Propôs, para tal, a alteração da legislação para uma nova categorização destes órgãos (em imprensa, rádio, audiovisual e multimédia) e, no quadro dos multimédia, fazer-lhes igualmente corresponder direitos (acesso às fontes de informação, ao sigilo profissional, a espaços condicionados...) e responsabilidades editoriais (independência, rigor isenção, respeito pelos direitos fundamentais...). Perante este cenário, preconizou duas modalidades de regulação: a regulação “light” para os serviços não lineares em plataforma aberta⁹² (blogs, sites, aplicações multimédia) e a regulação “clássica ou tradicional” para os restantes *media*. Neste sentido, foi indicada uma concertação com a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (já que da carteira depende a proteção das fontes e o direito de acesso à informação) e uma regulação “light” nos termos que se seguem:

“(...) mais acessível, pedagógica, passando pela sensibilização destes novos *media* a subscreverem uma carta de princípios (um “estatuto editorial”) a observar pelos próprios de forma voluntária. Sem prejuízo de uma intervenção mais contundente em casos gravosos de violação de direitos fundamentais e proteção de públicos especialmente vulneráveis” (ERC, 2014b: 26).

A atuação da ERC nestas circunstâncias fica condicionada à legislação aplicável em vigor, pelo que é inevitável falar-se em limitações a este nível, nomeadamente em termos de

⁹² Em plataforma aberta, como a internet, a difusão de conteúdos não depende do acesso ou autorização a um distribuidor (como acontece na plataforma fechada, em que é necessário o acesso a um distribuidor como, por exemplo, a televisão por cabo ou por satélite).

atuação em caso de incumprimento e de sancionamento de práticas. É por essa razão que se torna imperativo refletir sobre o Estatuto do Jornalista e a “proposta de alteração legislativa do regime substantivo da atividade de comunicação social no digital (por diploma dirigido a este sector ou por legislação quadro que disponha o quadro normativo com independência do suporte)” (ERC, 2014b: 28).

As inovações tecnológicas têm redimensionado os tradicionais modos de acesso, distribuição e difusão dos conteúdos e não se pode ignorar o facto de o regulador exercer atualmente funções num enquadramento legislativo setorial desfasado da realidade. O trabalho que a ERC tem desenvolvido no quadro dos novos *media* e as implicações da globalização na produção e difusão de conteúdos mediáticos requerem um quadro técnico especializado que tenha conhecimento para aprofundar estas matérias. Apesar de aí residir um dos avanços mais significativos relativamente à AACS, hoje o desafio é também o de compreender tecnicamente os fenómenos de transmissão dos conteúdos através da internet.

Vimos no *Capítulo VII* que a ERC é uma entidade que não pertence à administração direta do Estado e tem autonomia administrativa e financeira, sendo à Direção Executiva (formada pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e por um Diretor Executivo) que cabe a direção e gestão administrativa e financeira. Não tem, todavia, autonomia na contratação de recursos que poderiam ser um inestimável contributo para lidar com os problemas atuais e fazer frente a um cenário de constantes mutações técnicas com sérias implicações para a regulação. Para Vital Moreira, essa é uma faculdade que deve assistir às entidades administrativas independentes (Moreira & Maçãs, 2003).

Entre os países europeus analisados, verificámos que o financiamento misto é uma opção acolhida pela maioria dos casos, tal como acontece no caso português. Todavia, consideramos que a parte do financiamento proveniente do regulador das telecomunicações está deficientemente prevista. Ou seja, há falta de regras claras quanto à transferência desta verba, que supostamente é fixada anualmente através de portaria (calculada mediante os resultados líquidos do exercício do ICP-ANACOM no ano precedente, tem sido de um milhão, desde 2006) e não obedece a um regime claro quanto ao momento e aos detalhes dessa transferência. A falta de transparência e de regras prévias relativamente a esta parcela significativa de financiamento do regulador não zela, na nossa opinião, pela autonomia e pela independência da ERC, o que é corroborado pela conclusão a que chegámos de que a ERC não dispôs desta parcela do seu financiamento entre os primeiros meses de 2011 e o final de 2013 (ponto 1.3. do *Capítulo VII*).

Apesar desta fragilidade, o financiamento de carácter misto do regulador no contexto português é uma opção ponderada, porque a regulação “influencia positivamente o funcionamento dos respectivos mercados” e porque se assegurou que a “participação financeira do sector seria moderada, bastante inferior à do Orçamento de Estado” (Silva, 2007: 24).

Questionámo-nos, no início deste trabalho, não só sobre as limitações do modelo da ERC, mas também sobre as suas virtualidades. Neste quadro, consideramos que o financiamento é, parcialmente, uma dessas virtualidades. Por outro lado, a mais significativa situa-se nos procedimentos de acompanhamento parlamentar (como descritos por Carvalho, 2010). Referimo-nos, em específico, aos seguintes: a audição dos candidatos prévia à votação para integrarem o Conselho Regulador; o requisito de comparência dos membros para prestar informações ou esclarecimentos em sede de comissão parlamentar; e a entrega anual dos relatórios de atividades e contas e de regulação, que são debatidos em plenário e em comissão parlamentar. A estes três juntamos ainda o Fiscal Único como instrumento de controlo e supervisão das finanças e do património da ERC que, ao ser designado pela Assembleia, consideramos que representa uma forma de acompanhamento parlamentar.

O princípio subjacente à escolha destes procedimentos permite um acompanhamento e um escrutínio público ao regulador e à sua atividade, o que contribui para a sua responsabilização e para a prestação de contas, ao parlamento e à sociedade. Neste sentido, concluímos que o enquadramento legal e estatutário da ERC (e a sua consistência constitucional) revelam estudo, reflexão e congruência. A nossa pesquisa empírica comprovou que se trata de um modelo de regulação fundamentado. Demonstrou que houve ponderação e preocupação com a análise de outras realidades europeias aquando do desenho deste modelo, bem como com o avanço face à Alta Autoridade, no sentido do reforço de competências, de poderes e dos recursos técnicos e especializados. A atual configuração da ERC em termos de unidades orgânicas é louvável neste sentido e por incluir uma vertente das Ciências Sociais e Humanas.

Este reforço de competências mereceu críticas, como vimos no *Capítulo VII*, e a adequação ou inadequação dos poderes de que o legislador dotou a ERC mereceram mais referências negativas do que positivas. No entanto, a ERC tem um leque de competências vasto? Até certo ponto, sim. A abrangência da sua atuação em termos de competências e de atribuições é elevada, mas não podemos dizer que seja excessivo, tendo em conta que não há outro organismo que lide com questões do tipo administrativo e instrumental ligadas ao registo

dos órgãos e à classificação das publicações, por exemplo. O direito de resposta, mencionado como algo que sobrecarrega os serviços da ERC, também não encontraria concretização se não estivesse no quadro das suas competências. Em suma, no enquadramento atual português, faz sentido que assim seja, o que não significa que não se possam tirar ilações acerca da sua adequação e proporcionalidade e que não se possam equacionar outras modalidades para determinadas competências da ERC. Face a isto, é semelhante a conclusão que retiramos acerca dos poderes de investigação e fiscalização, sancionatório e para-jurisdicional. Considerando o modo como a lei articula as competências e os poderes, não concluímos pela sua inadequação. Outro estudo traria certamente conclusões diferentes, se fossem analisadas todas as intervenções da ERC em caso de incumprimento, o seu posicionamento face ao leque de opções e a sua adequação às práticas em análise. Uma vez mais, repetimos, a enunciação legal diretamente aplicável ao regulador tem o mérito da congruência.

O mesmo se considera relativamente à duração dos mandatos dos membros do Conselho Regulador. No essencial, a formulação de mandatos não renováveis, regidos pela inamovibilidade, com cinco anos não coincidentes com os ciclos eleitorais enquadra-se nas virtualidades do modelo. E são, além do mais, requisitos que contribuem para aferição da sua independência (orgânica), como descreveram Moreira & Maçãs (2003). Questiona-se, porém, a vantagem da renovação parcial dos membros da equipa, o que, além de permitir continuidade institucional, poderia ajudar a colmatar uma das principais limitações, relativa ao processo de eleição, como expomos de seguida.

3.1. O potencial para ser partidariamente moldável

Entre os momentos que colocaram o regulador português no centro das críticas e dos debates na esfera pública, destacamos, desde o início da dissertação, os processos de eleição dos membros do Conselho Regulador. A lei estabelece um mecanismo segundo o qual são quatro os membros eleitos na Assembleia da República por maioria qualificada de dois terços dos votos dos deputados em efetividade de funções, que cooptam o quinto elemento.

Desde a existência dos Conselhos de Informação, a Assembleia tem um papel central na designação dos membros dos reguladores estatais dos *media* (ver *Capítulo VI*) Neste caso, os membros eram designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia: um membro por cada dez deputados de cada partido (prevendo o mínimo de um) na lei de 1977

(Assembleia_da_República, 1977) e, na versão legislativa que alterou este diploma em 1981, um representante dos partidos com menos de dez deputados, um representante dos partidos com número superior a dez ou fração superior a cinco e a designação de dois representantes adicionais pelo partido mais votado (Assembleia_da_República, 1981). No caso dos 11 membros que compunham o Conselho de Comunicação Social, eram eleitos pela Assembleia por maioria de dois terços, com base na constituição de listas propostas por um mínimo de 25 deputados e um máximo de 50, que escolhiam o Presidente e do Vice-Presidente através de voto secreto. A Alta Autoridade era de composição mista mas, na sua primeira versão, cinco dos 13 membros eram eleitos pela Assembleia e três designados pelo Governo e, na versão legislativa de 1998 que reduziu para 11 membros (Assembleia_da_República, 1998), mantiveram-se os cinco pela Assembleia e reduziu-se para um membro designado pelo Governo.

No caso da ERC, aparentemente e cingindo-nos à letra da lei que define o procedimento da eleição dos membros, não se levantam problemas. Há uma maioria qualificada, e não apenas simples, e há uma cooptação. Os problemas colocam-se quando o mecanismo é aplicado.

Consideramos que a lei deixa uma brecha fundamental quanto às garantias de independência da ERC face ao poder político-partidário. Com base em que argumentos o sustentamos? Em primeiro lugar, pelas duas eleições que ocorreram, verificou-se que a concertação de interesses dos nomes a integrar a lista para votação dos deputados surgiu da negociação entre os dois maiores partidos na Assembleia da República, o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD). Apesar de, numa das entrevistas, ter sido destacada a 'normalidade' desse procedimento na vida democrática da Assembleia e visto como vantajoso que haja acordo, mesmo sendo na base do estabelecimento de um pacto tácito de propositura de dois nomes pelo PS e dois pelo PSD, não consideramos que esta situação seja 'normal', saudável e muito menos desejável. Longe das práticas reais e efetivas da Assembleia da República, colocamo-nos no papel do cidadão comum, que nunca poderá reconhecer num procedimento destes justiça, transparência, igualdade, legitimidade e credibilidade. O atual mecanismo é teoricamente bem gizado, mas tende a favorecer a partidarização e a governamentalização do órgão, pelo facto de, indiretamente, permitir a concertação entre os dois maiores partidos (que historicamente se resumem naquele que é conhecido como o bloco central) nas duas fases fundamentais da escolha dos nomes. Em segundo lugar, a escolha dos nomes para o Conselho Regulador da ERC implica que o deputado votante aceite os nomes

propostos na totalidade, não permitindo a aceitação parcial de um ou mais dos nomes apresentados.

Em terceiro e por fim, há fortes indícios de que a concertação mencionada assenta na escolha prévia do quinto elemento que deveria ser cooptado pelos restantes membros, como se a eleição dependesse da garantia da escolha de um nome antecipadamente (e extemporaneamente) escolhido para presidir ao Conselho Regulador. A isso se alia ainda o facto de não haver nenhuma disposição legislativa ou regulamentar que assim o estabeleça, apesar de ter acontecido nas duas eleições que decorreram até ao momento. Nem a idoneidade deste membro como requisito essencial apriorístico fica assegurada.

No seu conjunto, são fatores que, a nosso ver, colocam o regulador suscetível a influências político-partidárias. O poder dos partidos políticos em moldar o regulador à imagem dos mais fortes fica com as necessárias condições para criar um regulador com contornos específicos e orientados para determinados propósitos. Fica aberta a porta de entrada, para usarmos palavras simples, o que não significa que possamos concluir que os partidos políticos portugueses, maioritários ou não, interferem diretamente nas tomadas de decisão do Conselho Regulador da ERC. São duas possibilidades, porém, que não ficam salvaguardadas.

Como tal, um suposto pacto prévio entre o(s) partido(s) proponente(s) e o membro eleito com vista a influenciar as tomadas de decisão da ERC não é o enfoque da nossa argumentação. Os dados recolhidos nas entrevistas realizadas revelam o entendimento de que as instituições dependem, em larga medida, do modo como as pessoas desempenham as suas funções e os cargos para os quais são designados. Apesar de termos encontrado perspetivas que apontam o dedo ao desempenho dos membros do primeiro Conselho Regulador da ERC, não é tanto no sentido do 'recado político-partidário' nos momentos de tomada de decisão, mas mais no sentido de politização do próprio órgão regulador através da indicação de orientações para a linha de conduta a seguir. A nossa perspetiva aponta, por outro lado, que este mecanismo de eleição deixa margem para o manobristo dos partidos no poder, o que não confere credibilidade ao regulador e é sintomático de um modelo partidariamente moldável num momento crucial da sua vida institucional e que condiciona fortemente a sua atuação nos anos se seguem.

As possibilidades que se podem equacionar para a mudança do mecanismo de designação dos membros da ERC são diversas e podem incluir nomeação pelo Presidente da República, propositura de listas de candidaturas pelos interessados ou a introdução de outros

organismos na designação de nomes para votação na Assembleia. Entre os entrevistados, sobressaiu uma mecânica pensada com base na hipótese de introduzir um ou mais elementos cuja representação adviesse de um organismo relevante para os *media*, as associações profissionais ou a academia (tendo sido inclusivamente sugerido o Conselho de Reitores). Esta seria uma das formas possíveis de mitigar as suspeições em torno do atual modelo de escolha dos membros.

O regime de impedimentos e incompatibilidades pensado para os membros da ERC é bem-intencionado. Prevê regras apertadas para a destituição e para a demissão e um conjunto de constrangimentos antes e depois do desempenho de funções no Conselho Regulador que condicionam o envolvimento dos membros com os *media* ou associações ligadas aos *media*, com o Governo ou outras funções políticas e com outros organismos da Administração Pública. O perfil que a lei estabelece é vago, limitando-se a requerer “pessoas com reconhecida idoneidade, independência e competência técnica e profissional” (n.º 1 do artigo 18º dos Estatutos - Assembleia_da_República, 2005). Pelo exposto anteriormente, esta disposição legal esvazia-se, de certo modo, na prática, visto que os problemas assinalados quanto ao mecanismo de eleição apontam para um crivo assente no acordo político-partidário, o que necessariamente relega a idoneidade, a independência, a competência para um plano subalterno (ou, pelo menos, contaminado por orientações políticas).

Em conclusão, apesar de parecer um regime de incompatibilidades rigoroso, não contempla a manutenção de vínculos com entidades que estão no quadro das atribuições da ERC. Não há nenhuma limitação que impeça a manutenção de uma licença sem vencimento com um operador televisivo ou um jornal, por exemplo. Aliás, no presente, um dos membros do Conselho Regulador era jornalista de um operador televisivo até pouco tempo antes de iniciar funções na ERC. Não sendo a nossa pretensão colocar em causa a elegibilidade de atuais ou pretéritos membros do Conselho, consideramos que estas situações configuram limitações preocupantes, o que não significa que sejam critério exclusivo para a aferição da isenção, da independência ou da qualidade global do seu desempenho.

4. Aprendizagens, limitações e desafios para investigações futuras

Esta dissertação resulta da articulação e da reflexão sobre um conjunto de materiais recolhidos com vista a dar resposta aos objetivos traçados. O nosso ângulo de análise foi particular e, em simultâneo, procurando uma visão abrangente e uma perspetiva integrada sobre a regulação. Esta característica pode ser considerada uma limitação do nosso estudo. Centramo-nos nas relações do poder sob o ponto de vista dos entrevistados, numa lógica de ‘poder percebido’, logo, não da realidade em si mesma. No entanto, no leque abrangente de reguladores que estudámos também pode residir a fundamentação da própria limitação, tendo em conta que incluímos organismos extintos e experiências pretéritas, acerca dos quais os testemunhos dos entrevistados foram cruciais.

Todos os projetos traçam os seus caminhos e são uma aprendizagem. Permitimo-nos, nesta fase final do trabalho, a utilizar um registo um pouco mais informal.

Antes de mais, como foi evidente para o leitor que percorreu todas as páginas até aqui, foi um percurso marcado por movimentações, em permanente alternância e até mesmo simultaneidade, entre os materiais empíricos e teóricos. Consideramos também pertinente referir a necessidade sentida, em determinadas alturas, do afastamento dos dados. Lindlof (1995) atenta na necessidade com que o investigador se depara nos momentos em que lida diretamente com a análise dos dados empíricos, procurando um afastamento necessário que se articula com períodos de escrita e de regresso aos dados num processo cíclico e de interação constante. Refletindo sobre o assunto neste estágio final, compreendemos as vantagens desse processo de recorrente afastamento e aproximação aos dados e aos materiais em mãos. No fundo, tratou-se de visitar os dados, em vários e diferentes momentos da investigação.

Os traços do nosso percurso foram expostos e explicamos as nossas opções em termos epistemológicos, teóricos, metodológicos e analíticos. Por isso, preferimos dedicar esta parte a desafios para futuras investigações, a intenções que gostaríamos de ter concretizado, ou a ambas, já que por vezes se sobrepõem:

- A nossa abordagem posicionou-se claramente na perspetiva singular das perceções sobre os poderes no quadro da regulação dos *media* em Portugal. Isto significa que ficaram de lado outros olhares e outras perspetivas de extrema relevância e que gostaríamos de considerar futuramente. Uma análise das relações de poder centrada

especificamente nos modelos reguladores em ação permitir-nos-ia aferir as interferências e influências mútuas que efetivamente ocorrem e que implicam dinâmicas entre os poderes social, político, mediático e económico, do mesmo modo que permitiria explorar as suas consequências. Por outro lado, reconhecemos que o eixo da análise da cobertura jornalística da regulação dos *media* e de cada um dos organismos que exerceram e exercem funções em Portugal também seria útil, embora tivesse que incluir artigos, reportagem e opinião na imprensa, na rádio e na televisão para ter maior abrangência e colmatar algumas dificuldades causadas pelas diferentes épocas e contextos em que se circunscreveria. Gostaríamos de explorar este eixo da (in)visibilidade da regulação e dos reguladores nos próprios *media*, bem como o das perceções dos *media* mainstream sobre a própria regulação. Através da realização de entrevistas aos jornalistas e aos profissionais dos *media* ou de observação participante, poderíamos compreender como as práticas reguladoras influenciam as práticas jornalísticas (e vice-versa).

- Salientamos a necessidade de investir mais na perspetiva internacional comparativa da regulação dos *media* a partir de Portugal e considerando o enquadramento na União Europeia. O aprofundamento das comparações entre países permite explorar e dar respostas a questões como: as vantagens e as desvantagens dos reguladores convergentes, o modo como cada país tem percecionado o tema; as medidas concretas que têm sido tomadas, no âmbito dos novos *media* e da regulação da internet; a diversidade de mecanismos (englobando a autorregulação e a correção) que existem nos diferentes contextos nacionais, a sua viabilidade e a lógica integrada das funções de cada um. Procuramos dar o nosso contributo ao seguirmos esta linha de pensamento em investigações em curso, em particular o trabalho desenvolvido no âmbito da investigação sobre os reguladores estatais da Europa e a implementação do modelo comparativo (Sousa *et al.*, 2013b).
- Relacionado com o aspeto antes mencionado, destacamos a pertinência de uma linha de análise que, de algum modo, conjugue a regulação dos *media* e a regulação das telecomunicações em Portugal. Neste quadro, relevam a desconstrução dos jogos de poder e de influências e uma reflexão aprofundada sobre as possibilidades, potencialidades, vantagens e limitações da constituição de reguladores convergentes, bem como acerca da eventual concretização deste modelo no nosso contexto.

Consideramos que são precisos estudos que avaliem, na prática, as implicações/consequências potenciais da implementação de um regulador convergente em Portugal. Não o dizemos em termos premonitórios, mas antes numa vertente de avaliação do seu interesse efetivo, já que foi um assunto que esteve na agenda governamental. Perceber, nomeadamente recorrendo a comparações com países que têm reguladores convergentes, que vantagens e que desvantagens podem ser encontradas e que mais-valias, se as houver, poderia trazer ao caso português.

- Os desafios que a internet e as lógicas de comunicação global têm trazido ao contexto e às práticas mediáticas tornam, a nosso ver, a regulação da internet num tema desafiante e sobre o qual ainda há muito trabalho por realizar, nomeadamente numa perspetiva interdisciplinar. Consideramos que são precisos estudos que aprofundem temas como os direitos de autor e os discursos do ódio sob o ponto de vista das Ciências da Comunicação.
- A ética e a deontologia estiveram no nosso caderno de trabalhos ao longo desta dissertação. No entanto, consideramos que o estímulo deixado por trabalhos nesta área não foi satisfeito neste projeto. Gostaríamos, por isso, de enveredar mais profundamente sobre a ética e a deontologia, enquadrando-as no contexto das novas tecnologias, da multiplicação das plataformas de distribuição de conteúdos e da proliferação de possibilidades interativas no exercício da profissão de jornalista, designadamente no que respeita ao enquadramento legal profissional e sindical e aos princípios éticos e deontológicos (a juridificação da norma deontológica, a aplicabilidade de um código de ética aos não profissionais, as implicações da constituição de uma Ordem para os jornalistas são apenas parte dos temas que suscitam interesse da nossa parte).

Deixamos uma última nota prática que se liga ao nosso próprio modo de encarar a ciência e o trabalho científico. Neste estudo em particular, um registo audiovisual das entrevistas teria sido útil e proveitoso, designadamente no que se refere à visibilidade e ao impacto das investigações científicas na sociedade. Assim, os resultados desta dissertação poderiam ser discutidos com uma maior variedade de interessados, ter um alcance mais amplo e ser utilizados em termos de consciencialização, sensibilização cívica e de pedagogia. Não obstante, essa mesma visibilidade poderia constranger os contributos recolhidos e essa é a razão principal pela qual não o fizemos.

Para finalizar, terminamos reforçando que este percurso foi, naturalmente, uma aprendizagem contínua. Os contributos interdisciplinares foram um dos aspetos mais desafiantes ao longo do caminho e enveredamos na leitura e na compreensão de áreas distintas da nossa formação de base, ainda que não tenhamos citado todos esses trabalhos (nomeadamente da Administração Pública, das Relações Internacionais e da Ciência Política). Por vezes demasiado específicos e não aplicáveis à realidade e ao contexto dos *media* e da regulação dos *media*, foram ensinamentos ricos e os seus contributos revelaram-se extremamente úteis. De realçar, a título ilustrativo, os textos de juristas centrados na configuração jurídico-legal das entidades reguladoras (principalmente das entidades administrativas independentes) e no enquadramento dos mecanismos sancionatórios dos reguladores dos *media*, ambos os temas no domínio do Direito Administrativo, e os contributos vocacionados para o Direito Constitucional e para as teorizações sobre os Direitos Fundamentais. Foram, em suma, contributos notáveis que recolhemos de todas estas áreas e que ajudaram a alargar o nosso conhecimento e a nossa visão/abordagem. Reiteramos a sua importância em conferir outros olhares à (*media*) *governance*, à regulação e às políticas para os *media* e assumimos, como o fizemos consistentemente nesta dissertação, a complexidade real do tema, não apenas no quadro das Ciências da Comunicação e da Economia Política dos *Media*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AACS. (2004). Deliberação sobre Processo referente às Relações entre os Poderes Político e Económico e os Órgãos de Comunicação Social (Aprovada em reunião plenária de 17 de Novembro de 2004). Disponível em www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWRRpYS9kZWVpc29lcy9vYmpY3RvX29mZmxpbmUvNTg3MS5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvJltzOjIwOjJkZWxpYmVyYWVhby00NDA2MiAwNC17fQ==/deliberacao-44062004 jan2012
- Abramson, B. D. (2001). Media policy after regulation? *International Journal of Cultural Studies*, 4(3), 301-326.
- Acordo. (2003). Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social Relativo à Cobertura de Processos Judiciais. Disponível em www.erc.pt/documentos/legislacao/DeclaracaodePrincipioseAcordodeOCSrelativaacoberturadeProcessosJudiciaispelosmedia.pdf jan2015
- Acordo. (2006). Acordo de Auto-regulação sobre a Classificação de Programas de Televisão (13/09/2006). Disponível em www.erc.pt/documentos/legislacao/Acordodeautoregulacaosobreaclassificacaodeprogramasdetelevisao.pdf jan2015
- Acordo. (2009). Acordo de Auto-regulação em Matéria de "Colocação de Produto" e "Ajudas à Produção e/ou Prémios" (06/02/2009). Disponível em http://www.icap.pt/icapv2/icap_site/noticia_detalhe.php?AG4JPQ51=ADIJZAAtela9Xr1tela9Xr1&AGoJNwtela9Xr1tela9Xr1=ADYJYwtela9Xr1tela9Xr1&AHAJNg5j=ADItela9Xr1 jan2015
- Acordo. (2014). Acordo de Autorregulação em Matéria de Concursos com Participação Telefónica (17/06/2014). Disponível em <http://sic.sapo.pt/concursos/2014-12-18-Acordo-Autorregulacao> jan2015
- Altheide, D. L. (1996). Process of Qualitative Document Analysis. In D.L. Altheide (Ed.), *Qualitative Media Analysis* (pp. 24-45). Thousand Oaks: Sage.
- Assembleia_da_República. (1977). Lei n.º 78/77 de 25 de outubro - Conselhos de Informação. *Diário da República - I Série*, 24, 2561-2563.
- Assembleia_da_República. (1978a). Lei n.º 31/78 de 20 de junho - Conselho de Imprensa. *Diário da República - I Série*, 139, 1080-1082.

- Assembleia_da_República. (1978b). Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro - Aprovada, para ratificação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. *Diário da República - I Série*, 236, 2119-2145.
- Assembleia_da_República. (1978c). Lei n.º 67/78 de 14 de outubro - Conselhos de Informação. *Diário da República - I Série*, 237, 2153-2155.
- Assembleia_da_República. (1981). Lei n.º 1/81 de 18 de fevereiro - Alteração à Lei n.º 78/77 de 25 de outubro Conselhos de Informação. *Diário da República - I Série*, 41, 438.
- Assembleia_da_República. (1983). Lei n.º 23/83 de 6 de Setembro - Conselho de Comunicação Social. *Diário da República - I Série*, 205, 3134-3139.
- Assembleia_da_República. (1986). Lei n.º 11/86 de 3 de Maio - Revogação de disposições da Lei n.º 23/83 de 6 de Setembro (Conselho de Comunicação Social). *Diário da República - I Série*, 101, s/p.
- Assembleia_da_República. (1990). Lei n.º 15/90 de 30 de junho - Atribuições, competências, organização e funcionamento da Alta Autoridade para a Comunicação Social. *Diário da República - I Série*, 149, 2758-2761.
- Assembleia_da_República. (1998). Lei n.º 43/98 de 6 de Agosto - Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social. *Diário da República - I Série-A*, 180, 3783-3788.
- Assembleia_da_República. (1999). Lei n.º 2/99 de 13 de janeiro - Aprova a Lei de Imprensa (retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/99, de 18 de fevereiro e alterada pelo artigo 95º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio). *Diário da República - I Série-A*, 10, 201-208.
- Assembleia_da_República. (2002). Lei n.º 18-A/2002 de 18 de Julho - Segunda alteração à Lei n.º 31-A/98, de 14 de Julho (aprova a Lei da Televisão), alterada pela Lei n.º 8/2002, de 11 de Fevereiro, e primeira alteração à Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto (Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social). *Diário da República - I Série-A*, 164, 5402-5402).
- Assembleia_da_República. (2003). Lei n.º 33/2003 de 22 de Agosto - Aprova a reestruturação do sector empresarial do Estado na área do áudio-visual (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 2/94, de 10 de Janeiro, à Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, e à Lei n.º 18-A/2002, de 18 de Julho). *Diário da República - I Série-A*, 193, 5344-5355.

- Assembleia_da_República. (2004). Lei n.º 5/2004 de 10 de Fevereiro - Lei das Comunicações Electrónicas (Alterada, pela 13ª vez, pela Lei n.º 127/2015, de 03 de setembro). *Diário da República - I Série-A, 34*, 788-821.
- Assembleia_da_República. (2005). Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro - Cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. *Diário da República - I Série-A, 214*, 6396-6409.
- Assembleia_da_República. (2006a). Decreto-Lei n.º 103/2006 de 7 de junho - Regime de taxas da ERC. *Diário da República - I Série-A, 110*, 4028-4037.
- Assembleia_da_República. (2006b). Portaria n.º 1428/2006, de 22 de Dezembro - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2005, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série, 245*, 8535-8536.
- Assembleia_da_República. (2007a). Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro - Aprova a lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão. *Diário da República - I Série, 32*, 1138-1144.
- Assembleia_da_República. (2007b). Lei n.º 64/2007 de 6 de Novembro - Primeira alteração à Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, que aprovou o Estatuto do Jornalista. *Diário da República - I Série, 213*, 8052-8063.
- Assembleia_da_República. (2007c). Portaria n.º 1629/2007, de 31 de Dezembro - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2006, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série, 251*, 9121.
- Assembleia_da_República. (2008a). Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de Abril - Regime de organização e funcionamento da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e da acreditação profissional dos jornalistas. *Diário da República - I Série, 74*, 2215-2220.
- Assembleia_da_República. (2008b). Portaria n.º 1544/2008, de 31 de Dezembro - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2007, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série, 252*, 9210.
- Assembleia_da_República. (2009a). Despacho n.º 22265/2009 - Regulamento da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista. *Diário da República - 2ª Série (Parte C), 195*, 40704-40705.

- Assembleia_da_República. (2009b). Portaria n.º 537/2009, de 19 de Maio - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2008, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série, 96*, 3187-3188.
- Assembleia_da_República. (2010). Lei n.º 54/2010 de 24 de Dezembro - Lei da Rádio (revoga a Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 38/2014, de 9 de Julho). *Diário da República - I Série, 248*, 5903-5918.
- Assembleia_da_República. (2011a). Despacho n.º 10254/2011 - Constituição de um grupo de trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social. *Diário da República - II Série, 157*, 33640.
- Assembleia_da_República. (2011b). Lei n.º 8/2011, de 11 de abril - Procede à 1.ª alteração à Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, à 12.ª alteração ao Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, e à 1.ª alteração à Lei n.º 8/2007, de 14 de Fevereiro, que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e de televisão, transpondo a Directiva n.º 2007/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro. *Diário da República - I Série, 71*, 2139-2175.
- Assembleia_da_República. (2011c). Portaria n.º 88/2011, de 28 de Fevereiro - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2009, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série, 41*, 1204.
- Assembleia_da_República. (2011d). Relatório - Audições realizadas na Comissão de Ética, Sociedade e Cultura no âmbito da Liberdade de Expressão e da Liberdade de Imprensa. Disponível em http://www.parlamento.pt/arquivodocumentacao/documents/coleccoes_relatorio.pdf mar2011
- Assembleia_da_República. (2013a). Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto de 2013 - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. *Diário da República - I Série, 165*, 5184-5196.
- Assembleia_da_República. (2013b). Portaria n.º 329/2013, de 7 de novembro - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM,

- relativos ao ano orçamental de 2011, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série*, 216, 6418.
- Assembleia_da_República. (2014). Lei n.º 40/2014, de 9 de julho - Procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido), modificando o conteúdo dos programas que integram a concessão do serviço público de televisão. *Diário da República - I Série*, 130, 3756-3758.
- Assembleia_da_República. (2015a). Decreto-Lei n.º 24/2015 de 6 de fevereiro. *Diário da República - I Série*, 26, 718-721.
- Assembleia_da_República. (2015b). Portaria n.º 92/2015, de 27 de março - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2012, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série*, 61, 1702.
- Assembleia_da_República. (2015c). Portaria n.º 93/2015, de 27 de março - Fixa o montante a transferir para a ERC, por conta dos resultados líquidos do ICP-ANACOM, relativos ao ano orçamental de 2013, e entregues como receita geral do Estado. *Diário da República - I Série*, 61, 1703.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Aznar, H. (1999). El Ombudsman, como Mecanismo de Autorregulación. *Revista Latina de Comunicación Social*, 13. Disponível em <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/145hugo.htm> nov.2013
- Aznar, H. (2005). *Comunicação Responsável – A Auto-regulação dos Média*. Porto: Porto Editora.
- Babbie, E. (1990). *Survey Research Methods*. Califórnia: Wadsworth.
- Baldwin, R. & Black, J. (2007). *Really Responsive Regulation*. Londres: LSE Law, Society and Economy Working Papers 15/2007 at the London School of Economics and Political Science.
- Baldwin, R. & Black, J. (2010). Really Responsive Regulation Risk-Based Regulation. *Law & Policy*, 32(2), 181-213.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). Introduction: Regulation - The Field and the Developing Agenda. In R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 3-16). Oxford: Oxford University Press.

- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Bang, H. P. (2003). A New Ruler Meeting a New Citizen: Culture Governance and Everyday Making. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 241-265). Manchester: Manchester University Press.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2004a). Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government Regulations. *European Journal of Communication*, 19(2), 165-194. doi: 10.1177/0267323104042909
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2004b). Media Responsibility and Accountability: New Conceptualizations and Practices. *Communications*, 29(1), 5-25.
- Barthes, R. (1964). *Elements of Semiology* (A.L.a.C. Smith, Trans.). Nova Iorque: Hill and Wang.
- Bartle, I. & Vass, P. (2005). Research Report 17 - Self-regulation and the Regulatory State: A Survey of Policy and Practice Disponível em www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf
- Bartle, I. & Vass, P. (2007). Self-Regulation within the Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm? *Public Administration*, 85(4), 885–905.
- Bauer, M. W. (2000). Classical Content Analysis: A Review. In M.W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook* (pp. 131-151). Londres: Sage.
- Bauer, M. W. & Aarts, B. (2000). Corpus Construction. In M.W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook* (pp. 19-37). Londres: Sage.
- Becker, L. B. & Vlad, T. (2011). Evaluating Media Freedom. In J. Trappel & W.A. Meier (Eds.), *On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy* (pp. 3-23). Nova Iorque: Peter Lang Publishing.
- Benson, R. (2011). Book Review: Clifford G. Christians, Theodore L. Glasser, Denis McQuail, Kaarle Nordenstreng & Robert A. White, *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana: University of Illinois Press, 2009. *Journalism*, 12(7), 923-925. doi: 10.1177/1464884911413512
- Berger, A. A. (2000). *Media and Communication Research Methods - An Introduction to Qualitative and Quantitative Approaches*. Londres: Sage.

- Bernauer, T., Kalbhenn, A., Koubi, V. & Spilker, G. (2010). A Comparison of International and Domestic Sources of Global Governance Dynamics. *British Journal of Political Science*, 40(3), 509-538. doi: 10.1017/S0007123410000098
- Bernier, M.-F. (1994). *Éthique et Deontologie du Journalisme*. Sainte-Foy: Les Presses de L'Université Laval.
- Bertrand, C.-J. (2002). *A Deontologia dos Media*. Coimbra: MinervaCoimbra.
- Better_Regulation_Task_Force. (2003). Principles of Good Regulation. Disponível em <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebarchive.nationalarchives.gov.uk%2F20100407162704%2Fhttp%3A%2Farchive.cabinetoffice.gov.uk%2Fbrc%2Fupload%2Fassets%2Fwww.brc.gov.uk%2Fprinciplesleaflet.pdf&ei=5J14VJKyK9jxaJTKgogE&usg=AFQjCNEN-PkUbq7HGxQ0qPOHifeF8xMyxg&sig2=CXRnEBIb4W3BeP15fDu5Hg> nov.2014
- Bevir, M. (2003). A Decentred Theory of Governance. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 200-221). Manchester: Manchester University Press.
- Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (2003). Decentring British Governance: From Bureaucracy to Networks. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 61-78). Manchester: Manchester University Press.
- Bilhim, J. (2003). Autoridades Reguladoras Independentes - Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas. *Observatório - Revista do OBERCOM*, 8, 21-27.
- Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World. *Current Legal Problems*, 54(1), 103-146.
- Black, J. (2002). Critical Reflections on Regulation. *CARR Discussion Papers, DP 4. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science*. Disponível em <http://eprints.lse.ac.uk/35985/> jan.2013
- Black, J. (2004). The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia - A Research Report. Disponível em https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=https%3A%2F%2Fwww.lse.ac.uk%2Fcollections%2Fflaw%2Fstaff%2520publications%2520full%2520text%2Fblack%2Frisk%2520based%2520regulation%2520in%2520financial%2520services.pdf&ei=HSSIVO-nKYPmUt_fg5AL&usg=AFQjCNEH0dkKjKQkfn0wsBCe9oHKCn1B7w&sig2=hyYy5FdePffS4u2050EI-A nov.2014

- Black, J. (2005). The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Public Law*, 510-546.
- Black, J. (2008). *Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation*. Londres: LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2008 at the London School of Economics and Political Science.
- Black, J. (2010a). *Risk-based Regulation: A Short Introduction for the Legal Services Board*. Paper presented at the The Future of the Legal Services - Emerging Thinking. www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/publications/pdf/14_june_conference_papers.pdf
- Black, J. (2010b). Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Learnt. In OCDE (Ed.), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk* (pp. 185-224). Paris: OECD.
- Black, J. (2010c). The Role of Risk in Regulatory Processes. In R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 302-348). Oxford Oxford University Press.
- Bloco_de_Esquerda. (2012). Projeto de Lei n.º/XII/1.^a apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda - Altera a estrutura da ERC, garantindo a isenção, idoneidade e independência do Conselho Regulador face ao poder político e económico (Primeira alteração à lei n.º 53/2005, de 8 de novembro). Disponível em www.beparlamento.net/sites/default/files/pl_alteracao_erc.pdf jan2014
- Blogue_Conselho_de_Imprensa. (2008). "O Conselho de Imprensa" - Post de 9 de julho de 2008. Disponível em <http://conselhodeimprensa.blogspot.pt/> jul2014
- Blumler, J. G. & Gurevitch, M. (1995). *The Crisis of Public Communication*. Londres: Routledge.
- Börzel, T. A. & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4, 113-134. doi: 10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217-228. doi: 10.1177/0020852305053881
- Braithwaite, J. (2002). *Responsive Regulation and Restorative Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2006). Responsive Regulation and Developing Economies. *World Development*, 34(5), 884-898.

- Braithwaite, J., Coglianese, C. & Levi-Faur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference? *Regulation & Governance*, 1(1), 1-7. doi: 10.1111/j.1748-5991.2007.00006.x
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brock, G. (2012). The Leveson Inquiry: There's a bargain to be struck over media freedom and regulation. *Journalism*, 13(4), 519-528. doi: 10.1177/1464884912443495
- Brousseau, É. (2001). Régulation de l'Internet: L'Autorégulation Nécessite-t-elle un Cadre Institutionnel? *Revue Économique*, 52(7), 349-377. doi: 10.3917/reco.527.0349
- Cafaggi, F. (2004). Le Rôle des Acteurs Privés dans les Processus de Régulation: Participation, Autorégulation et Régulation Privée. *Revue Française d'Administration Publique*, 109(1), 23-35.
- Cafaggi, F., Casarosa, F. & Prosser, T. (2012). Comparative Report - The Regulatory Quest for Free and Independent Media: European Commission/MEDIADEM - European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems.
- Campbell, A. J. (1999). Self-Regulation and the Media. *Federal Communications Law Journal*, 51(3), 711-772.
- Camponez, C. (2014). Entre Verdade e Respeito – Por Uma Ética do Cuidado no Jornalismo. *Comunicação e Sociedade*, 25, 110-123.
- Camponez, J. C. (2009). *Fundamentos de Deontologia do Jornalismo: A Auto-regulação Frustrada dos Jornalistas Portugueses (1974-2007)*. Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra.
- Camps, V. (2004). Instituciones, agencias y mecanismos de supervisión mediática. In J.C.y.V. Gozávez (Ed.), *Ética de los Medios - Una Apuesta por la Ciudadanía Audiovisual* (pp. 233-251). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Carpentier, N. (2011). *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*. Bristol: Intellect.
- Carpinteiro, J. A. P. & Alves, A. A. (2010). O Papel do Estado Social e a Regulação Independente. *Revista On-Line Liberdade e Cidadania*, 9. Disponível em http://www.flc.org.br/revista/materias_viewf467.html?id= jan2014

- Carvalho, A. A. d. (1986). *A Liberdade de Informação e o Conselho de Imprensa 1975/1985*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros/Direção-Geral da Comunicação Social.
- Carvalho, A. A. d. (2010). As Especificidades da Regulação Portuguesa da Comunicação Social. *Trajectos*, 17, 67-74.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CESE. (2004). Co-regulation and Self-regulation: Current State of Co-Regulation and Self-regulation in the Single Market. Disponível em <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.80> Jan.2014
- Chakravartty, P. (2007). Governance Without Politics: Civil Society, Development and the Postcolonial State. *International Journal of Communication*, 1, 297-317.
- Christians, C. & Nordenstreng, K. (2004). Social Responsibility Worldwide. *Journal of Mass Media Ethics*, 19(1), 3-28. doi: 10.1207/s15327728jmme1901_2
- Christians, C. G., Fackler, M., Rotzoll, K. B. & McKee, K. B. (2001). *Media Ethics - Cases and Moral Reasoning*. Nova Iorque: Longman.
- Christians, C. G., Glasser, T. L., McQuail, D., Nordenstreng, K. & White, R. A. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana/Chicago: University of Illinois.
- Christofoletti, R. (2014). Preocupações Éticas no Jornalismo Feito por Não-jornalistas. *Comunicação e Sociedade*, 25, 267-277.
- CMPF. (2013). European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom (Relatório elaborado pelo “Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF)”, sob encomenda da Comissão Europeia). Disponível em <http://cmpf.eu.eu/Documents/CMPFPolicyReport2013.pdf> jan.2015
- Código_Penal. (2015). Lei n.º 30/2015, de 22 de abril - Trigesima quinta alteração ao Código Penal, sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, primeira alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, primeira alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e primeira alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril,. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2314&tabela=leis&so_miolo= jun2015
- Cohen-Almagor, R. (2014). After Leveson: Recommendations for Instituting the Public and Press Council. *The International Journal of Press/Politics*, 19(2), 202-225. doi: 10.1177/1940161213516680

- Collins, R. (2004). Three Myths of Internet Governance Considered in the Context of the UK. *Prometheus*, 22(3), 267-291. doi: 10.1080/0810902042000255723
- Collins, R. (2006). Internet governance in the UK. *Media, Culture & Society*, 28(3), 337-358. doi: 10.1177/0163443706061686
- Comissão Europeia. (1999). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Princípios e Orientações para a Política Audiovisual da Comunidade na Era Digital (Bruxelas, 14.12.1999 - COM(1999) 657 final). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999DC0657> out.2013
- Comissão Europeia. (2001a). Governança Europeia - Um Livro Branco (Bruxelas, 25.7.2001 - COM(2001) 428 final). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413213099044&uri=CELEX:52001DC0428>
- Comissão Europeia. (2001b). Primeiro Relatório de Avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação da Recomendação 98/560/CE do Conselho (de 24 de setembro de 1998). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0106:FIN:PT:PDF> jan.2014
- Comissão Europeia. (2002). Comunicação da Comissão - Plano de acção "Simplificar e Melhorar o Ambiente Regulador" (Bruxelas, 5.6.2002 - COM(2002) 278 final). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1429543658999&uri=CELEX:52002DC0278> out.2013
- Comissão Europeia. (2003a). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões "O Futuro da Política Europeia de Regulação Audiovisual" COM(2003) 784 final. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52003DC0784> jan.2015
- Comissão Europeia. (2003b). Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia Disponível em http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fgovernance%2Fdocs%2Fcomm_rapport_pt.pdf&ei=5us8VPGEHITiaLfmGagD&usq=AFQjCNFhrjblt6p2H4qyREhpb1xWkIQ&sig2=uXI4HwBFc8PpTqAXtSS0hg
- Comissão Europeia. (2003c). Segundo Relatório de Avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação da Recomendação 98/560/CE do Conselho

- (de 24 de setembro de 1998). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0776:FIN:PT:PDF> jan.2014
- Comissão Europeia. (2013). Livro Verde "Preparação para um Mundo Audiovisual Plenamente Convergente: Crescimento, Criação e Valores". Disponível em <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:PT:PDF> jan.2014
- Comissão Europeia. (2014a). Decisão C(2014) 462 - Commission Decision of 3.2.2014 on establishing the European Regulators Group for Audiovisual Media Services - ERGA. Disponível em ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4294 jan.2015
- Comissão Europeia. (2014b). Minutes of the Meetings of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services. Disponível em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/inaugural-meeting-european-regulators-group-audiovisual-media-services-erga> jan.2015
- Condesso, F. d. R. (2007). *Direito da Comunicação Social (Lições)*. Coimbra: Almedina.
- Conselho da Europa. (1950). Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (Rome, 4.XI.1950). Disponível em <http://www.coe.int/pt/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063776> jan2014
- Conselho da Europa. (2000). Recommendation No. R (2000)23 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector (Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000, at the 735th meeting of the Ministers' Deputies). Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29023%26exppmem_EN.asp jan.2015
- Conselho da Europa. (2001). Recommendation Rec(2001)8 of the Committee of Ministers to Member States on Self-regulation concerning Cyber Content (Self-regulation and User Protection Against Illegal or Harmful Content on New Communications and Information Services). Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220387&Site=CM> jan.2015
- Conselho da Europa. (2003a). CM(2003)87 - Political Message from the Committee of Ministers to the World Summit on the Information Society (WSIS) (Geneva, 10-12

- December 2003) - Adopted by the Committee of Ministers on 19 June 2003 at the 844th meeting of the Ministers' Deputies. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=45673> jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2003b). Declaration of the Committee of Ministers on freedom of communication on the Internet (Adopted on 28 May 2003 at the 840th meeting of the Ministers' Deputies) Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec%282003%29FreedomCommInt_en.asp#TopOfPage jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2005). 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy - Adopted Texts. Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/mcm%282005%29005_EN.asp? jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2008a). Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies). Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM> jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2008b). Resolution 1636 (2008) - Indicators for Media in a Democracy (Adopted by the Assembly on 3 October 2008 - 36th Sitting). Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17684&lang=en> jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2009). 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services - A New Notion of Media? (28 and 29 May 2009, Reykjavik, Iceland) - Political Declaration and Resolutions. Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MCM%282009%29011_en_final_web.pdf jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2011a). Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media (Adopted on 21 September 2011 at the 1121st meeting of the Ministers' Deputies). Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645> jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2011b). Resolution 1843 (2011) - The protection of privacy and personal data on the Internet and online media. Disponível em

- <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18039&lang=en>
jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2012a). Recommendation 1998 (2012) - The Protection of Freedom of Expression and Information on the Internet and Online Media. Disponível em <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18325&Language=EN>
jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2012b). Resolution 1877 (2012) - The Protection of Freedom of Expression and Information on the Internet and Online Media. Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18323&lang=en>
jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2013). Belgrade Ministerial Conference - Political Declaration and Resolutions. Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/Belgrade%20Ministerial%20Conference%20Texts%20Adopted_en.pdf jan.2015
- Conselho_da_Europa. (2014). Resolution 1970 (2014) - Internet and politics: the impact of new information and communication technology on democracy. Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=20447&lang=en>
jan.2015
- Conselho_de_Ministros. (1975). Decreto-Lei n.º 85-C/75 de 26 de fevereiro - Promulga a Lei de Imprensa. *Diário do Governo - I Série (2º Suplemento)*, 48, 3-16.
- Constituição da República Portuguesa*. (2004). Coimbra: Almedina.
- Corner, J. (2004). Review Essay - Freedom, rights and regulations. *Media, Culture & Society*, 26(6), 893-899. doi: 10.1177/0163443704047033
- Correio_da_Manhã. (14/10/2011). Eleição de Magno levanta polémica. Disponível em http://www.cmjornal.xl.pt/tv_media/detalhe/eleicao-de-magno-levanta-polemica.html.
jan2014.
- Couldry, N. (2003). *Media Rituals - A Critical Approach*. Londres: Routledge.
- Couldry, N. (2009). Does 'the Media' Have a Future? *European Journal of Communication*, 24(4), 437-449.
- Csaszar, F. (2005). Understanding the Concept of Power. In R. Alsop (Ed.), *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections* (pp. 137-146). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- Cuilenburg, J. v. & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181–207.
- D’Haenens, L., Mansell, R. & Sarikakis, K. (2010). Editor's Introduction. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 131-133. doi: 10.1111/j.1753-9137.2010.01071.x
- Decreto-Lei n.º 181/76 de 9 de Março - Dá nova redacção a vários artigos do Decreto-Lei n.º 85/C/75, de 26 de Fevereiro, relativo à Lei de Imprensa (1976). *Diário do Governo - I Série*, 58, 487.
- Denicoli, S. (2012). *A implementação da Televisão Digital Terrestre em Portugal*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Disponível em http://aleph.sdum.uminho.pt/F/NY6MYYB4S6S1M9L5P3GTRVJT6NQEY6SYG4RSG1XIA1MTYGYGXB-21505?func=full-set-set&set_number=311353&set_entry=000001&format=999
- Denicoli, S. & Lameiras, M. (2014). Novos Cenários Digitais para um Novo Serviço Público de Comunicação. In M.d.L. Martins & M. Oliveira (Eds.), *Comunicação ibero-americana: os desafios da Internacionalização - Livro de Atas do II Congresso Mundial de Comunicação Ibero-americana* (pp. 1475-1488). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade / Universidade do Minho. Disponível em http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/154.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (1989a). Reunião Plenária de 1 de Junho de 1989 (V Legislatura). *I Série*, 91, 4507-4540.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (1989b). Reunião Plenária de 26 de Abril de 1989 (V Legislatura). *I Série*, 70, 3317-3376.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (1989c). Reunião Plenária de 29 de Março de 1989 (V Legislatura). *I Série*, 55, 1901-1936.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (1990). Reunião Plenária de 8 de Março de 1990 (V Legislatura). *I Série*, 50, 1757-1819.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (2004a). Reunião Plenária de 20 de Outubro de 2004 (IX Legislatura). *I Série*, 14, 669-730.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (2004b). Reunião Plenária de 22 de Abril de 2004 (IX Legislatura). *I Série*, 78, 4191-4304.

- Diário_da_Assembleia_da_República. (2005). Reunião Plenária de 14 de Setembro de 2005 (X Legislatura). / *Série, 44*, 1998-2052.
- Diário_da_Assembleia_da_República. (2006). Reunião Plenária de 1 de Fevereiro de 2006 (X Legislatura). / *Série, 84*, 3943-3982.
- Diário_de_Notícias. (12/07/2001). Recolha de imagens regulada. Disponível em <https://www.apfn.com.pt/Noticias/Jul2001/dn12.htm>. jan2014.
- Diário_de_Notícias. (19/11/2004). Editorial - "A coisa antes de o ser já o era". Disponível em http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=589779. out2011.
- Diário_de_Notícias. (20/11/2004). AACS diz que Governo convive mal com diversidade de opiniões. Disponível em http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=589967. jan2012.
- Diário_de_Notícias. (28/09/2012). Marques Mendes critica "partidarização" da ERC. Disponível em http://www.dn.pt/Common/print.aspx?content_id=2797229. jan2014.
- Dollé, N. (2008). La France Finira-t-elle par se Doter d'un Conseil de Presse? *Les Cahiers du Journalisme, 18*, 130-135.
- Donges, P. (2007). The New Institutionalism as a Theoretical Foundation of Media Governance. *Communications, 32*, 325-330.
- Donk, A. & Trappel, J. (2011). Indicators and Definitions. In J. Trappel, H. Nieminen & L. Nord (Eds.), *The Media for Democracy Monitor: A Cross National Study of Leading News Media* (pp. 29-50). Gotemburgo: Nordicom/Universidade de Gotemburgo
- Downing, J. (1996). *Internationalizing Media Theory: Transition, Power, Culture*. Londres: Sage.
- Dreyer, S. (2014). Locating a Regulator in the Governance Structure: A Theoretical Framework for the Operationalization of Independence. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (pp. 113-138). Bristol: Intellect.
- Dreyfus, H. L. & Rabinow, P. (1983). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Duarte, F. B. (2003). O Papel do Estado na Indústria da Comunicação. *Observatório - Revista do OBERCOM, 8*, 127-133.
- Duncan, J. (2014). A Political Economy of Press Self-regulation: The Case of South Africa. *Media, Culture & Society, 36*(2), 167-182. doi: 10.1177/0163443713515738

- E-clique.com. (2012). Opinião Alberto Arons de Carvalho - "Sobre a Independência da ERC" (15.07.2012). Disponível em [http://www.e-clique.com/cronicas/emrevista/sobre-a-independencia-da-erc/ set2012](http://www.e-clique.com/cronicas/emrevista/sobre-a-independencia-da-erc/set2012).
- Económico. (07/10/2011). Magno confirmado na ERC mas PS critica “precipitação” do PSD. Disponível em http://economico.sapo.pt/noticias/magno-confirmado-na-erc-mas-ps-critica-precipitacao-do-psd_128424.html. jan2014.
- Eko, L. (2006). Book Review: W. Schulz & T. Held, Regulated self-regulation as a form of modern government.
- Luton: University of Luton Press, 2004. *Journal of Communication Inquiry*, 30, 378-382. doi: 10.1177/0196859906290563
- ERC. (2006). Parecer 2/2006 - Parecer relativo ao Anteprojecto da Proposta de Lei que Altera o Estatuto do Jornalista. Disponível em www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWRRpYS9kZWNPc29lcy9vYmpIY3RvX29mZmxpbmUvMTA2Ny5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvJltzOjEzOjJwYXJlY2VyLTlyMDA2Jlt9/parecer-22006 jan2015
- ERC. (2007). Deliberação 1/DF-NET/2007 - Participação da CDU – Coligação Democrática Unitária contra a Câmara Municipal do Porto, referente ao site institucional da Câmara Municipal do Porto (www.cm-porto.pt). Disponível em www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvJltzOjg6ImRvd25sb2FkljltzOjY6InRpdHVsbyl7czo2MzoiRGVsaWJlcmEIRTNvKzEIMkZERi1ORVQIMkYyMDA3JltzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM4OjJtZWRRpYS9kZWNPc29lcy9vYmpIY3RvX29mZmxpbmUvNzQ0LnBkZil7fQ== jan2015
- ERC. (2008). Regimento das Reuniões do Conselho Regulador. Disponível em www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvJltzOjg6ImRvd25sb2FkljltzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM4OjJtZWRRpYS9maWNoZWlyb3Mvb2JqZWNo0b19vZmZsaW5lLzM3LnBkZil7czo2OjJ0aXR1bG8iO3M6NDY6IjJ2ltZW50bytkYXMrUmV1bmkIRjVlcytkbyDb25zZWxobytSZWd1bGFkb3liO30=
- ERC. (2012). Deliberação 6/DJ/2012 - Processo de averiguações relativo ao caso das alegadas pressões ilícitas do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas, sobre o jornal Público. Disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWRRpYS9kZWNPc>

- [29lcy9vYmpIY3RvX29mZmxpbmUvMTk4Mi5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvJltzOjE5OjJkZWxpYmVyYWNhby03ZGoyMDEyJt9/deliberacao-7dj2012](http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjE5OjJkZWxpYmVyYWNhby03ZGoyMDEyJt9/deliberacao-7dj2012) jan2015
- ERC. (2013). Deliberação 49/2013 (DJ) - Processo de averiguações a propósito do acesso a imagens não emitidas captadas pela RTP, na manifestação do dia 14 de novembro de 2012. Disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjE5OjJkZWxpYmVyYWNhby00OTlwMTMtZGoiO30=/deliberacao-492013-dj> jan2015
- ERC. (2014a). Diretiva 2/2014 - Utilização Jornalística de Conteúdo Gerado pelo Utilizador. Disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjE0OjJkaXJldGI2YS0yMjAxNC17fQ==/diretiva-22014> jan2015
- ERC. (2014b). Estudo "Novos Media: Sobre a Redefinição da Noção de Órgão de Comunicação Social". Disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjUwOjJzb2JyZS1hLXJlZGVmaW5pY2FvLWRhLW5vY2FvLWRILW9yZ2FvLWRILWNvbXVuaWNhYy17fQ==/sobre-a-redefinicao-da-nocao-de-orgao-de-comunicac> jan2015
- ERC. (2014c). Regulamento Interno e Orgânico da Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Disponível em www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvJltzOjg6ImRvd25sb2FkLltzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjUwOjJzb2JyZS1hLXJlZGVmaW5pY2FvLWRhLW5vY2FvLWRILW9yZ2FvLWRILWNvbXVuaWNhYy17fQ== jun2015
- ERC. (2014d). Relatório de Regulação de 2013. Disponível em <http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-201111> jan2015
- ERC. (2015a). Deliberação 99/2015 (OUT-TV) - Concursos publicitários de participação telefónica nos serviços de programas televisivos generalistas RTP1, SIC e TVI. Disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjJtZWZpY2hlaXJvJltzOjE5OjJkZWxpYmVyYWNhby03ZGoyMDEyJt9/deliberacao-992015>

- [29lcy9vYmpIY3RvX29mZmxpbmUvNjAyNy5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvltzOjI1OjJkZWxpYmVyYWNhby05OTlwMTUt3V0LXR2Jit9/deliberacao-992015-out-tv set2015](http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2014_jul2015)
- ERC. (2015b). Relatório de Regulação 2014. Disponível em http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2014_jul2015
- Evers, H. (2012). The News Ombudsman: Lightning Rod or Watchdog? *Central European Journal of Communication*, 2, 224-242.
- Expresso. (12/07/2011). Opinião Henrique Raposo - "Extinguir a ERC, sff". Disponível em <http://arquivo.expresso.pt/extinguir-a-erc-sff=f658231>. jan2012.
- Expresso. (29/09/2008). Opinião Henrique Raposo - "ERC: o Lápis Rosa". Disponível em <http://expresso.sapo.pt/opiniao/HenriqueRaposo/erc-o-lapis-rosa=f412852>. jan2012.
- Feintuck, M. & Varney, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fengler, S. (2012). From Media Self-Regulation to 'Crowd-criticism': Media Accountability in the Digital Age. *Central European Journal of Communication*, 2, 175-189.
- Fidalgo, J. (2000). A Questão das Fontes nos Códigos Deontológicos dos Jornalistas. *Comunicação e Sociedade 2 - Cadernos do Noroeste*, 14(1-2), 319-337.
- Fidalgo, J. (2006a). Novo Estatuto do Jornalista: Um Consenso Difícil. In M. Pinto & J. Fidalgo (Eds.), *Anuário 2006 – A Comunicação e os Média em Análise*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade/Universidade do Minho.
- Fidalgo, J. (2006b). *O Lugar da Ética e da Auto-regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/6011>
- Fidalgo, J. (2009). *O Lugar da Ética e da Auto-regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).
- Fidalgo, J. (2010). O Regresso do Conselho de Imprensa? *Observatorio (OBS*) Journal*, 4(1), 37-72.
- Filipe, A. (2010). Regulação e Poder Político: Um Processo de Captura. *Trajectos*, 17, 75-82.
- Finkelstein, T. H. R. (2012). Report of the Independent Inquiry into the Media and Media Regulation. Disponível em http://www.abc.net.au/mediawatch/transcripts/1205_finkelstein.pdf jan.2013
- Fiske, S. T. & Taylor, S. E. (1991). *Social Cognition*. Estados Unidos da América: McGraw-Hill.

- Flick, U. (2000). Episodic Interviewing. In M.W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook* (pp. 75-91). Londres: Sage.
- Foucault, M. (1978). *History of Sexuality - An Introduction (Part I)*. Nova Iorque: Pantheon.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Nova Iorque: Pantheon Books.
- Frau-Meigs, D. & Jehel, S. (2013). France. In H. Sousa, W. Trützschler, J. Fidalgo & M. Lameiras (Eds.), *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis* (pp. 39-55). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Fuchs, C. (2014). *Social Media - A Critical Introduction*. Londres: Sage.
- García-Avilés, J. A. & Fuente-Cobo, C. (2014). Journalists' Perceptions about Regulation and Conflicts in their Work: The Case of Madrid-based News Professionals. *Observatorio (OBS*) Journal*, 8(2), 123-142.
- Gaskell, G. (2000). Individual and Group Interviewing. In M.W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook* (pp. 38-56). Londres: Sage.
- Gauthier, G. (1990). L'Éthique de la Communication Publique: Une Approche Analytique. *Communication*, 11(2), 121-152.
- Giddens, A. (1987). *A Contemporary Critique of Historical Materialism: The Nation-state and Violence (Volume 2)*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giroux, G. (1991). La Deontologie Professionnelle dans le Champ du Journalisme. Portée et Limites. *Communication*, 12(2), 117-138.
- Golding, P. & Murdock, G. (1991). Culture, Communications, and Political Economy. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass Media and Society* (pp. 15-32). Londres: Edward Arnold.
- Golding, P., Sousa, H. & Zoonen, L. v. (2012). Trust and the Media. *European Journal of Communication*, 27(1), 3-6.
- Gomes, A. (2012). Crise, Novo Paradigma, O Próximo Jornalismo e a "Arbitragem da Ética". *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*. Disponível em http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&lg=pt jan2014

- Grupo_de_Trabalho. (2011). Relatório do Grupo de Trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social (14.11.2011). Disponível em gmcs.pt/_gmcs2008/download.php?dir=138.594&file=rel_spcs_2011.pdf jan2014
- Gunningham, N., Grabosky, P. & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (s/d). Designing Smart Regulation. Disponível em <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fenv%2Foutreach%2F33947759.pdf&ei=NtaFVKv8FobralTLgYAH&usg=AFQjCNESzBkzcWd-XGiaKsBzftVKUjQJ9Q&sig2=fwdYYDub-ZPGhj9QdeXKiQ> nov.2014
- Haan, Y. d. & Bardoel, J. (2011). From trust to accountability: Negotiating media performance in the Netherlands, 1987-2007. *European Journal of Communication*, 26(3), 230-246. doi: 10.1177/0267323111413113
- Haines, F. (2011). Addressing the risk, reading the landscape: The role of agency in regulation. *Regulation & Governance*, 5, 118-144. doi: 10.1111/j.1748-5991.2010.01097.x
- Hamelink, C. J. (2008). On Being Critical. *Communication, Culture & Critique*, 1(1), 3-7. doi: 10.1111/j.1753-9137.2007.00001.x
- Hamelink, C. J. & Nordenstreng, K. (2007). Towards Democratic Media Governance. In E.d. Bens, C. Hamelink, K. Jakubowicz, K. Nordenstreng, J.V. Cuilenburg & R.V. Derwuff (Eds.), *Media Between Culture and Commerce* (pp. 225-243). Bristol: Intellect.
- Hans_Bredow_Institute_for_Media_Research. (2006). Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector Disponível em http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm
- Hansen, A. & Machin, D. (2013). *Media & Communication Research Methods*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Harcourt, A. (2005). *The European Union and the Regulation of Media Markets*. Manchester: Manchester University Press.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity.
- Held, D. & McGrew, A. (2003). The Great Globalization Debate: An Introduction. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader - An Introduction to the Globalization Debate* (pp. 1-50). Cambridge: Polity Press.

- Himmelboim, I. & Limor, Y. (2008). Media perception of freedom of the press: A comparative international analysis of 242 codes of ethics. *Journalism*, 9(3), 235-265. doi: 10.1177/1464884907089007
- Hintz, A. (2009). *Civil Society Media and Global Governance: Intervening into the World Summit on the Information Society*. Berlin: LIT.
- Hocking, W. E. (1947). *Freedom of the Press: a Framework of Principle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hoff, J. (2003). A Constructivist Bottom-up Approach to Governance: The Need for Increased Theoretical and Methodological Awareness in Research. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 41-60). Manchester: Manchester University Press.
- Holloway, I. & Todres, L. (2003). The Status of Method: Flexibility, Consistency and Coherence. *Qualitative Research*, 3(3), 345-357.
- Hribal, L. (2011). Challenges of Media Monitoring in Transition Countries. In J. Trappel & W.A. Meier (Eds.), *On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy* (pp. 37-48). Nova Iorque: Peter Lang Publishing.
- INDIREG. (2011). INDIREG Final Report - Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001). Study conducted on behalf of the European Commission. By Hans Bredow Institute for Media Research, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Center for Media and Communication Studies (CMCS), Cullen International, Perspective Associates. Disponível em http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#regulators jan.2014
- Irion, K. & Ledger, M. (2014). Measuring Independence: Approaches, Limitations, and a New Ranking Tool. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (pp. 141-165). Bristol: Intellect.
- Irion, K. & Radu, R. (2014). Delegation to Independent Regulatory Authorities in the Media Sector: A Paradigm Shift through the Lens of Regulatory Theory. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (pp. 17-53). Bristol: Intellect.

- Jakubowicz, K. (2009). A New Notion of Media? Background Text for the 1st Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and New Communication Services Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/New_Notion_Media_en.pdf
- Jakubowicz, K. (2014). Preface - Broadcasting Regulatory Authorities: Work in Progress. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (pp. XI-XXIV). Bristol: Intellect.
- Jensen, K. B. (Ed.). (2002). *A Handbook of Media and Communication Research - Qualitative and Quantitative Methodologies*. Londres: Routledge.
- Johnson, D. (1984). Planning Small-scale Research. In J. Bell, T. Bush, A. Fox, J. Goodey & S. Goulding (Eds.), *Conducting Small-scale Investigations in Educational Management*. Londres: Harper & Row.
- Jonas, H. (1995). *El Principio de Responsabilidad - Ensayo de una Ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Editorial Herder.
- Jornal_de_Notícias. (19/11/2004). Opinião Nuno Rogeiro - "Altas autoridades". Disponível em http://www.jn.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=468900&page=-1. out2011.
- Jovchelovitch, S. & Bauer, M. W. (2000). Narrative Interviewing. In M.W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook* (pp. 57-74). Londres: Sage.
- Junta_de_Salvação_Nacional. (1974a). Decreto-lei n.º 281/74, de 25 de Junho - Comissão «Ad Hoc» para a Comunicação Social. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=liberd09> jan.2014
- Junta_de_Salvação_Nacional. (1974b). Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=estrut07> jan.2014
- Karlekar, K. D. (2011). Monitoring and Measuring Press Freedom on a Global Scale: Strengths and Weaknesses of the Freedom House Index. In J. Trappel & W.A. Meier (Eds.), *On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy* (pp. 25-36). Nova Iorque: Peter Lang Publishing.
- Karlekar, K. D. & Radsch, C. C. (2012). Adapting Concepts of Media Freedom to a Changing Media Environment: Incorporating

- New Media and Citizen Journalism into the Freedom of the Press Index. *ESSACHESS Journal for Communication Studies*, 5(1), 13-22.
- Kaye, R. P. (2006). Regulated (Self-)Regulation: A New Paradigm for Controlling the Professions? *Public Policy and Administration*, 21(3), 105-119. doi: 10.1177/095207670602100308
- Kirkbride, J., Letza, S. & Sun, X. (2005). Corporate Governance: Towards a Theory of Regulatory Shift. *European Journal of Law and Economics*, 20, 57-70.
- Kleinstauber, H. J. (2004). The Internet between Regulation and Governance. In C. Möller & A. Amouroux (Eds.), *The Media Freedom Internet Cookbook* (pp. 61-75). Viena: OSCE - Representative on Freedom of the Media.
- Kooiman, J. (2003). Activation in Governance. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 79-98). Manchester: Manchester University Press.
- Laitila, T. (1995). Journalistic Codes of Ethics in Europe. *European Journal of Communication*, 10(4), 527-544. doi: 10.1177/0267323195010004007
- Lameiras, M. & Sousa, H. (2014). No Princípio era a AACs: Análise dos Discursos Parlamentares nos Momentos de (re)Definição dos Reguladores dos Media. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, 5, 1-21.
- Lee, R. M. & Fielding, N. G. (2004). Tools for Qualitative Data Analysis. In M. Hardy & A. Bryman (Eds.), *Handbook of Data Analysis* (pp. 530-547). London: Sage.
- Leveson, L. J. (2012). An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press. Disponível em <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780.asp> jan.2013
- Limor, Y. & Gabel, I. (2002). Five Versions of One Code of Ethics: The Case Study of the Israel Broadcasting Authority. *Journal of Mass Media Ethics*, 17(2), 136-154.
- Limor, Y. & Himelboim, I. (2006). Journalism and Moonlighting: An International Comparison of 242 Codes of Ethics. *Journal of Mass Media Ethics*, 21(4), 265-285.
- Lindlof, T. R. (1995). *Qualitative Communication Research Methods*. Londres: Sage.
- Livingstone, S. (2003). On the Challenges of Cross-National Comparative Media Research. *European Journal of Communication*, 18(4), 477-500.
- Lukes, S. (2005 [1974]). *Power - A Radical View*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2007). Regulation in the Public Interest. *Consumer Policy Review*, 17(2), 2-7.

- Lunt, P. & Livingstone, S. (2012). *Media Regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. London: Sage.
- Maçãs, M. F. (2006). O Controlo Jurisdicional das Autoridades Reguladoras Independentes. *Justiça Administrativa*, 58, 21-49.
- Maciá-Barber, C. (2014). Novos Desafios para uma Deontologia Jornalística Duradoura: o Modelo de Negócio dos Media face às Exigências Éticas e à Participação Cidadã. *Comunicação e Sociedade*, 25, 83-96.
- Maggetti, M. (2007). De Facto Independence After Delegation: A Fuzzi-Set Analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- Maggetti, M. & Gilardi, F. (2010). Establishing Regulatory Networks and the Diffusion of Best Practices. *Network Industries Quarterly*, 12(2), 10-13.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Maltez, J. A. (2004). *Tradição e Revolução: Uma biografia do Portugal Político do século XIX ao XXI (1910-2005) Volume II*. Lisboa: Edições Tribuna da História.
- Mandelkern_Group. (2001). Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report. Disponível em ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf nov.2014
- Markkanen, A.-L. & Nieminen, H. (2013). Finland. In H. Sousa, W. Trützschler, J. Fidalgo & M. Lameiras (Eds.), *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis* (pp. 28-38). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1989). *Designing Qualitative Research*. Londres: Sage.
- Martino, L. M. S. & Marques, Â. C. S. (2014). Ética e Teorias da Comunicação: Poder, Interações e Cultura Participativa. *Comunicação e Sociedade*, 25, 138-153.
- Martins, A., Monteiro, C. & Vaz, J. (1975). *Por onde vai Portugal?* Fundão: Jornal do Fundão Editora.
- Martins, P. (Out/Dez 2013). Entrevista de Paulo Martins à *Jornalismo & Jornalistas* - “Conselhos de redação podem ter uma intervenção mais ativa em matéria deontológica”, 56.
- Mason, J. (2002). *Qualitative Researching*. Londres: Sage.

- Mastrini, G. & Mestman, M. (1996). ¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, 2, 81-88.
- Mayntz, R. (2003). New Challenges to Governance Theory. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 27-40). Manchester: Manchester University Press.
- McChesney, R. W. (1999). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. Nova Iorque: New Press.
- McChesney, R. W. (2008). *The Political Economy of Media - Enduring Issues, Emerging Dilemmas*. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- McGonagle, T. (2003). The Potential for Practice of an Intangible Idea *IRIS Special Co-Regulation of the Media in Europe* (pp. 15-27). Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.
- McNair, B. (2001). Book Review: Tom O'Malley & Clive Soley "Regulating the Press" (Londres: Pluto Press, 2000). *Journalism*, 2(2), 246-248. doi: 10.1177/146488490100200209
- McQuail, D. (1997). Accountability of Media to Society - Principles and Means. *European Journal of Communication*, 12(4), 511-529.
- McQuail, D. (2003a). *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford: Oxford University Press.
- McQuail, D. (2003b). *Teoria da Comunicação de Massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- McQuail, D. (2005a). *McQuail's Mass Communication Theory*. Londres: Sage.
- McQuail, D. (2005b). Publication in a Free Society: The Problem of Accountability. *Comunicação e Sociedade*, 7, 235-255.
- McQuail, D. (2007). The Current State of Media Governance in Europe. In G. Terzis (Ed.), *European Media Governance: National and Regional Dimensions* (pp. 17-25). Bristol: Intellect.
- McQuail, D. (2011). The Media in Europe Today: Introduction. In J. Trappel, W.A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers & B. Thomass (Eds.), *Media in Europe Today* (pp. 13-22). Bristol: Intellect.
- Meier, W. A. & Perrin, I. (2007). Media Concentration and Media Governance. *Communications*, 32, 336-343.

- Merrill, J. C. (1997). *Journalism Ethics - Philosophical Foundations for News Media*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Merrill, J. C. & Lowenstein, R. L. (1979). *Media, Messages and Men - New Perspectives in Communication*. Nova Iorque: Longman.
- Mesquita, M. (1988). Estratégias Liberais e Dirigistas na Comunicação Social de 1974-1975: da Comissão Ad Hoc à Lei de Imprensa. *Comunicação e Linguagens*, 8, 85-113.
- Mesquita, M. (1994). Os Meios de Comunicação Social - O Universo dos Media entre 1974 e 1986. In A. Reis (Ed.), *Portugal - 20 Anos de Democracia* (pp. 360-405). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Mesquita, M. (1998). La Médiation Solitaire de l'Ombudsman de Presse. *Recherches en Communication*, 9, 83-93.
- Meyers, C., Wyatt, W. N., Borden, S. L. & Wasserman, E. (2012). Professionalism, Not Professionals. *Journal of Mass Media Ethics*, 27(3), 189-205.
- Ministério_da_Comunicação_Social. (1974). *Lei de Imprensa - Projecto*. Lisboa: Ministério da Comunicação Social.
- Moe, H. (2010). Governing Public Service Broadcasting: "Public Value Tests" in Different National Contexts. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 207-223. doi: 10.1111/j.1753-9137.2010.01067.x
- Moreira, V. (1997a). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, V. (1997b). *Auto-regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, V. (1998). Institucionalização do Sistema Democrático. In J. Medina (Ed.), *História de Portugal: Dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias - Portugal Democrático (Volume XIV)* (pp. 265-296). Amadora: Clube Internacional do Livro.
- Moreira, V. & Maçãs, M. F. (2003). *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mosco, V. (1996). *The Political Economy of Communication - Rethinking and Renewal*. Londres: Sage.
- Murdock, G. (2006). Transformações Continentais: Capitalismo, Comunicação e Mudança na Europa. In H. Sousa (Ed.), *Comunicação, Economia e Poder* (pp. 13-28). Porto: Porto Editora.

- Nerone, J. C. (Ed.). (1995). *Last Rights - Revisiting Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Nieminen, H., D'Arma, A., Padovani, C. & Sousa, H. (2015). Challenges and Confusion in Media Regulation: A Four-Country Comparison. In J. Trappel, J. Steemers & B. Thomass (Eds.), *European Media in Crisis: Values, Risks and Policies* (pp. 163-181). Nova Iorque: Routledge.
- Nieminen, H. & Trappel, J. (2011). Media Serving Democracy. In J. Trappel, W.A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers & B. Thomass (Eds.), *Media in Europe Today* (pp. 137-151). Bristol: Intellect.
- O'Malley, T. & Soley, C. (2000). *Regulating the Press*. Londres: Pluto Press.
- OCDE. (1995). Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation (C[95]21/FINAL). Disponível em <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fofficialdocuments%2Fpublicdisplaydocumentpdf%2F%3Fdoclanguage%3Den%26cote%3DOCDE%2FGD%252895%252995&ei=GKR5VlyyBNfiat3-gdgM&usg=AFQjCNGT8Ch5UuhbrSL-9CwDB3GRRL-L6Q&sig2=nk9pho9ENmXH3mmk4-bkKQ>
- OCDE. (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis. Disponível em www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf out.2014
- OCDE. (2005). OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Disponível em www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf nov.2014
- OCDE. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Disponível em www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf nov.2014
- OCDE. (s/d). Better Regulation In Europe: An OCDE Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU. Disponível em www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44952994.pdf nov.2014
- Oliveira, J. M. P. d. (2010). Os Provedores como Instância de Auto-Regulação. *Trajectos*, 111-119.
- Oreja, M. (1999). Transcrição de discurso no "Seminar on Self-Regulation in the Media" (Saarbrücken, 19-21 abril 1999). Disponível em <http://www.fondsgrahamspryfund.ca/previous-conferences/conference-1999/transcription-1999/> out. 2014

- Palmeiro, J. (2003). A regulação Independente para o Sector da Comunicação: A Óptica da Imprensa. *Observatório - Revista do OBERCOM*, 8, 39-42.
- Palzer, C. (2003a). European Provisions for the Establishment of Co-Regulation Frameworks *IRIS Special Co-Regulation of the Media in Europe* (pp. 3-13). Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.
- Palzer, C. (2003b). Self-Monitoring v. Self-Regulation v. Co-Regulation *IRIS Special Co-Regulation of the Media in Europe* (pp. 29-31). Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.
- Parker, C. (1999). Compliance Professionalism and Regulatory Community: The Australian Trade Practices Regime. *Journal of Law and Society*, 26(2), 215-239.
- Parlamento_Europeu. (2006). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Dezembro de 2006 relativa à protecção dos menores e da dignidade humana e ao direito de resposta em relação à competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação em linha (2006/952/CE). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 378 de 27.12.2006, 72-77.
- Parlamento_Europeu. (2010). Directiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2010 relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 95 de 15.4.2010, 1-24.
- Payne, A. (2003). Globalization and Modes of Regionalist Governance. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader - An Introduction to the Globalization Debate* (pp. 213-222). Cambridge: Polity Press.
- Peters, B. G. (1997). Shouldn't Row, Can't Steer: What's A Government to Do? *Public Policy and Administration*, 12(2), 51-61.
- Pinto, M. (2000). Comunicação, Media e Sociedade - Contributo para a Leitura do Quinquénio 1995-1999. In M.P. (coord.) (Ed.), *A Comunicação e os Media em Portugal: Cronologia e Leituras de Tendências* (pp. 11-28). Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Pinto, M. & Sousa, H. (2004). Portugal. In M. Kelly, G. Mazzoleni & D. McQuail (Eds.), *The Media in Europe - The Euromedia Handbook* (pp. 180-190). Londres: Sage.
- Pizzolla, A. (2013). Comparative Law and Financial Regulation: Methodological Remarks. *Irish Journal of Legal Studies*, 3(2), 118-141.

- Porter, T. & Ronit, K. (2006). Self-regulation as policy process: The multiple and criss-crossing stages of private rule-making. *Policy Sciences*, 39, 41-72. doi: 10.1007/s11077-006-9008-5
- Presidência_do_Conselho_de_Ministros. (2001). Despacho conjunto n.º 863/2001 (Presidência do Conselho de Ministros e Ministério do Equipamento Social) - Lançamento da Iniciativa "Convergência e Regulação". *Diário da República - 2ª Série*, 214, 15 523.
- Presidência_do_Conselho_de_Ministros. (2009). Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2009 - Introdução da Televisão Digital Terrestre em Portugal. *Diário da República - I Série*, 53, 1701-1702.
- Pritchard, D. (1991). The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec. *Canadian Journal of Communication*, 16(1), 73-93.
- Pritchard, D. (2000). Introduction: The Process of Media Accountability. In D. Pritchard (Ed.), *Holding the Media Accountable* (pp. 1-10). Bloomington: Indiana University Press.
- Projeto_Jornalismo_e_Sociedade. (2012). Princípios do Jornalismo - Para Uma Carta de Princípios do Jornalismo na Era da Internet. Disponível em <http://estadodasnoticias.info/home/relatorios/principios-do-jornalismo/> jan2014
- Prosser, T. (2010). *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Provedor_de_Justiça. (2008). Recomendação n.º 5/B/2008 [art.º 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=1123> mai.2014
- Público. (18/07/2001). Alta Autoridade volta a ter Presidente. Disponível em <https://www.apfn.com.pt/Noticias/Jul2001/publico18.htm>. jan2014.
- Público. (19/11/2004). Opinião Francisco Teixeira da Mota - "Cantando e rindo...". Disponível em <http://www.publico.pt/espaco-publico/jornal/cantando-e-rindo-195312>. out2011.
- Público. (29/09/2005). Portela renuncia à AACS por alegada pressão do Governo. Disponível em <http://www.publico.pt/media/jornal/portela-renuncia-a-aacs-por-alegada-pressao-do-governo-41366>. jan2014.
- Punathambekar, A. & Scannell, P. (2013). Back to the Future: Media and Communication Studies in the 21st Century. *Media, Culture & Society*, 35(1), 3-8.
- Puppis, M. (2007). Media Governance as a Horizontal Extension of Media Regulation: The Importance of Self- and Co-Regulation. *Communications*, 32, 330-336.

- 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. doi: 10.1177/0267323108096992
- Puppis, M. (2009). Media Regulation in Small States. *International Communication Gazette*, 71(1-2), 7-17. doi: 10.1177/1748048508097927
- Puppis, M. (2010). Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 134-149. doi: 10.1111/j.1753-9137.2010.01063.x
- Raboy, M. & Padovani, C. (2010). Mapping Global Media Policy: Concepts, Frameworks, Methods. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 150-169. doi: 10.1111/j.1753-9137.2010.01064.x
- Rebelo, J. (2010). Encruzilhadas da Regulação. *Trajectos*, 17, 63-65.
- Reinard, J. C. & Ortiz, S. M. (2005). Communication Law and Policy: The State of Research and Theory. *Journal of Communication*, 55(3), 594-631.
- Reis, A. (1993). A Revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o Processo de Democratização. In A.R. (dir.) (Ed.), *Portugal Contemporâneo* (Vol. 6, pp. 13-62). Lisboa: Publicações Alfa.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance - Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi: 10.1177/0170840607076586
- Righettini, M. S., Nesti, G. & Padovani, C. (2013). Italy. In H. Sousa, W. Trützschler, J. Fidalgo & M. Lameiras (Eds.), *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis* (pp. 100-113). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Roberts, C. (2012). Identifying and Defining Values in Media Codes of Ethics. *Journal of Mass Media Ethics*, 27(2), 115-129.
- Roque, A. (2002a). *Comunicação Social: Uma Experiência de Regulação*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Roque, A. (2002b). *Contributo para a História da Alta Autoridade para a Comunicação Social: O 1º Mandato*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Roque, A. (2004). *Regulação do Mercado: Novas Tendências*. Lisboa: Quid Iuris?

- Roque, M. P. (2009). Os Poderes Sancionatórios da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social. In M.F. Palma, A.S. Dias & P.d.S. Mendes (Eds.), *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras* (pp. 367-442). Coimbra: Almedina.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. In J.N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (pp. 1-29). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (2003). Governance in a New Global Order. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader - An Introduction to the Globalization Debate* (pp. 223-233). Cambridge: Polity Press.
- Rosenau, J. N. (2007). Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority. *Regulation & Governance*, 1, 88-97. doi: 10.1111/j.1748-5991.2007.00001.x
- Rossi, P. & Meier, W. A. (2012). Civil Society and Media Governance: A Participatory Approach. In N. Just & M. Puppis (Eds.), *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects* (pp. 381-400). Bristol: Intellect.
- Rozumilowicz, B. (2002). Democratic Change: A Theoretical Perspective. In M.E. Price, B. Rozumilowicz & S.G. Verhulst (Eds.), *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State* (pp. 9-26). Londres: Routledge.
- RTP. (18/11/2004). AACS fala em "pressão ilegítima", oposição exige medidas. Disponível em http://www.rtp.pt/noticias/pais/aacs-fala-em-pressao-ilegitima-oposicao-exige-medidas_n2503. jan2012.
- Saint-Georges, P. d. (2005). Pesquisa e Crítica das Fontes de Documentação nos Domínios Económico, Social e Político. In L. Albarello, F. Digneffe, J.-P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy & P.d. Saint-Georges (Eds.), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 15-47). Lisboa: Gradiva.
- Santo, M. E. (2007). Entidades Reguladoras: Três Décadas de Reticências. *Comunicação e Sociedade*, 11, 57-63.
- Schudson, M. (1995). *The Power of News*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schulz, W. (2014). Approaches to Independence. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies*. Bristol: Intellect.

- Schulz, W. & Held, T. (2004). *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government: An Analysis of Case Studies from Media and Telecommunications Law*. Eastleigh: John Libbey Publishing/University of Luton Press.
- Scott, C. (2001). Analyzing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law*, (Summer), 329-353.
- Scott, C. (2003). Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post- Regulatory State. *National Europe Centre Paper No. 100, Australian National University*. Disponível em <https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/41716> jan.2013
- Serra, J. P. (2014). Para Além da Propaganda e da Internet: a Ética do Jornalismo. *Comunicação e Sociedade*, 25, 290-300.
- Serrano, E. (2010). Uma Missão (Quase) Impossível. *Trajectos*, 17, 93-101.
- Shavell, S. (1993). The Optimal Structure of Law Enforcement. *Journal of Law & Economics*, 36, 255-287.
- Siebert, F., Peterson, T. & Schramm, W. (1984 [1956]). *Four Theories of the Press*. Urbana/Chicago: University of Illinois Press.
- Silva, A. S. (2007). A hetero-regulação dos meios de comunicação social. *Comunicação e Sociedade*, 11, 15-27.
- Silva, A. S. (2008a). *Informação e cidadania*. Paper presented at the Comunicação e Cidadania - Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, Braga.
- Silva, C. (2002). *Aníbal Cavaco Silva: Autobiografia Política (Volume 1 - "O percurso até à maioria absoluta e a primeira fase da coabitação")*. Camarate: Círculo de Leitores.
- Silva, E. C. e. (2012). *Pluralismo e Diversidade nos Media em Portugal – A Blogosfera Política em Rede*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/24540>
- Silva, E. C. e. (2013). Regulando Pluralismo e Diversidade em Portugal: Uma Equação Sem Cidadãos. *Observatório (OBS*) Journal*, 7(1), 101-117.
- Silva, E. C. e. (2014a). A (não) Regulação da Blogosfera: A Ética da Discussão Online. *Comunicação e Sociedade*, 25, 236-251.
- Silva, E. C. e. (2014b). Rádios Locais: Concentração e Regulação. In A.I. Reis, F. Ribeiro & P. Portela (Eds.), *Das Piratas À Internet: 25 Anos de Rádios Locais* (pp. 43-59). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.

- Silva, E. C. e., Fidalgo, J. & Sousa, H. (2011). Regular para a Liberdade: O Caso Português. *Derecho a Comunicar, 1*, 80-97.
- Silva, J. N. C. d. (2008b). *Mercado e Estado: Serviços de Interesse Económico Geral*. Coimbra: Almedina.
- Silverstone, R. (2004). Regulation, Media Literacy and Media Civics. *Media, Culture & Society, 26*(3), 440-449. doi: 10.1177/0163443704042557
- Sindicato_dos_Jornalistas. (07/10/2011). Comunicado - SJ acusa PSD/PS de violarem Lei da ERC. Disponível em <http://www.jornalistas.eu/?n=8763>. jan2013.
- Sindicato_dos_Jornalistas. (18/02/2006). Entidade Reguladora da Comunicação foi empossada. Disponível em <http://www.jornalistas.eu/?n=4338>. jan2014.
- Singer, J. B. (2014). Sem Medo do Futuro: Ética do Jornalismo, Inovação e um Apelo à Flexibilidade. *Comunicação e Sociedade, 25*, 49-66.
- Singer, J. B. & Ashman, I. (2009). "Comment Is Free, but Facts Are Sacred": Usergenerated Content and Ethical Constructs at the Guardian. *Journal of Mass Media Ethics, 24*(1), 3-21.
- Siochrú, S. Ó. & Girard, B. (2002). *Global Media Governance: A Beginner's Guide*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- SOL. (07/10/2011). Novos nomes para a ERC. Disponível em <http://www.sol.pt/noticia/30350>. out2011.
- Sousa, H. (1996). *Communications Policy in Portugal and its Links with the European Union*. Tese de Doutoramento, City University, Londres.
- Sousa, H. (2000). Políticas da Comunicação: Reformas e Continuidades. In M.P. (coord.) (Ed.), *A Comunicação e os Media em Portugal: Cronologia e Leituras de Tendências* (pp. 31-51). Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Sousa, H. (2006a). Comunicação, Economia e Poder: Uma Visão Integrada. In H. Sousa (Ed.), *Comunicação, Economia e Poder* (pp. 5-12). Porto: Porto Editora.
- Sousa, H. (2006b). Information Technologies, Social Change and the Future: The Case of Online Journalism in Portugal. *European Journal of Communication, 21*(3), 373-387.
- Sousa, H. (2008). Políticas da Comunicação no Novo Milénio: Crises, Impasses e Fracturas. In M. Pinto, S. Marinho & (org.) (Eds.), *Os Media em Portugal nos Primeiros Cinco Anos do Século XXI* (pp. 13-32). Porto: Campo das Letras/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

- Sousa, H. (2011a). Economia Política dos Media: Origens e Percursos, Características Nucleares e Grandes Temáticas. *Alicerces*, 4, 383-407.
- Sousa, H. & Fidalgo, J. (2011). Journalism Regulation: State Power and Professional Autonomy. In J. Wasko, G. Murdock & H. Sousa (Eds.), *The Handbook of Political Economy of Communications* (pp. 283-303). Oxford: Blackwell.
- Sousa, H., Pinto, M., Lopes, F., Fidalgo, J., Jedrzejewski, S., Silva, E. C. e., Melo, A. & Lameiras, M. (2012). *A Regulação dos Media na Europa dos 27*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Sousa, H. & Santos, L. A. (2014). Portugal at the Eye of the Storm: Crisis, Austerity and the Media. *Javnost - The Public*, 21(4), 5-19.
- Sousa, H. & Silva, E. C. e. (2009). Keeping Up Appearances: Regulating Media Diversity in Portugal. *International Communication Gazette*, 71(1-2), 89-100. doi: 10.1177/1748048508097933
- Sousa, H., Trützschler, W., Fidalgo, J. & Lameiras, M. (2013a). A Comparative Overview. In H. Sousa, W. Trützschler, J. Fidalgo & M. Lameiras (Eds.), *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis* (pp. 192-195). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Sousa, H., Trützschler, W., Fidalgo, J. & Lameiras, M. (Eds.). (2013b). *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho.
- Sousa, M. L. (2011b). *A Entidade Reguladora para a Comunicação Social: Contributos para uma Análise Histórica, Conceptual e Performativa*. Mestrado Master Thesis, Universidade do Minho, Braga.
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems & Managing Compliance*. Washington: Brookings Press.
- Splichal, S. (1999). Ownership, Regulation and Socialisation: Rethinking the Principles of Democratic Media. *Javnost - The Public*, 6(2), 5-24.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Pesquisa Qualitativa - Técnicas e Procedimentos para o Desenvolvimento de Teoria Fundamentada*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Tavares, V. (2003). A Reforma do Estado e os Reguladores Independentes. *Observatório - Revista do OBERCOM*, 8, 29-35.

- Thatcher, M. (2005). The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance*, 18(3), 347-373.
- The_Commission_on_Freedom_of_the_Press. (1947). *A Free and Responsible Press - A General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Trappel, J. (2011). Why Democracy Needs Media Monitoring: Conceptualizing the Media for Democracy Monitor. In J. Trappel, H. Nieminen & L. Nord (Eds.), *The Media for Democracy Monitor: A Cross National Study of Leading News Media* (pp. 11-27). Gotemburgo: Nordicom/Universidade de Gotemburgo
- Trappel, J. & Maniglio, T. (2009). On Media Monitoring - the Media for Democracy Monitor (MDM). *Communications*, 34, 169-201. doi: 10.1515/COMM.2009.012
- Trappel, J. & Meier, W. A. (2011). Can Media Monitoring Support Democracy? In J. Trappel & W.A. Meier (Eds.), *On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy* (pp. VII-XI). Nova Iorque: Peter Lang Publishing.
- Trappel, J., Nieminen, H., Meier, W. A. & Thomass, B. (2015). What Media Crisis? Normative Standing Points. In J. Trappel, J. Steemers & B. Thomass (Eds.), *European Media in Crisis: Values, Risks and Policies* (pp. 3-19). Nova Iorque: Routledge.
- Trappel, J., Nieminen, H. & Nord, L. (Eds.). (2011). *The Media for Democracy Monitor: A Cross National Study of Leading News Media*. Gotemburgo: Nordicom/Universidade de Gotemburgo.
- Trudel, P. (2014). Introduction. In D. Giroux & P. Trudel (Eds.), *La Régulation du Travail Journalistique dans Dix Pays, dont le Canada* (pp. 1-13). Quebec: Centre d'Études sur les Médias / Université Laval.
- TSF. (28/09/2005). Artur Portela renuncia a cargo na AACS em protesto. Disponível em http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=875728. jan2014.
- UNESCO. (1980). Many Voices, One World - Towards a New More Just and More Efficient World Information and Communication Order. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf> jan2012
- Valcke, P., Voorhoof, D. & Lievens, E. (2014). Independent Media Regulators: Condition sine qua non for Freedom of Expression? In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (pp. 57-82). Bristol: Intellect.

- Valsiner, J. (2000). Data as Representations: Contextualizing Qualitative and Quantitative Research Strategies. *Social Science Information*, 39(1), 99-113.
- Veljanovski, C. (2010). Economic Approaches to Regulation. In R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 17-38). Oxford: Oxford University Press.
- Vīķe-Freiberga, V., Däubler-Gmelin, H., Hammersley, B. & Maduro, L. M. P. P. (2013). A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy - The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism.
- Ward, S. J. A. & Wasserman, H. (2010). Towards an Open Ethics: Implications of New Media Platforms for Global Ethics Discourse. *Journal of Mass Media Ethics*, 25(4), 275-292. doi: 10.1080/08900523.2010.512825
- Wasko, J. (2006). Estudando a Economia Política dos Media e da Informação. In H. Sousa (Ed.), *Comunicação, Economia e Poder* (pp. 29-60). Porto: Porto Editora.
- Weissenbach, K. (2011). Evaluating Freedom of the Media in New Democracies. In J. Trappel & W.A. Meier (Eds.), *On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy* (pp. 49-61). Nova Iorque: Peter Lang Publishing.
- White, A. (2002). Media in a Democratic Society: Is There a Possible Balance Between the Freedom of Expression and the Protection of Human Rights? - Report of Rapporteur. Disponível em http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Events/2002-09-Media/conclusions_white.asp#TopOfPage jan.2015
- Wojcieszak, M. (2012). Transnational Connections Symposium: Challenges and Opportunities for Political Communication Research. *International Journal of Communication*, 3, 255-265.
- XII_Governo_Constitucional. (1991). Programa do XII Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014
- XIII_Governo_Constitucional. (1995). Programa do XIII Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014
- XIX_Governo_Constitucional. (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014

Referências bibliográficas

- XVI_Governo_Constitucional. (2004). Programa do XVI Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014
- XVII_Governo_Constitucional. (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014
- XVIII_Governo_Constitucional. (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> out.2014
- Yeung, K. (2004). *Securing Compliance - A Principled Approach*. Oxford: Hart Publishing.

Anexos

Anexo 1 – Seleção de documentos adotados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa

Designação do documento produzido	Detalhes da produção
Recomendação (2012)4 sobre a proteção dos direitos humanos nas redes sociais (04-04-2012)	Recommendation CM/Rec(2012)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of human rights with regard to social networking services (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2012 at the 1139th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2012)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Recomendação (2012)3 sobre a proteção dos direitos humanos nos motores de pesquisa (04-04-2012)	Recommendation CM/Rec(2012)3 of the Committee of Ministers to member States on the protection of human rights with regard to search engines (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2012 at the 1139th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2012)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Declaração sobre a governação dos <i>media</i> de serviço público (15-02-2012)	Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl%2815.02.2012%29&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Recomendação (2012)1 sobre a governação dos <i>media</i> de serviço público (15-02-2012)	Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282012%291&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Recomendação (2011)7 sobre uma nova conceção dos <i>media</i> (21-09-2011)	Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media (Adopted by the Committee of Ministers on 21 September 2011 at the 1121st meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Declaração sobre a neutralidade da rede (29-09-2010)	Declaration of the Committee of Ministers on network neutrality (Adopted by the Committee of Ministers on 29 September 2010 at the 1094th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(29.09.2010_2)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383]
Declaração sobre a independência e funções das entidades de regulação do setor audiovisual (26-03-2008)	Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75]
Recomendação (2007)11 sobre a promoção da liberdade de expressão e de informação nos novos ambientes da informação	Recommendation CM/Rec(2007)11 of the Committee of Ministers to member states on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment (Adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2007 at the 1005th meeting

e da comunicação (26-09-2007)	of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2007)11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75]
Declaração sobre a proteção do papel dos <i>media</i> em democracia, no contexto da concentração do sector (31-01-2007)	Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-31.01.2007&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75]
Recomendação (2004)16 sobre o direito de resposta nos novos <i>media</i> (15-12-2004)	Recommendation Rec(2004)16 of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282004%2916&Sector=secCM&Language=lanEnglish&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679]
Mensagem do Comité de Ministros à Cimeira Mundial sobre a Sociedade da Informação CM(2003)87 (19-06-2003)	CM(2003)87 final 24 June 2003 Political message from the Committee of Ministers to the World Summit on the Information Society (WSIS) (Geneva, 10-12 December 2003) (Adopted by the Committee of Ministers on 19 June 2003 at the 844th meeting of the Ministers' Deputies) [http://www.gmcs.pt/_gmcs2008/Ficheiros/CE/Legisl/ing.pdf]
Declaração sobre a liberdade de comunicação na internet (28-05-2003)	Declaration on freedom of communication on the Internet (Adopted by the Committee of Ministers on 28 May 2003 at the 840th meeting of the Ministers' Deputies) [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec%282003%29FreedomCommInt_en.asp#TopOfPage]
Recomendação (2003)9 sobre as medidas que visam promover a contribuição democrática e social da radiodifusão digital (28-05-2003)	Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting (Adopted by the Committee of Ministers on 28 May 2003 at the 840th meeting of the Ministers' Deputies) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282003%299&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864]
Recomendação (2001)8 sobre a autorregulação dos ciberconteúdos (05-09-2001)	Recommendation No. R (2001)8 of the Committee of Ministers to member states on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services) (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001, at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies) [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%282001%29008&ExpMem_en.asp#TopOfPage]
Recomendação (2000)23 sobre a independência e funções das entidades de regulação do setor audiovisual (20-12-2000)	Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000 at the 735 th meeting of the Ministers' Deputies) [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%282000%29023&ExpMem_en.asp#TopOfPage]
Recomendação (94)13 sobre a transparência dos <i>media</i> (22-11-1994)	Recommendation No. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency (Adopted by the Committee of Ministers on 22 November 1994 at the 521st meeting of the Ministers' Deputies) [http://www.gmcs.pt/pt/recomendacao-94-13-do-conselho-da-europa-sobre-a-promocao-da-transparencia-dos-media-em-ingles]

Nota: A última vez em que todos os endereços eletrónicos indicados foram acedidos data de agosto de 2015.

Anexo 2 – Seleção de documentos adotados pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa

Designação do documento produzido	Detalhes da produção
Recomendação 2036 (2014) sobre a Revisão da Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras (31-01-2014)	Recommendation 2036 (2014) - Revision of the European Convention on Transfrontier Television (Assembly debate on 31 January 2014 (9th Sitting). Text adopted by the Assembly on 31 January 2014) [http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20507&lang=en]
Resolução 1978 (2014) sobre a Revisão da Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras (31-01-2014)	Resolution 1978 (2014) - Revision of the European Convention on Transfrontier Television (Assembly debate on 31 January 2014 (9th Sitting). Text adopted by the Assembly on 31 January 2014) [http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20506&lang=en]
Recomendação 2033 (2014) sobre Internet e Política: o impacto das novas tecnologias da informação e da comunicação nos processos democráticos (29-01-2014)	Recommendation 2033 (2014) - Internet and politics: the impact of new information and communication technology on democracy (Assembly debate on 29 January 2014 (5th Sitting). Text adopted by the Assembly on 29 January 2014) [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20465&Language=EN]
Resolução 1970 (2014) sobre Internet e Política: o impacto das novas tecnologias da informação e da comunicação na democracia (29-01-2014)	Resolution 1970 (2014) - Internet and politics: the impact of new information and communication technology on democracy (Assembly debate on 29 January 2014 (5th Sitting). Text adopted by the Assembly on 29 January 2014) [http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20447&lang=en]
Resolução 1877 (2012) sobre a proteção da liberdade de expressão e de informação na Internet e nos <i>media online</i> (25-04-2012)	Resolution 1877 (2012) - The protection of freedom of expression and information on the Internet and online media (Assembly debate on 25 April 2012 (15th Sitting). Text adopted by the Assembly on 25 April 2012) [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18323&Language=EN]
Recomendação 1998 (2012) sobre a proteção da liberdade de expressão e de informação na Internet e nos <i>media online</i> (25-04-2012)	Recommendation 1998 (2012) - The protection of freedom of expression and information on the Internet and online media (Assembly debate on 25 April 2012 (15th Sitting). Text adopted by the Assembly on 25 April 2012) [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18325&Language=EN]
Resolução 1843 (2011) sobre a proteção da vida privada e dos dados pessoais na internet e nos <i>media online</i> (07-10-2011)	Resolution 1843 (2011) - The protection of privacy and personal data on the Internet and online media (Assembly debate on 7 October 2011 (36th Sitting). Text adopted by the Assembly on 7 October 2011) [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1843.htm]
Recomendação 1855 (2009) sobre a regulação dos serviços audiovisuais (27-01-2009)	Recommendation 1855 (2009) - The regulation of audiovisual media services (Assembly debate on 27 January 2009 (3rd Sitting). Text adopted by the Assembly on 27 January 2009) [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1855.htm]
Resolução 1636 (2008) sobre os indicadores para	Resolution 1636 (2008) - Indicators for media in a democracy

os <i>media</i> na democracia (03-10-2008)	(Assembly debate on 3 October 2008 (36th Sitting). Text adopted by the Assembly on 3 October 2008) [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm]
Recomendação 1848 (2008) sobre os indicadores para os <i>media</i> na democracia (03-10-2008)	Recommendation 1848 (2008) - Indicators for media in a democracy (Assembly debate on 3 October 2008 (36th Sitting) Text adopted by the Assembly on 3 October 2008) [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/EREC1848.htm]
Recomendação 1641 (2004) sobre o Serviço Público de Radiodifusão (27-01-2004)	Recommendation 1641 (2004) - Public service broadcasting (Assembly debate on 27 January 2004 (3rd Sitting). Text adopted by the Assembly on 27 January 2004) [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm]
Recomendação 1506 (2001) sobre a liberdade de expressão e de informação dos <i>media</i> na Europa (24-04-2001)	Recommendation 1506 (2001) - Freedom of expression and information in the media in Europe (Assembly debate on 24 April 2001 (10th Sitting). Text adopted by the Assembly on 24 April 2001) [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1506.htm]
Recomendação 1407 (1999) sobre os <i>media</i> e a cultura democrática (29-04-1999)	Recommendation 1407 (1999) - Media and democratic culture (Assembly debate on 29 April 1999 (15th Sitting). Text adopted by the Assembly on 29 April 1999) [http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1407.htm]
Recomendação 1215 (1993) sobre a ética do jornalismo (01-07-1993)	Recommendation 1215 (1993) - On the ethics of journalism (Assembly debate on 1 July 1993 (42nd Sitting). Text adopted by the Assembly on 1 July 1993) [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/documents/AdoptedText/ta93/EREC1215.htm]
Resolução 1003 (1993) sobre a ética do jornalismo (01-07-1993)	Resolution 1003 (1993) - On the ethics of journalism (Assembly debate on 1 July 1993 (42nd Sitting). Text adopted by the Assembly on 1 July 1993) [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/ERES1003.htm]
Recomendação 952 (1982) sobre os meios internacionais para proteger a liberdade de expressão através da regulação da publicidade comercial (02-10-1982)	Recommendation 952 (1982) - On international means to protect freedom of expression by regulating commercial advertising (Assembly debate on 1 and 2 October 1982 (12th, 13th and 14th Sittings). Text adopted by the Assembly on 2 October 1982 (14th Sitting) [http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta82/erec952.htm]

Nota: A última vez em que todos os endereços eletrónicos indicados foram acedidos data de agosto de 2015.

Anexo 3 – Designação e informação adicional sobre as fontes da União Europeia analisadas

Seleção de documentos – Intervenção da União Europeia no domínio da Cultura e da Educação: Audiovisual e meios de comunicação social	
Designação	Detalhes da produção
Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2010/C 83/02)	http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.htm Mais informação em: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0003f4e5/Cartas-Direitos-Fundamentais-da-UE.html
Diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual” (Audiovisual Media Services Directive - AVMSD) - Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2010 (Publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 95/1 de 15 de abril de 2010) Retificação à Diretiva 2010/13/UE, publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 06-10-2010 Transposta para Portugal através da Lei n.º 8/2011, de 11 de Abril	http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/Diretiva2010_13_UE.pdf http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/RectificacaoDiretiva%202010_13_UE.pdf Mais informação em: http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/DiretivaSerComSocialAudiovisual.pdf
Consulta pública sobre a independência dos organismos reguladores do audiovisual Decorrida entre 22 de março e 14 de junho de 2013	Texto da consulta disponível em: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=4402
Decisão C(2014) 462 da Comissão de estabelecer o <i>European Regulators Group for Audiovisual Media Services</i> - ERGA (datada de 3-2-2014)	Texto da decisão disponível em: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4294 Programa de trabalhos para 2015 e declaração adotada: https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/avmsd-audiovisual-regulators Regimento do grupo: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=4910 Primeira e segunda reuniões (respetivamente, em 04-03-2014 e em 21-10-2014): https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/inaugural-meeting-european-regulators-group-audiovisual-media-services-erga
Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Liberdade e o Pluralismo dos Media (21-01-2013) (<i>Independent Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism</i>)	“A Free and Pluralistic Media Landscape to Sustain European Democracy”, disponível em: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf Comunicado de imprensa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1173_pt.htm?locale=en
Consulta pública sobre o Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Liberdade e o Pluralismo dos Media Decorrida entre 22 de março e 14 de junho de 2013	https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-independent-report-hlg-media-freedom-and-pluralism-%E2%80%93-read-contributions
Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social no ambiente digital 2014/C 32/04 (04-02-2014)	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2014:032:0006:0007:EN:PDF
Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de	http://www.gmcs.pt/pt/resolucao-do-parlamento-europeu-sobre-a

março de 2014, sobre a preparação para um mundo audiovisual plenamente convergente	preparacao-para-um-mundo-audiovisual-plenamente-convergente
Comissão Europeia – Livro Verde “Preparação para um mundo audiovisual plenamente convergente: crescimento, criação e valores” Bruxelas, 24.4.2013 (COM(2013) 231 final)	http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:PT:PDF
Estudo sobre a independência dos reguladores – INDIREG – sob a alçada da Comissão Europeia (Implementação da Diretiva 2010/13/EU: Artigo 30º - assegurar a independência das autoridades reguladoras nacionais)	Study on "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" - SMART 2009/0001 Relatório final (2011) disponível em: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#regulators
Primeiro relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da Diretiva 2010/13/UE, “Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual” “Serviços de Comunicação Social Audiovisual e Dispositivos Conectados: Perspetivas do Passado e do Futuro” (/* COM/2012/0203 final */), datado de 04-05-2012	First Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2010/13/EU “Audiovisual Media Services Directive” – “Audiovisual Media Services and Connected Devices: Past and Future Perspectives”: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/reg/twtf/implementation/reports/index_en.htm
Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “O futuro da política Europeia de regulação audiovisual” (/* COM/2003/0784 final */) 15 de dezembro de 2003 (Não publicada no Jornal Oficial)	Documento disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52003DC0784
Relatórios sobre a Aplicação da Diretiva "Televisão sem Fronteiras" (89/552/CEE)	Relatórios disponíveis em: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101_pt.htm 7.º Relatório (26-06-2009) COM(2009) 309 final; 6.º Relatório (24-10-2007) COM(2007) 452 final; 5.º Relatório (10-02-2006) COM(2006) 49 final; 4.º Relatório (06-01-2003) COM(2002) 778 final; 3.º Relatório (15.01.2001) COM(2001) 9 final; 2.º Relatório (24 10.1997) COM(97) 523 final; 1.º Relatório (31.05.1995) COM(95) 86 final.
Relatório sobre as competências da União Europeia no domínio do Pluralismo e da Liberdade dos <i>Media</i> (06-02-2013) “European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom”	Elaborado pelo “Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF)”, sob encomenda da Comissão Europeia Mais informação em: http://cmpf.eui.eu/publications/policyreport.aspx Relatório disponível em: http://cmpf.eui.eu/Documents/CMPFPolicyReport2013.pdf
Resolução do Parlamento Europeu sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia, de 25-08-2008 (2010/C 8 E/16)	http://www.gmcs.pt/pt/resolucao-do-parlamento-europeu-sobre-a-concentracao-e-o-pluralismo-nos-meios-de-comunicacao-social-na-uniao-europeia
Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativa à proteção dos menores e da dignidade humana e ao direito de resposta em relação aos serviços audiovisuais e de informação em linha (2006/952/CE)	http://www.gmcs.pt/pt/recomendacao-do-parlamento-europeu-e-do-conselho-relativa-a-proteccao-dos-menores-e-da-dignidade-humana-e-ao-direito-de-resposta-em-relacao-a-competitividade-da-industria-e
Recomendação do Conselho, de 24 de setembro de 1998, relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais conducentes a um nível comparável e eficaz de proteção dos menores e da dignidade humana (98/560/CE)	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.270.01.0048.01.ENG
Segundo Relatório de Avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0776:FIN:PT:PD

aplicação da Recomendação 98/560/CE do Conselho (de 24 de setembro de 1998) COM(2003) 776 final 12-12-2003	<u>E</u>
Primeiro Relatório de Avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação da Recomendação 98/560/CE do Conselho (de 24 de setembro de 1998) COM(2001) 106 final 27-02-2001	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0106:FIN:PT:PD <u>E</u>

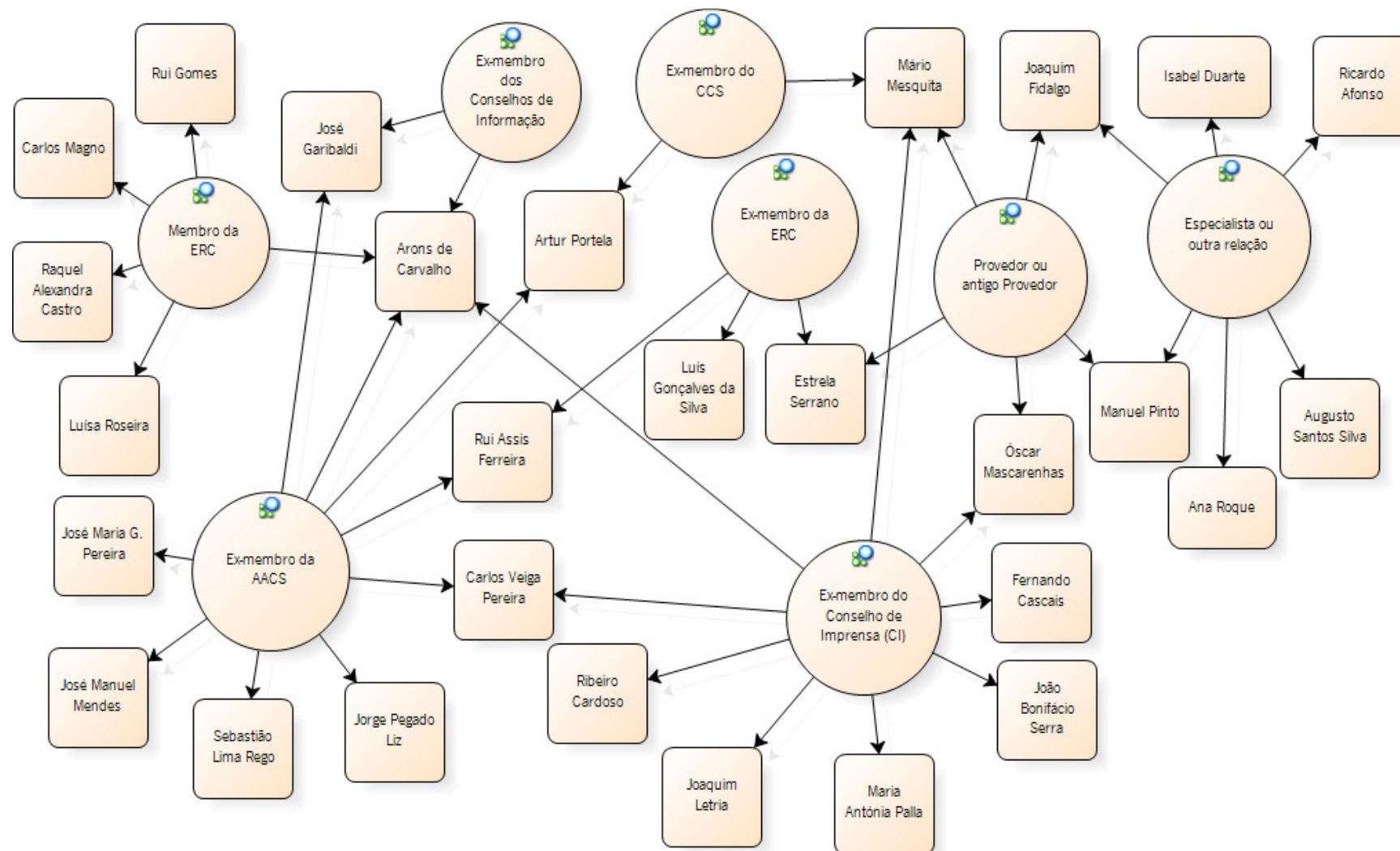
Nota: A última vez em que todos os endereços eletrónicos indicados foram acedidos data de agosto de 2015.

Anexo 4 – Seleção de documentos produzidos no âmbito do Comité Económico e Social Europeu (CESE)

Designação do documento produzido	Detalhes da produção
"Co-regulation and Self-regulation: Current State of Co-regulation and Self-regulation in the Single Market" Publicado em 2004	Disponível em: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.80
"EESC report on European Self- and Co-Regulation" Publicado em 2013	Disponível em: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-literature.28949
"A comparative analysis of transnational private regulation: legitimacy, quality, effectiveness and enforcement" (Fabrizio Cafaggi, European University Institute - Department of Law (LAW) 2014	Disponível em: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-literature.32956
Routes to Better Regulation (A guide to alternatives to classic regulation)	www.eesc.europa.eu/resources/docs/routes_to_better_regulation.pdf
Better Recognition for Effective Self-regulation 2008	www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-references-and-case-studies.3107

Nota: A última vez em que todos os endereços eletrónicos indicados foram acedidos data de agosto de 2015.

Anexo 5 – Relação dos entrevistados com mecanismos de regulação



Anexo 6 – Listagem das 50 palavras mais frequentes nos documentos do Conselho da Europa analisados

Palavra	Contagem	Porcentagem	Palavra	Contagem	Porcentagem
information	622	0,68	national	161	0,18
content	439	0,48	communication	151	0,17
service	435	0,48	direito	146	0,16
services	378	0,41	direitos	140	0,15
authorities	364	0,40	independence	140	0,15
broadcasting	363	0,40	political	138	0,15
recommendation	351	0,39	society	136	0,15
regulatory	322	0,35	article	132	0,14
qualquer	292	0,32	democratic	129	0,14
convenção	288	0,32	example	128	0,14
presente	287	0,31	transparency	128	0,14
freedom	246	0,27	personal	123	0,13
european	221	0,24	ministers	121	0,13
protocolo	216	0,24	editorial	115	0,13
assembly	211	0,23	membros	115	0,13
conselho	205	0,22	measures	110	0,12
internet	204	0,22	private	110	0,12
convention	201	0,22	standards	110	0,12
protection	201	0,22	through	106	0,12
respect	176	0,19	between	105	0,12
council	173	0,19	digital	103	0,11
expression	172	0,19	regulation	103	0,11
tribunal	170	0,19	appropriate	95	0,10
committee	168	0,18	organisations	95	0,10
particular	167	0,18	principles	95	0,10

Anexo 7 – Listagem das 50 palavras mais frequentes nos documentos da União Europeia analisados

Palavra	Contagem	Porcentagem	Palavra	Contagem	Porcentagem
european	1244	0,31	broadcasting	480	0,12
regulatory	1130	0,28	recommendation	468	0,12
directiva	979	0,24	medidas	465	0,12
information	971	0,24	qualquer	456	0,11
regulation	893	0,22	publicidade	444	0,11
Estados	882	0,22	européia	427	0,11
freedom	865	0,22	particular	401	0,10
pluralism	862	0,21	political	399	0,10
membros	853	0,21	audiovisuais	393	0,10
programas	790	0,20	article	388	0,10
serviços	693	0,17	direitos	387	0,10
content	686	0,17	comissão	384	0,10
audiovisual	683	0,17	different	372	0,09
services	666	0,17	radiodifusão	370	0,09
private	623	0,15	protection	365	0,09
internet	607	0,15	européu	357	0,09
comunica	587	0,15	televisão	351	0,09
between	585	0,15	televisiva	350	0,09
conselho	576	0,14	regulated	325	0,08
presente	574	0,14	menores	323	0,08
direito	568	0,14	independence	321	0,08
service	561	0,14	tribunal	319	0,08
national	503	0,13	convenção	316	0,08
authorities	487	0,12	comunicação	311	0,08
commission	482	0,12	international	301	0,07

Apêndices

Apêndice 1 – Transcrição de entrevista: Ana Roque

Data de realização da entrevista: 08 de maio de 2013

Local: Universidade Autónoma de Lisboa

Duração (em tempo gravado): 51 minutos

Mariana Lameiras (ML): Gostava de começar primeiro pela questão da definição de conceitos, que é um aspeto pelo qual tenho particular interesse e com o qual provavelmente se deparou ao longo do trabalho que foi desenvolvendo. Há, a seu ver, uma distinção clara entre heterorregulação, autorregulação e corregulação?

Ana Roque (AR): A meu ver há uma distinção claríssima e matricial mesmo. Enquanto que a heterorregulação tem sempre que ter por base o poder político, ou seja, o Estado ou outras entidades públicas - porque nem todos os modelos assentam na administração central, no Estado enquanto poder central (pode haver e acontece, por exemplo, em Espanha, experiências de heterorregulação, mas dos governos regionais) – já a corregulação é uma procura de equilíbrio entre os chamados parceiros sociais da área, do setor e os poderes públicos. A autorregulação assenta nas regras que uma determinada classe ou meio faz sobre si mesmo. Portanto, são aproximações que podem coexistir. Não se excluem, mas são muito diferenciadas.

ML: É provável que existam e colaborem... São complementares? Qual é a sua opinião?

AR: Na minha opinião, e talvez não seja a opinião dominante, eu penso que o importante é mesmo a autorregulação. Porque a autorregulação da comunicação social feita pelos próprios jornalistas, pelos próprios autores da comunicação parece-me sempre mais rica de parâmetros éticos. Por outro lado, a heterorregulação é mais normativista, é mais jurídica, no sentido duro do termo, é mais no sentido da proibição e da permissão, mas não tanto do juízo de valor ético necessariamente. Portanto, a autorregulação e a heterorregulação, não só podem coexistir, como é importante que existam. No momento presente em Portugal, a autorregulação é muito fraca e a heterorregulação está presente. Se é realmente eficaz ou não, é já outro plano de conversação.

ML: Ao nível dos mecanismos autorreguladores, como os conselhos de redação ou os provedores... Considera-os importantes? Por que razão?

AR: São importantes. Os provedores são muito importantes; até uma certa posição. Os conselhos de redação têm vindo a perder, a meu ver, poder e influência. A perda de influência dos conselhos de redação... Na atual fase, para mim, de aparente desestruturação dos *media* convencionais, os conselhos de redação ficam muito limitados... Às vezes não tanto da lei ou das normas, mas da capacidade de influência efetiva, porque o paradigma está a mudar. De facto, alguns dos *media* convencionais tentam fazer uma espécie de transição para os novos *media*, ou seja, para continuar o seu ramo de negócio num suporte diferente, outros nem sabem fazer isso e começa a esbater-se a sua eficácia e começam a perder a capacidade negocial. Ora, aí o conselho de redação vai ter influência junto de quem? Se há um fechamento da área de negócio... Não podemos esquecer que estamos a falar de regulação, que estamos a falar de direitos, liberdade e garantias, mas estamos a falar também de uma área de atividade económica que se presume que tem que ser rentável, numa economia de mercado. É muito conflituante, porque são dois níveis completamente diferentes de avaliação da realidade.

ML: Era sobre isso que gostaria de lhe perguntar agora: sobre o setor dos media em específico. Como se debruçou sobre outros setores nesta área da regulação, este é especial, ao precisar de regulação? Há motivos específicos que levam a que precise especialmente de regulação?

AR: Eu penso que o motivo será precisamente o facto de estarmos, não só perante uma atividade económica, mas perante direitos fundamentais. Estamos a falar do direito triplice de informar-se, informar e ser informado. Estamos a falar do direito de resposta, do direito de antena, de realidades que são o núcleo duro da democracia e, portanto, a regulação deve ser, a meu ver, no sentido de garantir aos cidadãos a existência desses direitos, independentemente de ser também uma área de negócio privada. Portanto, a regulação deve permitir que essa área de negócio se faça no respeito pelo pluralismo, no respeito pela democracia e que, ao servir esses mesmos valores, se desenvolva a área de negócio. No entanto, hoje em dia não podemos dizer que a comunicação social precise mais especialmente do que outras atividades. Por exemplo, todos os serviços essenciais de interesse geral, para já não falar do setor financeiro, tão carenciado que está de regulação, não é? A regulação é capaz de ser o salva vidas do “Titanic” do mercado. Vamos a ver se chega...

ML: Procurando especificar, falemos da Alta Autoridade e dos trabalhos que desenvolveu nesse âmbito. Que memórias é que guarda do desempenho desta entidade?

É muito curioso... Porque a AACCS foi uma experiência que eu acompanhei muito de perto quando estive a fazer o Doutoramento e interessei-me também um pouco pelos antecedentes históricos e estudei-os um pouco.... Mas, de facto, a AACCS tinha, mesmo na altura da sua plena pujança enquanto entidade constitucional, muitos detratores e muitos inimigos acérrimos. Alguns dos quais eram então também *opinion makers* e, portanto, tinham combate reiterado contra a AACCS. A ideia com que eu fiquei foi que se tratou de uma instância muito válida. E que procurou, apesar de tudo, um equilíbrio muito grande, um olhar cauteloso. E identificado com aquilo que era a interpretação constitucional de então dos direitos, liberdades e garantias relacionados com a comunicação social. Portanto, havia uma sensibilidade constitucional forte, havia ainda muito presente a experiência anterior próxima dos Conselhos de Informação, ainda havia uma memória, não é? E do Conselho da Comunicação Social era natural que houvesse...

ML: E provavelmente do Conselho de Imprensa...

AR: Do Conselho de Imprensa ainda hoje. Temos, na atual ERC, alguém que esteve ligado aos Conselhos de Imprensa: o Dr. Arons de Carvalho. Portanto, eu acho que, apesar de tudo, há uma certa continuidade na regulação dos media em Portugal através de algumas pessoas, algumas personalidades - mais do que pessoas, personalidades - que acompanharam o nascimento desta regulação e que estiveram, escreveram e participaram e que têm uma presença internacional também já muito antiga, ainda antes de Portugal estar integrado na então Comunidade Económica Europeia, só através do então Conselho da Europa, já havia muitos trabalho feito por algumas dessas pessoas. O Dr. Arons de Carvalho é uma delas, não será a única. Por exemplo, o Dr. Rui Assis Ferreira era também um membro muito eminente e um grande estudioso destas matérias. A verdade é que a AACCS foi muito mal-amada e só tinha, a meu ver, contra ela uma realidade que era o facto de estar inscrita, enquanto entidade, na própria constituição. E há aqui uma exceção. A meu ver, a única entidade de correção que temos (podem haver outras opiniões), que é o Conselho Económico e Social, que está discriminado no artigo 92º da Constituição, é uma entidade corregulatória. Tem os parceiros sociais, tem o Governo, tem os deputados das várias tendências... Portanto, há ali uma busca de

sensibilidades várias e de composição de interesses. Será uma correção. Que esteja na constituição, não acho que seja problemático.

Uma entidade de heterorregulação de poder, como a AACCS que estava dentro do texto constitucional, isso trouxe-lhe uma grande incapacidade de modelação e adaptação porque não podia modificar-se, estava engessada na constituição. Tanto assim foi que foi preciso uma revisão constitucional para podermos ter uma entidade reguladora mais flexível. Agora, se me perguntar, entre a AACCS e a ERC... Se houve um grande progresso em termos de eficácia, eu penso que não. Que até nem houve. A grande vantagem da ERC é que está solta e dependente apenas de um quadro legal. Basta uma maioria parlamentar para poder modificar o que não estiver bem, não é preciso uma revisão constitucional. Isso é que matou a AACCS.

ML: É curiosa essa perspetiva...

AR: Penso que sim. Porque, na altura, aquilo que me parecia, quando comecei a estudar, era uma vantagem. Liberdade constitucional. Maravilha... É sempre muito saliente. Pois, só que isso, quando o primeiro mandato começa a ser vivido, começam a ver-se imperfeições e começa a haver necessidade de repensar e não se podia modificar um modelo na essência porque ele estava preso ao texto constitucional ao pormenor, até a composição. Enquanto que agora, com uma lei, nós podemos olhar para a ERC e dizer que precisa de ser modificada e que precisa de ser reestruturada. Basta haver um largo entendimento parlamentar para isso poder ser feito.

ML: Na altura as fragilidades, se é que existiam a seu ver, no modelo da AACCS, seriam quais? Ao nível da nomeação dos membros...?

AR: Não, penso que não. Por acaso, penso que não. A meu ver, o que fazia falta era haver, na época, uma participação também a algum nível da classe jornalística. Havia um certo afastamento entre a entidade de heterorregulação e os seus destinatários ou os regulados dos órgãos de comunicação social.

ML: Será que agora esse afastamento é maior?

AR: Agora é ainda pior... Agora é muitíssimo pior, a meu ver, porque agora esse afastamento existe mas há uma clara instrumentalização política e é muito mais fácil haver uma governamentalização de uma entidade mais pequena do que de uma entidade com mais membros e, por isso, mais equilibrada e mais abrangente. Atualmente, a ERC - e no momento

em que vivemos isso é tão visível – é mesmo, quase diria, ditada pela maioria parlamentar, sem grande capacidade de manobra para quem ali tiver uma outra origem. Seja político-ideológica, seja mesmo de sensibilidade. Apesar de ser atualmente, aparentemente preenchida por jornalistas, mas não enquanto tais certamente....

ML: Sim, sim... Exatamente...

AR: E isso é importante.

ML: A possibilidade de incluir jornalistas está normalmente associada à subversão de interesses e de jogos de poderes... Quanto aos cidadãos, segundo o ministro que concretizou o modelo da ERC, estão representados porque a eleição dos membros é pela Assembleia da República (AR). Este parece-lhe um raciocínio lógico ou seria preferível que a representação dos cidadãos fosse direta... Como acontecia na AACS, em que a composição era muito....

AR: Era mais heterogénea... Sabe, é sempre muito complicado como escolher cidadãos para estar em colocação. Cidadãos propriamente ditos são sempre canalizados por associações... De alguma forma, não podemos ter aí... Não é como, por exemplo, os jurados, não podemos chegar a uma junta de freguesia e sortear pessoas. Portanto a questão dos cidadãos... Parece-me que a interpretação do Professor Santos Silva é tão boa como qualquer outra, ou seja, a emanação do povo através da AR... Então também se poderia dizer que toda e qualquer pessoa nomeada pela AR era uma emanação da vontade do povo. Eu, por exemplo, sou vogal eleita pela AR para a Comissão Nacional da Proteção de Dados e duvido que o povo tenha pensado duas vezes nisso... Do ponto de vista formal, pode-se dizer. O que me parece muito importante nisto é não termos uma visão demasiado idealizada da comunicação social, ou seja, não vermos ou não pensarmos a comunicação social como imune ou isenta de fragilidades como, por exemplo, a subordinação ao poder económico. E isso não é uma entidade reguladora que vai resolver, não é? Não é uma entidade reguladora, porque não há solução para isso. Eu gosto de direito económico, é a minha área principal de trabalho, e nós temos um artigo na Constituição (o artigo 80º) que se refere aos princípios de organização económica e o primeiro princípio é a subordinação do poder económico ao poder político democrático. Eu falo com os meus alunos sobre essa alínea e digo sempre que é problemático, é uma intenção, nunca se conseguiu e muito menos agora se consegue. É a mesma coisa com os *media*. Por um lado, há *media*

pertencentes ao Estado e depois há *media* pertencentes a entidades privadas. Até aí... Será que podemos assegurar a completa isenção, o completo distanciamento, quase a neutralidade? Se é que isso se consiga em alguma atividade humana, em qualquer dos campos, seja no setor público, seja no privado. É muito difícil... E também será que podemos permitir que a detenção de um grupo de *media* sirva para vender o Presidente da República, como já foi dito com grande impacto, no nosso meio, há não muitos anos? São questões que se prendem, por isso mesmo, a meu ver, com a necessidade de uma forte autorregulação, ou seja, os jornalistas e, enfim, as pessoas que trabalham nos media, será que podem observar a sua deontologia? Ou estão sujeitos a pressões? Será que, se forem demasiado cuidadosos e criteriosos, terão o seu emprego no mês a seguir? Será que isso não é um meio caminho andado para nem poderem pôr os pés dentro da estação?

Por exemplo, vivemos sempre com muitos perigos, porque temos um problema extra. Esse problema prende-se com casos como este onde estamos a falar em que há uma formação sobredimensionada de jovens para um mercado que os jovens nem entendem, ou seja, recorrem aos cursos de jornalismo e comunicação social, como também recorrem muito aos cursos de televisão, e é uma coisa que não tem mercado... Mas são levados por estratégias de marketing e são presas fáceis, porque dificilmente os pais podem dar-lhes opiniões sobre empregos mais seguros, porque ninguém sabe o que é o emprego mais seguro. Mas o que sabemos, quem trabalha na Educação e na Educação Superior, é que há cursos que não têm saída, nem podem ter. Nem aqui, nem emigrando. Não têm. O mercado está saturado de bons jornalistas, de muito bons jornalistas que são convidados a sair das redações. São convidados a sair por acordo, outros por pressão... Há casos menos bons e casos mais humanizados, por assim dizer, mas a verdade é que são convidados a sair porque não há trabalho para tantos... Por isso, a regulação da atividade é uma coisa e depois as condições próprias da atividade outra muito diferente. E nós vamos ver o encerramento de títulos em papel muito rapidamente... Isso vai diminuir ainda mais todas as hipóteses. Agora se quisesse ir procurar informação sobre um determinado assunto ou se, de repente, alguém lhe fizesse uma pergunta... Onde é que ia? Ia ao quiosque ou ia à 'net'? Ia à 'net'. E ia ao *site* de um jornal ou ia a um agregador?

ML: E ao nível da regulação, os desafios a enfrentar a esse nível também são grandes por causa dos conteúdos da internet.

AR: Sem dúvida. Essa parte ainda ninguém se pôs a pensar como faz. Como se faz exatamente a regulação de conteúdos na internet... Por exemplo, há a grande guerra dos direitos de autor, já nem vou por aí, porque isso também é uma guerra dinossáurica... São as pessoas como o Dr. Pinto Balsemão que querem voltar ao século XX. Eu percebo, o século XX foi excelente para ele, mas acabou. Os direitos de autor têm que ser vistos numa perspetiva completamente diferente e não tentar, à viva força, fazer recuar um sistema que já não volta atrás. Mas, por outro lado, temos outro problema diferente - e esse por acaso acho mais interessante - que é tutelar esses conteúdos da internet fazendo uma distinção clara entre o que são *sites* informativos, o que são *sites* de entretenimento... É muito difícil fazer uma diferenciação na internet. Por exemplo, um *site* como o "ainanas", que é muito conhecido entre jovens, tanto pode pôr notícias, como pode pôr *soft porn*, como pode pôr anúncios de emprego... E tudo aquilo é visível num espaço de cinco minutos pelo mesmo destinatário. É que tipo de publicação? Um jornal não é, uma revista não é, uma televisão ainda não é... O que é regular novos *media* que não se enquadram nas categorias tradicionais?! Acho que são mais utentes nos destinatários do que muitos jornais na sua época áurea foram, porque quem lia o jornal também era quase sempre quem tinha estudos, instrução e poder económico. Agora é massificado, não é? É muito diferente, não é preciso ter computador, embora os jovens tendencialmente, os que estão no fim do secundário, tenham... Se ultrapassaram o nono ano, é porque vão ter apetrechos para continuar e isso faz com que tenham acesso à comunicação social em novos modelos e em novos suportes para os quais a regulação não está preparada, a meu ver, para lidar. Não está, não tem meios, não tem como. Mediante queixa, pode-se, mas por iniciativa própria é impossível. Porque é um mundo, é muito maior!

ML: A este propósito, há outra questão que nós temos debatido bastante que é a questão da convergência. Se agora, por exemplo, juntássemos a ERC e a ANACOM... O que lhe parece?

AR: Eu acho... Aqui é a mesma coisa que estar a regular os postes por um lado e a eletricidade por outro. Essa questão da convergência começou a ser estudada na Europa no final dos anos 80 do século passado, porque era uma coisa muito importante para perceber então, não tanto ao nível regulatório. O problema que se punha tinha a ver com a produção de conteúdos. Vai

haver produção conteúdos específica ou vai continuar a ser diferenciada? Esta era a grande questão antes da regulação.

Com o tempo, veio a ver-se (e agora vê-se muito claramente, embora em Portugal tenha demorado um pouquinho mais) que não há grandes diferenças: a televisão ou os jornais não são hoje em si mesmos diferenciados pelo suporte. Nós podemos ter, apenas através da internet, televisão. E comunicações *peer to peer*... Através do computador ligado à internet, nós podemos obter informação, podemos fazer comunicações telefónicas, podemos fazer comunicações telefónicas internacionais gratuitas... Portanto, não me parece que seja um disparate juntar a regulação, mas dentro desse mega regulador teria sempre que haver... Por enquanto, penso assim. Talvez o tempo me desconstrua esta certeza... Uma regulação virada para o problema dos conteúdos e uma regulação da estrutura (ou infraestrutura, se quisermos), porque são problemas diferentes. Um problema é um problema de espectro ou suporte, outro problema é um problema de valores, princípios e de direitos, liberdades e garantias. Portanto, a questão é, se aparecesse agora um canal na internet com conteúdos nazis, em Portugal, em português... A primeira coisa que íamos ver é se era sediado em Portugal, ou seja, se o domínio era em Portugal. Não sendo em Portugal, se era na União Europeia. Não sendo na União Europeia, começava a ficar muito complicado. Porque já não tínhamos maneira de pedir a uma entidade congénere que fizesse algo e que pudesse de alguma forma tutelar as nossas leis, por procuração. Agora imagine como tudo é volátil, é muito complicado. Aliás, isso vê-se a um nível diferente do regulador, que é o nível da cibercriminalidade... Porque é que ela é tão difícil de combater? Porque a dispersão é muito grande e a capacidade de disfarce é enorme.

Eu penso que nós estamos provavelmente no fim de uma época de organização económica e social que é a economia de mercado e, dentro da economia de mercado desta fase, o mercado intervencionado pelo Estado. E quando eu digo mercado, incluo a comunicação social porque é um setor de atividade económica. Eu acho que a regulação foi uma fase de tentativa de prevenção. Mais do que correção, prevenção de crises cíclicas e falhou estrondosamente. Com a regulação do setor financeiro a correr mal como correu, o mercado ficou muito duramente afetado. Se ele consegue recuperar e se o sistema consegue recuperar é questão que não podemos adivinhar no momento, porque a capacidade de regeneração do sistemas é muito grande e, como eu sou otimista por natureza, tendo a pensar que o melhor vem ao de cima sempre. Mas a verdade é que, sem a regulação, isso então era impensável! Teríamos mesmo agora assistido a um fim de ciclo e provavelmente um fim de ciclo ainda mais duro e mais cruel

do que está a ser para tantas pessoas. Portanto, a regulação, quer seja a regulação social – direitos, liberdades e garantias, quer a regulação económica – estrito senso, elas são, no fundo, se não garantias da manutenção do sistema, são com certeza auxiliares de terapia do sistema. Não foram suficientes para prevenir duras crises e nós estamos a ver isso, no mínimo desde 2008. É verdade... Mas sem elas poderia ter sido pior. E talvez com elas se consiga voltar a uma plataforma. Agora, temos um problema que afeta a comunicação social mas que vai afetar de uma maneira notória toda a velha economia, chamada economia madura, que é: mesmo que haja uma recuperação económica, mesmo que os agentes económicos voltem a ter um lucro significativo, isso não vai necessariamente relançar o emprego. E esse setor é um setor bastante, digamos, marcado nessa incapacidade de criação de postos de trabalho. Não há simplesmente, por um lado, verdadeira necessidade, e, por outro, as pessoas têm sido habituadas pelos *media* a fazerem tudo. Agora, uma pessoa vai fazer uma reportagem de exterior e leva um tripé com uma câmara e não leva um câmara.

ML: Ele vai sozinho...

AR: Vai sozinho... E fica ali, fica ali e pronto... E só nos meios mais tradicionais ou os jornalistas com um bocadinho de *cachet* é que ainda levam o câmara para depois dizerem o nome dele no fim, quando agradecem. Mas, de facto, isso é cada vez menos verdade. E depois há o jornalismo do cidadão - e aqui permite-me pôr muitas aspas, porque não concordo nada com esta expressão -, mas que é no fundo o aproveitamento do facto de as pessoas estarem com o telemóvel em todo o lado...

ML: Também há designações como a do jornalismo participativo mas os seus significados podem não ser consensuais...

AR: Pois...

ML: Tirando a palavra cidadão...

AR: Exato, mas participativo no fundo é explorado, porque isso é muito bom para os donos dos *media*. Claro, toda a gente quer que a sua fotografia ou vídeo do comboio a cair chegue lá, mas isso depois não tem crivo, não tem edição, não tem a preparação que deve ter o trabalho jornalístico. E isso faz-me muita confusão, porque o que as pessoas veem como uma vantagem, aquilo é geralmente contra elas. Por exemplo, nós gostamos de chegar aos supermercados e

termos as caixas automáticas onde já não temos sequer que falar com o caixeiro ou com a caixeira e passamos numa máquina. Estamos a criar menos postos de trabalho todos os dias para a nossa sociedade. Estamos a criar desempregados e pessoas debaixo da ponte e ficamos muito contentes, porque nos parece significar mais eficiência. É mais eficiência para quem detém o meio de produção, porque paga a menos pessoas. É só para os detentores dos meios de produção que é mais eficiente. Para os consumidores, tornam-se simultaneamente os funcionários temporários deles, enquanto passamos as coisas na caixa, vemos se o saco está bem e se o ecrã não apaga, se está tudo a correr bem, e entretanto estamos a despedir pessoas, achando natural e achando que isso é progresso. E essa ideia de progresso é uma ideia que vem envenenada desde o fim do século XX, em que já se falava do progresso, por exemplo, quando se faziam autoestradas que não eram necessárias. E agora fala-se no progresso com a excessiva maquinização de toda a vida económica e social e isso está a cavar buracos de desemprego insolúveis e por isso é que eu acho que não há regulação que consiga travar esta avalanche.

ML: E parece-me uma avalanche ainda pior na profissão do jornalista. Não sei se o Sindicato não poderia ter... Quer dizer, ao longo dos anos o papel do Sindicato foi sendo cada vez mais enfraquecido, mas não sei se não poderia ter sido diferente... Mesmo ao nível do Conselho Deontológico, se não poderia ter tido um papel mais ativo...

AR: Enquanto pôde, eu acho que tentou ter, mas quando se tornou, de facto, menos importante para o jornalista pertencer ao sindicato... Antes, tinha mesmo muita importância pertencer ao Sindicato, por causa da carteira. Da mesma maneira que hoje os meus alunos que queiram ser advogados, não podem abrir um escritório antes de irem para a Ordem. Eles não vão ser membros da Ordem dos Advogados por querer, são obrigados... Se se pudesse abrir um escritório de advogados por ser licenciado em Direito, ninguém ia para a Ordem! Aconteceu um bocadinho o mesmo com os jornalistas. O Sindicato perdeu massa crítica, perdeu... Hoje em dia, é irrelevante. Não tem o peso que têm alguns sindicatos tradicionais, que apesar de as pessoas continuarem a poder optar por serem ou não sindicalizadas, ainda o são por uma questão histórica. Por exemplo, estou a pensar na função pública. A função pública tem um sindicato forte. Os jornalistas foram perdendo massa crítica e, hoje em dia, se o jornalista não pertencer ao Sindicato, as decisões do Conselho Deontológico importam-lhes tanto como a mim, ou se

calhar menos, porque eu dou-me ao trabalho de ler! E então o que se passa é que o Sindicato hoje em dia é um símbolo morto...

ML: Faria sentido pensar numa Ordem para...

AR: Tem sido bastante debatido, como sabe. Quando se tornou numa licenciatura de formação em Jornalismo e em Comunicação Social, houve várias pessoas que defenderam a tese de que deveria ser uma ordem, equivalente às outras pessoas, mas vinha sempre o argumento que era o seguinte: “Mas as outras profissões têm ordem e são profissões liberais, o jornalista por si próprio não é jornalista. Ele é jornalista enquanto está num meio, num órgão de comunicação social”. Hoje em dia, se calhar, a questão teria mais pertinência. O que é que impede um jornalista de fazer uma publicação *online*, sozinho? Portanto, hoje em dia, se houve uma ordem ou se esse jornalista se sentisse pressionado para estar ligado a um sindicato, as associações de classe voltariam a ter algum peso. Só que esta época é de grande individualismo e, portanto, as pessoas não vão descontar cinco euros por mês. Aqui, dizem alguns: “Não me interessa nada, eu não preciso, e também não me vão defender”. Pronto, aí, a classe não tem de facto, hoje em dia, um órgão representativo.

ML: A propósito da questão da defesa dos próprios jornalistas. Será que os jornalistas viram ou veem os organismos de regulação como organismos que também podem defendê-los? Ou, pelo contrário, sentem como uma ameaça? Que posição é que tem acerca disto?

AR: Eu penso que os jornalistas são sempre muito cautelosos com qualquer entidade reguladora porque, por natureza, são avessos a controlo e, portanto, num Estado que teve tantos anos o regime autoritário, é natural que os jornalistas desconfiem. Mas mais do que isso: atualmente, a meu ver, se eu fosse jornalista ficava muito desconsolada, porque não me parece que as atuações da ERC tenham sido minimamente sensíveis aos jornalistas. Os casos que têm tido... Não me parece que tenham sido tratados tendo muito em conta a nobre missão de informar. Portanto, não me parece que os jornalistas tenham propensão nem razões para ver estas entidades reguladoras como autoridade, sobretudo agora com a ERC (que já tem uns bons anos), como entidades que de alguma forma defendam os jornalistas ou que ajudem os jornalistas ao seu trabalho, lhes deem garantias suplementares. Não me parece que os

jornalistas vejam assim, nem me parece que pudessem ver. Já os cidadãos, eu penso que, sobretudo por causa do direito de resposta, são atentos. Os cidadãos querem interagir...

ML: Mesmo assim, a maioria das pessoas provavelmente não conhece a ERC...

AR: A maioria das pessoas não conhece... A maioria das pessoas tinha a prática de escrever aos diretores, as cartas ao diretor dos jornais... Atualmente, essas mesmas pessoas, ou seja, as pessoas que têm esse tipo de literacia, sabem que há provedores em alguns órgãos e dirigem-se aos provedores. Já os órgãos reguladores estão mais distanciados do público... Também acho que fazem muito pouco para serem conhecidos.

ML: Pensa que também é importante o regulador abrir-se um bocadinho mais?

AR: Fundamental. A AACCS ainda fez algumas jornadas. Que eram jornadas de divulgação. Por muito pouco que se faça, é muito melhor do que se nada se fizer. E essas entidades podem sempre ter um tempo de antena, podem pedir a colaboração, que aliás é dada de boa vontade pelo Parlamento... A Assembleia da República colabora de boa vontade com todas essas entidades que gravitam, no fundo, na sua órbita e dá apoio logístico. É muito pouco vista a ERC, muito pouco vista...

ML: O que lhe parece o modelo da ERC em termos de desenho conceptual e de concretização prática? Concorda com a ideia de que é um modelo, em termos da lei e dos Estatutos, muito bom, muito promissor, mas que, na prática, não tem funcionado? Talvez com justificações relativas às pessoas que lá estão, porque na prática as coisas não são fáceis e não é fácil de concretizar tal como está previsto na lei... Parece-lhe que é assim?

AR: Parece-me que o modelo, do ponto de vista da conceção dogmático-jurídica, é bastante bom. E acho que, dentro daquilo que é típico no nosso modelo europeu, não fica atrás do que se faz nos outros Estados-membros da União Europeia, do ponto de vista da conceção. Do ponto de vista do funcionamento, as instituições são as pessoas que as fazem. Realmente, nós podemos ter a melhor lei, mas se ela não for aplicada com equidade, com sensibilidade, se a pessoa não puser o interesse público e a ideia de serviço público à frente e, pelo contrário, pensar no seu... A instituição pode ter a melhor lei orgânica, pode ter o quadro normativo perfeito e, sem violar a lei, mesmo assim, pode não se fazer nada com aquela instituição, pode-se ser quase letra

morta. Portanto, isto é visível também com outros órgãos e alguns de soberania. Olhe a Presidência da República. Quer melhor exemplo? Por falar em coisas mortas... Portanto, eu acho que, se nós estamos assim a um certo patamar, que é um órgão de soberania tão representativo, não é de ficarmos propriamente muito admirados por isso se passar a outros níveis.

Retomo o exemplo do tal órgão de correção, o Conselho Económico e Social, que até tem uma panóplia de pessoas e é difícil pôr a funcionar tanta gente com tanta diferença de proveniências, é dinâmico e tenta, de facto, dentro daquilo que é a sua função (já sabemos, prudencial e de concertação), desempenhar um papel positivo. Eu acho que tem muito a ver com o ângulo de observação, com a vontade que se tem de utilizar o poder dado pelo Direito à instituição, no sentido de realmente privilegiar a sua função. E, neste caso, a sua função constitucional. Porque, quando se trata de direitos, liberdades e garantias, todos os esforços valem a pena, não é? E nós estamos em perda, claramente em perda de direitos que estão a ser crucificados pela crise em que estamos submersos, uns mais, outros menos, mas todos sabemos que ela está realmente a trucidar direitos, liberdades e garantias. Mas, evidentemente, não é por causa desses estarem a ser um problema que devemos esquecer outros. E se esquecermos a comunicação social, esquecemos de facto que às tantas nem sequer sabemos dos atropelos que existem. Assim, nós podemos ter pelo menos a noção do mal que se abate sobre nós. Se não tivermos uma comunicação social minimamente livre, minimamente capaz, isenta, se tivermos uma comunicação só virada para o entretenimento, *fait-divers*, o assalto, o crime... Se tivermos só papel para vender a falar, por exemplo, do Engenheiro Sócrates... Não é com essas maneiras de estar obsessivas, minimalistas obsessivas, que se faz informação, isto não é informação... Isto é vender papel como aplique e, de facto, também não me parece que aí a regulação possa fazer grandes coisas... A não ser quando há mesmo insulto, ou quando há mesmo (e já tem havido), situações em que há injúria ou difamação. Aí, até o próprio Ministério Público pode intervir. Porque se trata de crime e, neste caso, de crimes públicos. Mas, de resto, não vai ser a regulação, só por si, que nos vai trazer uma comunicação social mais equilibrada, aberta e eficaz. Eu acho que é sobretudo... Para já, a capacidade de os jornalistas continuarem a sobreviver num mercado em que estão a ser literalmente espremidos. A começar pelos estagiários, que é uma vergonha, que as pessoas são lançadas literalmente às feras. Eu tenho ex-alunos que agradecem um estágio onde estão sem ganhar absolutamente nada, chega a ser um ano inteiro para terem no *curriculum* que têm estágio e não ganham nada, os pais é que

lhes continuam a pagar as passagens e as refeições e tudo. Obviamente que isto não é maneira de motivar alguém para ser um bom profissional.

ML: E mesmo as pessoas que os podiam ajudar têm sido mandadas embora...

AR: Claro, porque as pessoas já não têm...

ML: As que perdiam ainda tempo para...

AR: E saber...

ML: E saber acima de tudo...!

AR: E isso tem sido... Portanto, há uma degradação no meio e sobretudo nos órgãos que são tradicionais e nas empresas que são conglomerados tradicionais. Por exemplo, eu dei como exemplo de mau jornalismo (para mim é mau jornalismo) o “Correio da Manhã”, mas, atenção, o grupo que o detém, detém também um bom exemplo que é o “Jornal de Negócios”. Portanto, não é um grupo em si, são as pessoas que fazem, são os diretores, o conselho de redação, os jornalistas, são as pessoas que trabalham diretamente nos meios que o fazem e que dão o tom. Quando o jornalista não tem poder de decisão, não pode negociar a agenda e no dia em que chegar e disser que não faz aquela peça, porque aquela peça não é rigorosa e aquele assunto é um não-assunto, no outro dia pode ir para casa.

ML: E tem três para o lugar dele...

AR: Exatamente! Portanto, regular mas regular o quê e quem? A minha esperança vem, de certa maneira, da possibilidade que há de nós termos mais escolha através da internet, ou seja, o agregador de informação permite-nos ter acesso e escolher. Agora, o problema que eu vejo aí é um problema de formação. Nós podemos ter acesso, mas isto não é verdade para a maioria da população. Uma elite é que pode escolher. Se calhar muita gente tem acesso, mas pouca gente pode escolher. Se calhar, é mais fácil estar a ver a “Casa dos Segredos” ou o “Big Brother” ou outra coisa dessas que há do que estar a ver um programa de informação sobre Economia, que pode estar a dar na mesma altura, em dois ou três canais do cabo. E as pessoas até têm cabo porque têm “Sport TV”, mas não vão ver aquilo. Portanto, isto tem a ver também com o nível de exigência das pessoas. É baixo e os *media* convencionais tentam baixar ainda mais, com algum sucesso.

ML: Vou recuar um pouco para voltar ao tema da atividade da ERC. Quando assistia aos debates parlamentares na altura da criação da ERC e da extinção da AACS, um dos argumentos muito fortes era o do reforço das competências e dos meios para intervir, que supostamente seriam dados à ERC porque era uma das fraquezas da AACS... Teve essa perceção? Na altura, a AACS parecia ter muitos poderes? Muitas competências?

AR: Tinha poucas pessoas também... Sei que, do ponto de vista da dotação humana, quando foi criada a ERC, os quadros da ERC eram mais vastos, em termos de apetrechamento e de qualificação das pessoas, do que tinha sido dado à AACS. Mas, para lhe ser inteiramente franca, não sei se hoje continuam a ter os mesmos meios, podem ter já perdido, como perderam tantas instâncias da Administração Pública nos últimos dois anos. No consulado do Ministro das Finanças, do Ministro Gaspar, muitas das pessoas que tinha, por exemplo, eram técnicos e estavam contratados a prazo. Tiveram que sair. Não sei se hoje a ERC está tão bem dotada e apetrechada como no início esteve, de facto, por comparação com a AACS. É provável que hoje já não esteja assim tão bem dotada também... Mas superior à AACS sim, porque foi à partida.

ML: E ao nível dos poderes sancionatórios, digamos assim? A AACS tinha muitos? Considera que eram conformes ao tipo de atribuições?

AR: Nessa época... Não era assim. Isto é muito engraçado... A vertente sancionatória da regulação, embora sempre existisse, só começou a ser vultuosa e vistosa nos anos 90. Até então, até poderia ser simbólica, porque aquilo que se pretendia da regulação era um pouco envergonhar o regulado que fosse sancionado. Então, era mais aquilo de tornar e aplicar uma coima, pois evidentemente, mas não era tanto como hoje é a capacidade de aplicar coimas que algumas entidades reguladoras podem aplicar, como a ERC. Mas temos a ANACOM, temos a CMVM, temos a Autoridade da Concorrência, temos a ERS, que podem aplicar coimas elevadíssimas. Ou seja, hoje em dia, a regulação tem muito mais a vertente sancionatória e mão pesada do que tinha no tempo da AACS, em que isso nem era tido como o mais importante. O papel, por exemplo, prudencial e de capacidade de influência, no fundo, enformar princípios, era muito mais valorizado. Hoje em dia é menos, espera-se da regulação que seja regulamentação, que seja fiscalização, que seja sanção e muito pouca prudência, porque hoje em dia entende-se que os regulados – bem ou mal – não estão tão dispostos para ouvir os conselhos. Obedecem

às normas se tiverem mesmo medo de sanção, mas estão mais fechados à influência dos reguladores, o que é capaz de ser verdade, porque o mercado endureceu muito.

ML: Parece-lhe importante esta articulação e estas conversações entre o regulador e os regulados? Ou é melhor este papel...? Como é que hei de explicar? No outro dia, em conversa com a Professora Estrela Serrano, falava-me do esforço que tinha sido feito para se aproximarem dos operadores, dos jornais, para tentar fazer conciliações... Mas isto depois na prática complicava ainda mais e fazia questionar esta opção e se não seria preferível, mais simples, a imposição de acordo com os Estatutos.

AR: Eu acho que, do ponto de vista da sensibilidade, a aproximação da Estrela Serrano estava certíssima e seria muito próxima do que eu faria no lugar dela, que é sempre uma tendência para estudarmos os interesses em confronto e tentarmos uma posição conciliadora... Mas, na verdade, é que isso é mais a correção! A heterorregulação é mais musculada e, portanto, digamos que a tendência para tentar chegar a consensos muitas vezes não é frutífera e resulta numa perda de energia e de tempo e quem tem nas mãos o poder da heterorregulação pode logo lançar mão do normativo, do impositivo e, se calhar, cortar caminho. Percebo que a atitude, a meu ver, é muito sensata e muito sensível, mas os resultados poderiam não ser os melhores.

ML: Só para terminar, gostava de colocar uma questão que é transversal. A forma jurídica destes organismos de regulação é algo importante, determinante? A configuração como entidades administrativas independentes?

AR: É muito importante, a meu ver, é muito importante...

ML: Na Finlândia, por exemplo, o organismo de regulação dos media é uma agência dependente diretamente do Estado...

AR: Parece-me importante não ser, ou seja, isso tem muito a ver também com a história e a cultura de cada sítio. Mas entre nós, mesmo na atualidade, coexistem dois tipos de entidades reguladoras: as entidades independentes e os institutos públicos. Nós temos, por exemplo no caso dos seguros, o instituto público que é o Instituto de Seguros de Portugal, na aviação civil temos o Instituto Público... A verdade é que eu penso que a entidade administrativa independente ou a autoridade administrativa independente, pelo menos do ponto de vista

teórico, oferece muito mais garantias de distância do poder dominante. Mas depende completamente da forma de nomeação dos membros. O estatuto da entidade administrativa independente, em si, é muito melhor do que do instituto público, porque está desinserida da hierarquia da administração. Mas, se os membros forem majoritariamente designados pelos deputados e pelo Governo e houver uma maioria absoluta, nessa altura claro que há uma governamentalização óbvia, porque da maioria vêm, por exemplo, dois, depois vem mais um pelo Governo (que é, no fundo, já três) e depois podemos ter um cooptado pelos restantes e um pelo maior partido da oposição. O que é que acontece? Acontece que temos lá cinco pessoas e só uma é que representa o partido da oposição. Portanto, depende muito da forma como é feita a nomeação. Mesmo as entidades reguladoras independentes que nós temos e que até são muito bem-sucedidas, como por exemplo a CMVM, têm uma forte influência de nomeação governamental e apesar disso ...

ML: Como é feita na CMVM?

AR: O Ministro das Finanças tem que dar o seu aval para a nomeação do Presidente da CMVM. No entanto, ela funciona muito bem, os regulados têm-lhe muito respeito. Eu sinceramente acho que, entre um modelo de instituto público ou uma agência (que é no fundo a mesma coisa, acaba por ser inserida dentro de uma estrutura ministerial, hierárquica, é um modelo mais inserido), sou favorável ao modelo mais desinserido. E acho que, dentro do modelo mais desinserido, devemos ser muito cautelosos com os membros e com a forma de nomeação. Acho, por exemplo, que poucos membros é algo muito mau. É muito mau porque restringe muito... E a AACs nisso era boa.

ML: Mas supostamente isso era...

AR: Mas voltaram-se contra ela também por isso!

ML: Era mau... E reduzir é que era bom...!

AR: Mas acaba por se... Ao reduzir e devido à forma de nomeação, o espectro político fica muito, muito curto. E o espectro político, por mais que as pessoas se esforcem por serem independentes (e até acredito que tentem), acaba por ser a nossa própria informação mental e nós pomos quanto somos no mínimo que fazemos, ou não? E portanto, é sempre perigoso. Quanto mais cabeças, mais sentenças.

Apêndice 2 – Transcrição de entrevista: Rui Gomes

Data de realização da entrevista: 20 de junho de 2014

Local: instalações da ERC

Duração (em tempo gravado): 90 minutos

Mariana Lameiras (ML): A definição dos conceitos de heterorregulação, autorregulação e correção é, na sua opinião, clara?

Rui Gomes (RG): Do ponto de vista formal sim, do ponto de vista prático não. Do ponto de vista formal, é perceptível entre quem e com quem. Do ponto de vista prático, há logo o problema das zonas cinzentas e da definição em termos de comportamentos (não é por dez ‘bandidos’ prometerem que se portam bem que os dez ‘bandidos’ deixam de ter ou continuam a ter um comportamento criticável). Não é por se autoproclamarem que se possa dizer que o problema está resolvido. Pode não estar. Pode não passar de uma atitude de marketing e de branqueamento de um comportamento. Como também a correção pode passar por processos onde a intervenção da ERC, de certa forma, esteja condicionada por um processo de tentativa de manter a própria correção a sobreviver (e percebendo que, entre dois males, terá de escolher o mal menor). Desse ponto de vista, formalmente é clara. Do ponto de vista prático, tem zonas de ambiguidade.

ML: Ao nível da autorregulação, como avalia o atual estado das coisas?

RG: Depende do que estejamos a falar. Se nós estivermos a falar de processos de autorregulação, por exemplo, em termos de atividade profissional dentro de um grupo, em situações que tenham a ver com processos de dinâmicas internas e se essas dinâmicas não estiverem diretamente relacionadas com o elemento financeiro, eu tenho dúvida que a autorregulação funcione de forma plena. Acho que funciona sempre de forma muito condicionada. Se estivermos a falar do ponto de vista da indústria dos *media* (duas, três empresas) que, de certa forma, têm uma larga faixa de mercado, não sei se a autorregulação será mais um processo defensivo. Quando falamos em autorregulação, acho que devemos ver do que estamos a falar, qual o seu enquadramento e qual o seu poder negocial em relação aos demais, em relação ao cidadão, a outros *lobbies* ou à sua estrutura interna. Por exemplo, um processo de autorregulação nos dias de hoje e com a crise que se vive dentro da redação, eu acho que é extremamente limitado e muito difícil de fazer. Pode ter - e tem - o mérito de

procurar internamente um conjunto de boas práticas de desenvolvimento de comportamentos que sejam transversais e com os quais se identifiquem, mas também tenho quase a certeza que há um forte risco de, à primeira, essas boas práticas serem corrompidas ou contagiadas. E, nos dias de hoje, a ameaça de um encerramento ou de um despedimento... Acho que é uma autorregulação muito débil, o que não significa que não seja positiva. Vale mais isso do que nada. Um outro processo de autorregulação - que é, aliás, o presente - com as chamadas de valor acrescentado, isso já é outra história. Já vejo isso mais como uma forma de determinado... É quase como dizer: "Agora vou ser santo". Significa que talvez não tenha sido no passado e, com isso, tentar garantir um processo de afirmação e, ao mesmo tempo, de pressão, o que eu acho que não cabe propriamente dentro do conceito de autorregulação em que pensamos.

ML: Quais são as potencialidades da ERC a este nível, de fazer cumprir o objetivo estatutário?

RG: Nós temos assistido, ao longo da existência da ERC (e não apenas da ERC, quase todo o processo de regulação), a boas experiências, a casos onde até a própria aculturação dos agentes que estão ligados com esse processo de autorregulação... Tem havido uma evolução significativa em termos de comportamento, de noção do que se deve fazer, daquele direito que está sempre na cabeça dos jornalistas que é o direito à informação, de começar a ter noção do direito à privacidade, ao bom nome, ao contraditório, até mesmo de questões básicas. Em alguns casos, esse processo de autorregulação, mesmo que passado um, dois anos formalmente se extinga, em muitos casos conseguiu o efeito positivo: uma discussão, o lançamento de temas na agenda dos agentes produtores de conteúdos e, em alguns casos até, de definições relativamente claras sobre os comportamentos. Mesmo que fique muito aquém da expectativa que possa ter sido criada, muitos destes processos têm, de facto, algumas virtudes e têm tido alguns efeitos positivos. Na ERC, mais no que me diz respeito, temos tido sempre um pouco essa atitude até na perspectiva, muitas vezes, que se concretiza da seguinte forma: mesmo que eles [os regulados] não venham a fazer o que dizem ou o que pedimos que fizessem, o facto de os juntarmos numa mesa ou de eles se juntarem e estarem a discutir isso, para nós já é muito relevante, porque estão a reconhecer que há um problema. E só nesse facto, tendo em conta que muitas destas situações entram num espaço de domínio público, há logo uma relevância que é a percepção de que não está tudo a 'meter a cabeça na areia' e que é preciso fazer algo, mesmo que esse algo seja circunstancial ou se limite a um processo de conveniência. Seja o

que for, isso já é bom. Em alguns casos, existe uma outra situação que é vantajosa. A ERC tem um interlocutor. Porque o que temos são interlocutores setoriais do ponto de vista da indústria, depois temos um interlocutor (que é muito marginal [marginaliza-se, no sentido de que se exclui mais, é menos interventivo]) que é o Sindicato e depois outros (que, eles próprios, não comunicam muito entre eles). E, havendo mecanismos de entendimento, de procura e de criação de grupos de trabalho para a própria autorregulação, nós temos a vantagem de ter alguém que pensa, alguém com quem podemos conversar, colocar questões e, ao mesmo tempo, podem-nos colocar questões e não uma diluição de responsabilidades ou de protagonistas que, em muitos casos, concorrem entre eles.

ML: Como vê a reação dos jornalistas à regulação? Sente que há resistência à regulação, à atividade da ERC?

RG: Vou dizer de uma forma talvez exagerada. Eu acho que, para muitos jornalistas (uma parte significativa), a ERC não existe. Só existe quando são confrontados com um problema. Só quando eventualmente o diretor ou o gabinete jurídico o confronta com uma questão de alguém que apresenta queixa ou diz que vai apresentar queixa na ERC. Pode ter ouvido falar, saber da existência de mais uma instituição... O quê, o que faz, as competências, que grau de intervenção é que pode ter junto dos próprios órgãos de comunicação social, acho que a grande maioria não faz a mais pequena ideia. Só têm um conhecimento mais aprofundado quando um dia lhe 'batem à porta' (ou a um colega). Acho que a grande maioria é nessas circunstâncias.

ML: E relativamente à perceção dos cidadãos sobre a existência e as potencialidades da ERC?

RG: Não. A que se junta uma série de pormenores que, na minha opinião, ainda são mais complexos nos dias de hoje. Poucos sabem, poucos conhecem e poucos têm a noção até do papel da ERC na proteção do cidadão. E, se entrarmos numa situação do dia a dia, verificamos, por exemplo, que uma parte significativa de alguns segmentos da população coloca as questões do ponto de vista dos conteúdos publicados em redes sociais, em blogues, etc. E, quando chega aqui, depara-se com o facto de nós dizermos que isso não é um órgão de comunicação social. Não só desconhecem como, mesmo aqueles que têm algum conhecimento, é muito residual e o pouco conhecimento que existe ou quando vêm a ter, em alguns casos ainda se confrontam com esta questão sobre o que é a comunicação social. Porque inclusive o próprio âmbito e o

próprio conceito sobre o que é comunicação social em termos de legislação, de diretivas, etc., não corresponde ao conceito do cidadão comum atualmente. Não sabem, poucos sabem um pouco do que fazemos e, quando eventualmente nos procuram ou tentam inteirar-se de como fazer, a própria realidade e os conceitos que eles têm, não batem certo. Não estou a dizer quem tem razão. Existe é uma perspetiva conceptual completamente distinta. Para instituições, organismos (desde estruturas políticas, sindicais, representativas de determinados setores, movimentos de opinião...), a ERC é clara. Para o cidadão comum e para aquilo que é o traço de um cidadão comum polivalente, ou seja, tanto urbano como rural, com 70 anos ou 17, se fizermos um *scanner* por todos estes segmentos, não.

ML: Essa é uma preocupação que tem surgido muito?

RG: Quando eu entrei aqui, um pouco com o vício profissional, mergulhado dentro daquilo que é a comunicação social estrito senso... Portanto, alguns dos problemas, das situações, das envolvências que têm a ver com um universo muito fechado. Posso falar até por algumas outras pessoas. Fomos percebendo, ao longo do tempo, que provavelmente mais do que tentar assegurar este direito, esta relação de confiança entre os próprios *players*, há um trabalho que talvez seja o mais significativo que é o trabalho junto do cidadão. Houve uma experiência no ano passado que correu muito bem e, com o *feedback* desta experiência, nós chegámos à conclusão que a existência da ERC não se legitima só pela indústria, pelo Sindicato, pelos jornalistas, por este universo fechado. Há aqui um outro universo. Talvez até o elemento mais vulnerável que temos dentro dos nossos *stakeholders* e com o qual podemos ter uma relação mais interessante sob vários pontos de vista que é o cidadão. Ao mesmo tempo, tivemos outra perceção. Aqueles que trabalham nos *media* já têm uma formação, uma capacidade de se envolverem e aqui há um maior grau de penetração em termos de conhecimentos. Em muitos casos, podem olhar para a ERC como 'aqueles que vêm chatear-nos'. E, portanto, nós tentámos já este ano desenvolver duas frentes a esse nível, cujo eixo é esse: tentar ter um comportamento de maior abertura relativamente ao futuro e à sociedade. Iniciativas como ir ter com as universidades, com os centros de formação dos próximos jornalistas e tentar sensibilizá-los para chamarem a atenção, no currículo, para problemas de regulação, de direitos, de formação dos próprios jornalistas relativamente a conceitos muito básicos como, por exemplo, que um suspeito não é culpado. Já estamos a desenvolver iniciativas para isso. E para uma maior abertura da ERC, relativamente à disponibilidade de documentos, de técnicos... No plano de atividades deste ano,

essa é uma das áreas que estão a ser desenvolvidas. A outra tem a ver com o cidadão. Este ano, a literacia para os *media* teve muito mais gente e foi um plano mais abrangente. Tivemos contacto com instituições e bibliotecas, disponibilizamos uma série de temas (como códigos de programação das televisões, consumo da publicidade, etc.) e tivemos também iniciativas de deslocação dos membros a esses locais. Esse é um dos eixos em que estamos a trabalhar que é o de procurar, o mais possível, ir junto de (não é fazer uma campanha) instituições, as quais depois multiplicam a mensagem, isto é, procurarmos uma relação mais próxima com o cidadão. Esse é um dos eixos que já desenvolvemos este ano e que, pelo menos até ao final do mandato, é nosso objetivo tentar alargar o mais possível. Outra coisa mais caserna: o *feedback* é muito bom. Está rodeado de autossatisfação, de sentir que se faz algo que é relevante para as pessoas. É um processo que nasceu como um ninho e que se vai multiplicando e nós estamos a 'dar todo o gás' para que isso possa ser feito.

ML: Têm sentido lacunas ao nível dos recursos?

RG: Esse é um eterno problema... É idílica a ideia de não haver uma separação entre o terceiro piso [nas instalações da ERC, o terceiro piso é onde está o Conselho Regulador] e os restantes e uma noção conjunta e não um Conselho Regulador e os outros. E, de facto, hoje mantém-se. Não se conseguiu, também muito por culpa nossa. A ideia que existe, entre os poucos que acompanham a atividade da ERC, é de muita conflitualidade, de questões essencialmente ao nível do Conselho Regulador e, portanto, a imagem da instituição, por motivos vários, sofre muito este embate. Isso é injusto, porque provavelmente a ERC é capaz de ter dos melhores centros de *know how*, de massa cinzenta do ponto de vista de uma instituição que agrega vários saberes em várias áreas. É um bocado injusto que aquilo que sobressai é a guerra, é a conflitualidade, são os elementos polémicos e depois a base - que é de grande qualidade - de facto, muitas vezes não existe. Para o cidadão comum e para os decisores políticos ou os meios de comunicação social, o rosto é este, de quem lhe dá o corpo. Muitas vezes até, se não na grande maioria dos casos, quem lhe dá o conhecimento não existe. E, infelizmente, eu acho que esse é um dos problemas com que a ERC se confronta. Além disso, há um problema (talvez agora menos), que é um receio de que, na vaga distinção de organismos públicos, por uma questão de simplificação, o próprio organismo seja extinto ou dissolvido. Eu acho que há um medo que isso suceda, um pouco até por causa da ineficácia de algumas das nossas medidas porque, do ponto de vista legislativo, nós não temos grande eficácia (provavelmente até ainda bem que seja

assim). Mas de facto não temos. E, por outro lado, pelo combate sucessivo que é feito à instituição por *lobbies* e por determinados interesses. Isso significa que não é bom nós depois estarmos limitados, porque a perceção que existe não é uma perceção de excelência que corresponde ao grosso das pessoas que aqui trabalham. A perceção que existe não é da relevância do ponto de vista da eficácia, também porque, em muitos casos, não a temos e talvez ainda bem que não a tenhamos. E depois a própria existência de um serviço público ligado ao Estado, apesar de independente, também por si não é boa. E portanto, só por aí, na capacidade reivindicativa e de afirmação da ERC, ela está condicionada. Depois, ela está fortemente limitada pela seguinte questão: somos independentes 'q.b.'. Porque a asfixia financeira é um elemento que, logo à partida, condiciona fortemente a nossa atividade e tem a ver com questões como a limitação na contratação de pessoas, a dificuldade de resposta em tempo útil ao número de solicitações, a impotência em alguns casos... Estamos fortemente limitados em algumas ferramentas que permitam à ERC agir e responder às solicitações, sendo que durante um, dois anos, não tivemos o um milhão que vem da ANACOM, que é uma parte significativa do financiamento.

ML: Encontra outras fragilidades no modelo da ERC?

RG: Há um problema que é o da eficácia. Há situações em que um órgão de comunicação social reitera uma determinada posição, a ERC reitera outra muito diferente e depois fica tudo na mesma. Se me disser que a ERC deve ter mais competências, eu também tenho dúvidas, porque no dia em que funcione como se fosse um tribunal, então aí talvez se legitime... No dia em que isso suceder, eu também me interrogo e penso: "Não, não é correto". Porque aí, de facto, os órgãos de comunicação social podem ter uma atitude de profunda desconfiança relativamente ao regulador porque ele já não se limita a regular. Ele pode é ter comportamentos de coação, quase até de imposição porque é ele que decide tudo, funciona como um tribunal, não há recurso praticamente para uma terceira instância. A esse nível, nós temos, até do ponto de vista prático... Relativamente à questão dos comentários no *online*, nós temos um entendimento. Felizmente tivemos uma decisão do Tribunal Europeu que vem ao encontro da nossa argumentação, temos inúmeras queixas de pessoas a fazer referência aos conteúdos que aparecem nos comentários (coisas vergonhosas, homofobia...) e nós solicitámos aos órgãos de comunicação social, nos casos em que havia as queixas, para terem um comportamento em relação àquele tipo de conteúdo e eles dizem que não têm nada a ver com aquilo. E nós dizemos

uma vez, duas... E, em alguns casos, chegam a ter reações do género: “Lá estão eles a querer fazer censura”. Não têm sequer noção da proteção do cidadão, dos nomes das pessoas, da forma como são maltratadas... Há um direito que é um direito absoluto e os outros direitos não existem. E por outro lado, aquilo dá-lhes dinheiro, *page views*, gera-lhes mais utilizadores... Eles próprios têm a ferramenta ‘põe ou não põe’. Toda a montagem do sistema do ponto de vista da implementação, da gestão e do rendimento que possa existir, está tudo do lado deles. E eles dizem: “Não temos nada a ver com isso, não há nenhuma responsabilidade editorial”. E o cidadão está permanentemente a ser posto em causa. A ERC acha que tem capacidade de o proteger e o órgão de comunicação social não corresponde. Praticamente, estamos muito limitados neste tipo de ação.

ML: Estamos a falar da regulação dos conteúdos *online* que é um aspeto central hoje em dia. Mas eu gostava de saber a sua opinião sobre os reguladores convergentes.

RG: Em relação ao regulador, eu acho que, mais tarde ou mais cedo, lá iremos. Provavelmente poderemos chegar aí. Não sei em que âmbito e que tipo de organização. Se este é o momento adequado, no meu entender acho que não. E coloco uma série de reservas porque eu acho que a comunicação social em Portugal é fortemente dominada por *lobbies* da comunicação social. E até, se parte dos problemas da comunicação social têm a ver com a sua estagnação, falta de dinamismo, uma atitude defensiva, uma estratégia que se limita a defender territórios, isso deve-se muito ao *lobby* que existe de dois, três grupos de comunicação social que dominam e que são praticamente, talvez, quem defina muito daquilo que é a comunicação social em Portugal. Se juntar a esse *lobby* o das telecomunicações, então aí é que eu vejo o cidadão cada vez mais longe daquilo que é salvaguarda dos seus direitos, o respeito, a cidadania, tudo isso... Sendo que a junção do conteúdo com a plataforma e a relação que existe de uma forma crescente, ela de facto remete para um entendimento conjunto, para uma visão integrada. E, portanto, esse caminho será seguido. Se juntarmos os dois reguladores, pelo menos no presente e durante alguns tempos enquanto as coisas continuarem assim, eu acho que não é positivo. Entre os elementos positivos e os negativos, acho que a balança pende para os negativos e quem fica a perder é o cidadão. Acho que os *lobbies* ficarão muito satisfeitos. O cidadão ficará cada vez mais distante da defesa dos seus interesses. O modo como depois esta própria regulação é feita também leva a outra situação. Em Portugal, em particular, há uma tradição que vem dos

conselhos de imprensa e que difere de muitos outros países em que a regulação se centra no audiovisual. E, portanto, havendo até a tradição, depois tem aí um problema que é este: junta os dois reguladores que têm uma forte intervenção na área do audiovisual e a imprensa, por exemplo, fica completamente minorizada. A imprensa, que já está com imensas dificuldades... Depois, a questão mais complexa: Regular o quê e como? E essa é uma situação mais complexa, porque ninguém tem uma resposta e anda toda a gente 'às aranhas' a tentar perceber, por exemplo, uma questão relevante que tem a ver com aquilo que é o edifício formal, a arquitetura formal, e aquilo que está na cabeça das pessoas. Uma coisa não bate certo com a outra. E quando estas coisas não batem certo, temos logo um problema gravíssimo. Juntando a isto, nós não temos uma visão muito clara de 'regular o quê, como e em que circunstâncias'. O que a ERC está a fazer é a desenvolver, neste plano de atividades, cinco projetos em relação à questão do digital.

A nossa apreciação é mais ou menos esta: tudo o que nós temos hoje é praticamente uma visão de um paradigma que já morreu. Estamos a aplicar conceitos que estão desajustados, em alguns casos tentámos adaptá-los o mais possível mas depois a corda vai rebentar, se não rebentou já. Olhar para o futuro com a cabeça virada para o passado... Esqueçam. E então, mesmo em termos internos, consideramos que é preciso haver pessoas aqui que conheçam e que estudem a área. Temos noção de que é preciso equacionar problemas, alguns deles ainda nem lhes tocámos. Por exemplo, a *Smart TV* é um problema. Noutros temas, mais a ver com conteúdos e *online*, estamos a desenvolver um trabalho que tem a ver com a UGC [*user generated content*] que é um conjunto de práticas, de comportamentos, no fundo, é o bom senso que todos deviam fazer e que não é feito. O documento está numa versão final, o nosso propósito é submeter a discussão pública e trazer um especialista, eventualmente de uma empresa chamada "Storyfull", que é feita por jornalistas e que é especializada na verificação e validação de conteúdos produzidos por terceiros, e promover, em conjunto com o CENJOR, uma ação de formação para explicação dos procedimentos relativamente aos conteúdos. Essa empresa trabalha muito para órgãos de comunicação social internacionais. No fundo, é tentarmos chamar a atenção do *online* mas não só, nomeadamente para as televisões terem cuidado com a validação dos conteúdos.

Uma outra área é sobre a regulação. Temos um documento que está em fase embrionária. Um dos objetivos é haver propostas de iniciativa legislativa, de forma a que o legislador perceba que, como está, não é possível. Há que pensar e refletir em face de circunstâncias novas, que vão

obrigar a encarar isto de outra forma. Depois, relativamente à relação entre quem produz e o que produz. O paradigma que tínhamos era que quem produzia era quem tinha uma carteira profissional e isso é que era o conteúdo jornalístico. Hoje, provavelmente as coisas não são bem assim e é preciso equacionar se aquilo que define o conteúdo jornalístico é porque é feito segundo determinadas regras e códigos ou porque é feito por uma pessoa que tem uma carteira, um título. É óbvio que isto vai originar um problema grave – temos essa perceção –, nomeadamente num país em que as ordens, o elemento corporativo é algo muito forte. Além disso, depois temos uma faca de dois gumes. Quem produz, produz o quê? Como é que isso pode ser classificado? Antes, tínhamos as empresas, meia dúzia delas de projeção nacional e algumas de projeção local, que eram facilmente identificáveis e tinham um estatuto, etc. E hoje não. Podemos ter alguém que tem um *site* e que diz: “Eu também sou um órgão de comunicação social”. Isto retira o monopólio a meia dúzia de empresas. Mas, por outro lado, também tem a vantagem de essas empresas de dizerem que, à luz destes critérios, quem diz que é, não é. E, portanto, no fundo, haver um processo de clarificação. Ou seja, visa também esclarecer o que é o conceito de órgão de comunicação social. Tentámos pegar em alguns conceitos, designadamente do Conselho da Europa, abrir um pouco à lógica de outras perspetivas, designadamente de valorização da intervenção do cidadão, e procurámos fazer um modelo - de certa forma, a Bélgica, a parte francófona, já está a fazer - que é graduado. ‘Se for assim, assim e assim’, há uma regulação que é como o que há. ‘Se for assim, assim e assim’, há também uma regulação com um outro nível mais simples, mais leve mas onde exigimos uma igualdade do ponto de vista de direitos e de deveres, o que significa que, se é direito de resposta, é direito de resposta, se há conteúdos que exigem contraditório, exigem, mas se o sujeito quiser aceder à conferência de imprensa do presidente da câmara, tem todo o direito como os outros, se quiser exercer o direito ao sigilo, também tem o mesmo direito que os outros. Estamos nessa fase.

Há outras matérias nas quais estamos a trabalhar que são um pouco complicadas mas talvez não estejam tanto na ordem do dia. Existe uma profunda concentração a nível do digital e essa concentração está em empresas internacionais e parte significativa do bolo das receitas está a ir para algumas dessas empresas. Há aqui uma outra equação que é: que modelos de negócio, que processos é que podem fazer com que os produtores de conteúdos mantenham a sua autonomia em função do seu suporte financeiro? E de que forma as novas plataformas de distribuição de conteúdos, as próprias empresas que tinham uma estrutura horizontal (quase

desde o papel até à distribuidora) e passaram a vertical, distribuem as partes do bolo? Em Portugal, ainda se mantém muito uma estrutura vertical e de réplica. Não temos conteúdos novos, temos o mesmo conteúdo a ser distribuído em multiplataformas. E, portanto, se isto também introduz algum valor. Esse está numa área mais abrangente, tem mais a ver com a existência ou da possibilidade de existência de meios de comunicação social fortes no domínio do digital que garantam essa independência.

São cinco projetos, eu fiquei a geri-los e nós contamos apresentar na conferência, em novembro, a grande maioria desses trabalhos, mesmo que não estejam concluídos. Queremos fazer outro trabalho que é sobre o consumo de *media*, em particular do *media* digital, e estamos a fazer outro trabalho que é evidenciar a selva. Durante uma semana, fizemos um levantamento em três motores de pesquisa de alguns conceitos como “web TV”, “streaming”, “TV”... Eram meia dúzia de *queries* para vermos o que aparecia. Para além do que descartámos, reunimos aquelas que se apresentam como *web TV*'s, *sites* ou estruturas que fazem *streaming*. Portanto, aquelas para as quais o cidadão comum olha e diz que são um órgão de comunicação social, ou porque tem vídeos, ou porque faz diretos, ou porque tem notícias, etc. Os resultados são divertidos. A variedade de coisas que há, desde captura de domínio... Por exemplo, não sei se é o caso mas vamos supor, havia uma coisa chamada “TV Beiras” e há uns anos atrás deixou de existir. Não revalidaram o domínio. Há alguém que está na Holanda e há uma empresa nos Estados Unidos de domínios, percebem que o domínio tinha um conjunto significativo de utilizadores, registaram em nome deles, continua a haver agregadores que dizem que ainda existe a “TV Beiras”, as pessoas vão lá e vão parar a uma página onde só há publicidade de casinos *online* ou de outro tipo mas tudo virado para uma área comercial. Portanto, há casos destes e casos de criação de domínios parecidos (ser, por exemplo, “As Beiras TV”). E, portanto, está a ser gerado um negócio de meia dúzia de pessoas ou de organizações que pegam em determinados domínios ou derivados desses domínios e os incautos vão lá cair. Há casos de projetos académicos interessantes que criaram a sua *web TV*, clubes de futebol e organizações do Estado que têm uma *web TV*, que é ilegal; quer dizer, encontramos uma panóplia de coisas: oportunismo do ponto de vista comercial, redireccionamento de *sites* para casinos *online*... São projetos de uma indefinição completa. É algo muito simples mas é para mostrar a selva e dizer ao legislador: “Quer continuar com isto ou quer pensar no que está aqui?”. E, ao mesmo tempo, para a própria sociedade perceber que tem de ter algum cuidado, que tenha algum distanciamento

quando clica num *link*. Isto é, para as pessoas terem a noção de que ‘nem tudo o quem vem à rede é peixe’, ou pelo menos, é peixe estragado.

ML: São projetos extremamente ambiciosos...

RG: Alguns deles não são para terminar este ano. Alguns deles são para seguir pelo menos até ao final do nosso mandato.

ML: São todos a nível interno?

RG: Não. Aquele tem o CENJOR. O da regulação vai também ter auscultação pública e estamos a ouvir e a falar com vários organismos.

ML: Pois, mas não houve encomenda de estudos, como houve já em certos casos.

RG: De encomenda, a única coisa que há é o inquérito de opinião que irá ser feito pelo ISCTE, sendo que o projeto tem uma história um bocadinho diferente. O “Reuters Institute” tem um inquérito sobre o digital há uns quatro, cinco anos e daquilo que o relatório tem que mais me chamou a atenção foi a análise comparativa. De início, tem quatro ou cinco países e agora já vai em oito ou nove países, inclusive alguns que podem ter uma relação muito próxima com Portugal. Era Alemanha, Inglaterra, França, Estados Unidos e, neste momento, já tem Espanha, Brasil... O que nós temos, em muitos casos, é um retrato de Portugal mas não temos um valor comparativo e aquilo tem uma grande vantagem a esse nível. Por outro lado, o estudo está muito bem feito, permite perceber o *multitask*, as multiplataformas, os vários dispositivos. Eu olhei para aquilo e pensei que é um projeto muito interessante e, por outro lado, nós andamos a discutir estas coisas todas mas não temos ferramentas que nos permitam perceber o que um indivíduo consome com um telemóvel. Falamos de muita coisa sem sabermos do que estamos a falar e, portanto, era relevante percebermos isso. Com dois objetivos: para a própria indústria ter uma ferramenta, quando faz as suas opções, que lhe possa ser útil e para disponibilizar à academia um conjunto de dados que pode utilizar. Isto era para fazer com base na “Reuters” mas pediu-nos muito dinheiro, não conseguia fazer para este ano e pedia também uma componente científica. Acertámos essa componente com o ISCTE mas entretanto a “Reuters” demorou imenso tempo – entretanto já tinha o relatório de 2014 concluído - e nós pensamos que o melhor era nós avançarmos. Então, pensamos fazer este ano um modelo ainda a meio termo, ou seja, fazer um inquérito relativamente próximo para haver comparabilidade com os

outros países e com uma estrutura que permita, nos próximos anos, fazer o mesmo tipo de perguntas para perceber a evolução e deixar uma bolsa de perguntas para a academia poder utilizar. No fundo, é termos o macro e, todos anos, termos algo micro, dirigido essencialmente para a investigação. Este é mais difícil, este ano, pelo processo burocrático (envolve constituir os júris para selecionar...), mas para o próximo ano será mais fácil. O da selva é um trabalho mais circunstancial. O problema deste não é o de levantamento, é o das consequências das ilações do levantamento. O da regulação *light* pode morrer logo à primeira volta, não me espantaria muito que sucedesse, porque muitas das coisas inclusivamente não estão dependentes de nós. O projeto do UGC é mais circunstancial, é mais conjuntural, é chamar a atenção e ter uma formação junto dos jornalistas. O último é uma tentativa de síntese de tudo isto, juntar mais elementos e produzir um relatório do digital. No próximo ano, no início do primeiro trimestre, com algum otimismo, o objetivo é a ERC produzir um documento onde tenta ir buscar todos estes elementos e outros, nomeadamente do consumo no telemóvel, e dizer, relativamente ao digital de 2014, o que nós conseguimos detetar de relevante, as questões que nos foram colocadas, os problemas que estão em cima da mesa, como é que estes problemas são vistos por alguns dos *stakeholders* ou entidades envolvidas nisto. Tenho algumas expetativas sobre alguns, o da regulação *light* acho que vamos ter... Vão os *bloggers* dizer: “Agora querem que eles nos regulem? Censura!”...

ML: Numa conferência sobre liberdade de expressão em que estive, em Helsínquia, falava-se precisamente nisso e a grande maioria dos investigadores, que até era do Direito mas trabalhava sobre o Direito da Comunicação Social, entendiam que a tendência era essa e defendiam isso.

RG: Lá em cima? Pois, mas lá em cima é muito diferente de cá em baixo.

ML: Pois... Relativamente à composição da ERC em comparação com a AACS, como é que vê esta questão e a diminuição do número de membros?

RG: Consensual acho que é não irem todos embora e não entrarem todos de novo. Aliás, esse foi um dos problemas que rapidamente percebemos. E, se não fosse toda a estrutura que está aqui montada, seria muito pior, as pessoas iam-nos dando algum *feedback* e chamando a atenção para algumas coisas que estávamos a decidir ou a dizer e que não...

ML: Não será suficiente ainda assim?

RG: Sim, mas se tivermos esse processo gradual de saída e de entrada, de rotatividade, acho que seria muito positivo. Em relação ao número de pessoas, eu acho que mais não. Menos, talvez, mas não necessariamente, para mim não é a questão. A questão é a de haver algum equilíbrio relativamente ao número e à diversidade de opiniões. O número é, para mim, relevante pela diversidade de opinião e de abordagem e, sinceramente, acho que três pode ser pouco, mais do que cinco não fará sentido. Pode ser quatro? Pode. Mas quatro não dá, por causa do desempate. Não vejo aí grande problema. Relativamente ao processo de nomeação, a minha opinião é que eu não conheço órgão com maior legitimidade que o Parlamento e, se nós somos eleitos com dois terços (nós, os quatro), eu não vejo que maior legitimidade seja possível ter. Agora vejo um problema e aí reconheço que é um problema. A escolha é uma escolha de partidos. E dentro da lógica da suspeição relativamente à ideia dos dois maiores partidos ou dos três, dependendo da conjuntura... A minha opinião é a seguinte: o monopólio da candidatura não devia estar do lado dos partidos.

ML: Admite a possibilidade de listas de candidaturas?

RG: Nem é propriamente com listas porque depois podia ir parar ao mesmo. Mas vamos imaginar... Eu não tenho uma ideia, não digo que o modelo perfeito é este ou aquele. Mas a minha opinião é a seguinte: vamos imaginar que continuamos com cinco pessoas, o Parlamento em vez de eleger quatro, elege três. E você a seguir diz: “Conselho de Reitores, a universidade. Há não sei quantos cursos de Comunicação Social neste país, vocês têm uma responsabilidade muito relevante na formação, na investigação, em todo o trabalho que exista em termos de revelação, de perceção do trabalho que é feito e, ao mesmo tempo, de avaliação desse trabalho. E portanto nós consideramos que o Conselho de Reitores, pela atividade da academia em todo este setor, deve ter lá um representante. Escolham o que vocês quiserem, professor, investigador...”. Basta a introdução deste elemento fora do monopólio dos partidos que lhe quebra logo a ideia de que são os partidos que escolhem. Um. Dois: se você depois juntar os quatro que são eleitos pelo Parlamento, se de quatro passarem para três, se lhe aparecer um independente, já começa a haver um problema na formação de maiorias. E basta incluir aqui uma pessoa que venha não sei de onde. Eu sugiro uma coisa do género Conselho de Reitores. Basta introduzir aqui um elemento que não venha do Parlamento para que a conjugação de maiorias seja muito difícil. Agora se me perguntar: “Mas a conjugação de maiorias partidárias

existe?”. Não. Não existiu no passado e não existe no presente, porque as pessoas que foram propostas pelos partidos A e B, nas votações que tiveram e nas tomadas de decisão, nunca votaram alinhadas, a grande maioria dos casos votam desalinhadas. No passado e no presente. Ou seja, a aferição não é feita em função disso. Eu não digo que não possa vir a existir. Não existiu desde o início da ERC até agora. Mas há um problema de imagem pública, de facto, e para assegurar essa maior independência, para mim seria suficiente isso. Haver alguém que venha de um outro universo que garanta alguma independência, que tem a ver com o setor da Comunicação Social, que não seja dos *lobbies* nem dos Sindicatos de Jornalistas nem da indústria dos media, ou seja, dos regulados. De fora. Deste universo mas que seja um observador atento. Basta meterem um independente que todo o processo... Deixa de haver monopólio dos partidos, introduz uma pedra, uma areia na engrenagem, na constituição e na formação de maiorias, desregula completamente a capacidade de haver maiorias constituídas por motivações partidárias - a não ser que os partidos todos se unam – mas, enfim, anula isso. Do ponto de vista da influência e da permeabilidade, eu acho que dá muito jeito dizer que existe uma influência político-partidária. Dá muito jeito para esconder a verdadeira influência que existe. E essa sim. Essa é que existe e existe em quase todos os pisos [das instalações da ERC, ou seja, extensível a todos os funcionários e colaboradores e não apenas ao Conselho Regulador], digo eu. E isso é que é escondido. E, portanto, dá muito jeito falar de uma para esconder a outra. O tempo do mandato é mais do que suficiente, a não renovação, etc. Aí, acho que não há problema nenhum. Estamos aqui cinco anos, não podemos regressar, não vejo qualquer problema.

A única coisa relativamente à questão da independência tem a ver com as ferramentas de financiamento e de autonomia em termos de gestão. O um milhão... A definição clara relativamente ao dinheiro. Haver autonomia em termos de gestão do género precisarmos de mais duas pessoas ou dois técnicos especializados sobre o digital e termos capacidade para o fazer e não estarmos dependentes de mecanismos da administração pública, de autorizações, ainda mais nos dias de hoje. A introdução, em termos de eleição, para mim era só isso, bastaria alguém nomeado pelo Conselho de Reitores.

ML: E a questão de o 5º membro ser cooptado pelos quatro?

RG: É igual. Acho que ter cá um já arranjava sarilhos para evitar que houvesse dois de um partido, dois de outro e que tivesse de existir entendimento para escolher o quinto. Se tivesse já

aqui um elemento estranho, já seria o suficiente para... Mas eu acho que o problema é mais em termos de percepção pública do que real. Depois, é a questão que já não é regulada por ninguém, que é a capacidade de independência das pessoas que estão aqui e aí pode até ser o ponto mais vulnerável da história. Como, aliás, em todas as instituições.

ML: É adepto de soluções que apontam para uma representatividade do setor?

RG: Já cá está. Não, eles são os regulados.

ML: Estão representados no Conselho Consultivo mas, na prática, não sei até que ponto terá...

RG: É verdade. Mas eu acho que eles já cá estão. É muito difícil num país em que a tendência, de há vários anos para cá, é de uma forte concentração em dois, três grupos económicos - que eventualmente agora vai ter algumas variações designadamente com *players* de outros países - mas, quer dizer, onde a influência deles extravasa até o setor da Comunicação Social, onde a capacidade que eles têm de influenciar já é bastante grande, se os vai meter aqui dentro... Por outro lado, depois inclui quem? A indústria? E se inclui a indústria, inclui os patrões e não inclui os trabalhadores? E depois se inclui os dois, porque não inclui os anunciantes, que é quem lhes dá o óleo para a máquina? E por aí adiante. E, daqui a pouco, em vez de ter uma entidade reguladora, tem um parlamento, um plenário, e perde a eficácia a esse nível. Se me perguntar se prefiro ter um *player* do mercado, representante do setor, ou ter uma unidade altamente especializada numa certa área e com *know how* e que possa produzir conhecimento, inclusive para a sociedade, prefiro muito mais isso. Para ter recursos, acho que é preferível apostar em centros de excelência em termos de conhecimento, de recolha, de análise e tratamento de dados do que andar a apostar em ter... Para quê? Para ele vir transmitir os recados que nos chegam por vezes quase por intermediários diretos? Não vale a pena.

ML: Estamos a misturar na mesma conversa ética e deontologia e outras questões relacionadas com aspetos mais instrumentais e práticos. Na sua opinião, estas duas águas deviam ser separadas?

RG: Depende da forma como elas são abordadas. Vulgarmente, a gente ouve uma expressão popular que é: “É normal, ele roubou porque tinha fome”. Ou seja, se não tiver questões que tenham a ver com a própria atividade e em que, de certa forma, assegurem do ponto de vista

prático, autonomia, capacidade de intervenção, seja para o jornalista, seja do setor, em relação ao meio envolvente, pode estar a falar de questões éticas. Ele roubou porque tinha fome. Até o juiz é capaz de aceitar...

ML: Relativamente a organismos que tivemos no passado, em particular o Conselho de Imprensa e a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Que memórias tem do tempo destas duas entidades? Acompanhou, possivelmente, do outro lado e tinha uma perceção diferente...

RG: Sim. Do Conselho de Imprensa tenho uma memória mais difusa e que é uma memória que está muito associada a um período de agitação e de grande turbulência e onde, em muitos casos, estes organismos eram de intermediação, na perspetiva mais do que regular ou de tentativas de instrumentalização e por vezes até de ameaça. A ideia que tenho dos Conselhos de Imprensa é que, em alguns casos, eram eles o refúgio, o 'bunker' para um ambiente de profunda agitação e até animosidade (dentro das próprias redações inclusive) e, portanto, contextualizada num ambiente pós-revolucionário. Depois, os Conselhos de Imprensa (e até outras estruturas de regulação como os próprios conselhos de redação, etc.) acabaram por ser agentes instituidores, ou seja, mecanismos que tentaram instituir comportamentos, processos e modos de organização. Do género: uma redação funciona assim, tem um diretor, nomeado por aqueles, mas a redação tem de ter uma voz... Ou seja, instituíram uma arquitetura e os próprios Conselhos de Imprensa depois acabaram, digamos, por normalizar - é mais essa a perspetiva - este tipo de comportamentos. Depois, entra-se numa fase, que acho que é um bocado diferente, um outro paradigma... Da normalização passamos a um outro patamar que é o da mudança. Então, neste patamar (com aspetos positivos e negativos), juntou-se duas frentes de uma barricada: aqueles que queriam operar uma mudança no relacionamento entre os jornalistas, a redação e a administração, entre quem decide o conteúdo e qual a responsabilidade desse mesmo conteúdo e, no fundo, também no olhar mais dinâmico para aquilo que deve ser um órgão de comunicação social e, do outro lado, alguma resistência a esta mudança. E, em determinado momento, eu julgo que algumas destas instituições que, de alguma forma, contribuíram para a normalização e de uma forma salutar, até como resistência a ataques externos à própria atividade da Comunicação Social em geral e dos jornalistas em particular... Admito que, aí, a perspetiva que eu tenho é que, em alguns casos, começaram a assumir uma posição conservadora, em vários níveis. Em alguns casos completamente legítimos, noutros

casos não sei se não era mais já uma lógica até corporativa, o receio da mudança, a ideia de que a eventual privatização de órgãos de comunicação social iria introduzir uma visão mercantilista (e talvez com razão). O risco de ser desvirtuado o paradigma da informação. E depois, por outro lado, um conjunto de elementos que tentaram criar uma perspectiva de mudança e de crítica em relação ao que a Comunicação Social estava a fazer. E aí passamos para outro patamar: “Eu vou regular-te, tu não vais mandar e ter a capacidade de decisão relativamente a uma série de atributos; está na lei mas não és tu que defines, vai haver outros que o vão definir”. E eu julgo que um pouco da Alta Autoridade surge neste contexto, que, aliás, surge também associada a um contexto de mudança e do lançamento de novos projetos e de rompimento com... É a privatização, as rádios, as televisões, é depois a dinâmica de grupos empresariais na área da Comunicação Social. E a Alta Autoridade tem um pouco este efeito. E também aquilo que, aparentemente para muitos órgãos de comunicação social (ou, melhor, grupos profissionais), era visto como uma ameaça, acabou depois ela própria por se normalizar e se naturalizar e não ser percecionada. Agora, a regulação ainda hoje sofre as sequelas desse processo. Não foi aquele ‘bicho de sete cabeças’ que andaram... A “Alta Autoridade Contra a Comunicação Social”. Eu assisti a alguns dos debates inflamados no Parlamento. E, por vários fatores, a regulação foi muito associada a este preconceito. E eu acho que hoje ainda existe, ainda há sequelas disso. E também, provavelmente, nós não vamos conseguir mudar. E, ao mesmo tempo, um afastamento entre aquilo que é o dia a dia das redações, dos órgãos de comunicação social, e aquilo que é o regulador, quase como de costas voltadas, enquanto que no Conselho de Imprensa não, até na própria constituição. Era muita de gente que trabalhava todos os dias dentro dos media e que andava por lá, cuja formação foi feita lá, que tinham conhecimento... Toda a envolvência era uma envolvência muito direta com os próprios órgãos de comunicação social, a grande maioria das pessoas foram referência na altura. Agora não. Há alguns que, em parte, têm alguma ligação mas... O resto é, digamos, externo aos próprios órgãos de comunicação social. Com este Conselho Regulador já é ligeiramente diferente, já há três pessoas que vêm diretamente dos órgãos de comunicação social. Já há um pouco mais, mas não significa que essa aproximação tenha sido feita. E também não significa que o tenha de ser. Estou a referir-me que, na sua génese, há estes movimentos, há um paralelismo e objetivos comuns no Conselho de Imprensa relativamente a muitos contextos externos e portanto há uma perspectiva que, quer dos protagonistas, quer dos objetivos, quer das práticas, estava muito

interligado o próprio órgão de comunicação social com os Conselhos de Imprensa e, depois, com a Alta Autoridade, há um afastamento significativo.

ML: Olhando para a lei da Alta Autoridade, parece haver uma grande representatividade...

RG: Sim. Mas também ali se encontra uma forte representatividade com outros motivos ou com outros critérios. E que talvez tenham ajudado depois a lançar as suspeitas sobre a própria AACs. Eu acho é que não foi, de facto, o ‘bicho de sete cabeças’, a ameaça que para muitos constituía. E também, por outro lado, tem uma demarcação, uma linha de fronteira entre o regulador e os regulados que começa a haver e que, de certa forma, agora com a ERC se nota muito mais ao não haver regulados aqui dentro. E, portanto, começa a traçar-se um caminho onde há uma separação, cada um caminha para seu lado.

ML: A sua perspetiva mudou muito como profissional e como membro do CR?

RG: Eu tenho alguns dilemas aqui dentro. [Dá um exemplo de votação que foi um dilema, relativo a uma decisão que tinha na base uma reportagem que considerava excelente mas, em simultâneo, reconhecia que tinha alguns problemas]. Em muitos casos, eu coloco-me no papel do jornalista e até do editor e fico... Mas também reconheço, com o outro olhar, o olhar daqui, que, de facto, há ali situações que mereciam alguma reflexão, um outro cuidado.

ML: Há tempo para esse exercício?

RG: Não há, nem há, muitas vezes, a percepção. Noventa e nove por cento dos jornalistas não andam com o Código Civil na cabeça, com a Lei de Imprensa, com o Estatuto, com as regras todas e muitas vezes são condicionados pela própria escrita, pelo prazer de contar e de a contar bem. E, por vezes, há um detalhe que vê que dá força à história, que introduz naturalmente e não equaciona a possibilidade de estar a envolver-se na privacidade daquela pessoa. Para ele, não é. Eu, como editor, daria os parabéns àquele jornalista [da reportagem que há pouco mencionou]. E, no entanto, sentado aqui a esta mesa, quando aparece a argumentação, eu próprio me interrogo e fico perplexo. O que é que eu faço? Por outro lado, se não tivesse o conhecimento e a aprendizagem que estou a fazer aqui, eu estaria do outro lado a dizer: “Excelente trabalho”. A perplexidade até é do ponto de vista pessoal. Por outro lado, penso que fiz igual e mandei fazer igual. A própria Comunicação Social e os jornalistas não terem por vezes

uma ideia, relativamente a outros direitos e outras questões... Não a têm, provavelmente nunca foram sensibilizados para isso. Não estou à espera que, no dia a dia, tenham essa preocupação permanente se nunca ninguém lhes chamou a atenção para isso. Antes, havia as pessoas mais velhas, a transmissão de preocupações éticas, havia editores que acompanhavam os trabalhos, a conversa de caserna. O mundo, que era muito informal, dentro das próprias redações, hoje já não existe. O jornalista entra, sai, vai embora, os mais velhos já não estão lá, o editor muitas vezes tem mais o que fazer do que reunir toda a equipa ao final do turno e fazer uma análise crítica do que foi feito. E nas universidades também não existe. Quando são confrontados com um problema, descobrem a ERC, descobrem a regulação e descobrem as questões éticas.

Apêndice 3 – Guião para a realização de entrevistas semiestruturadas

Eixos	Temáticas	Questões
História da regulação em Portugal	Balanço de 39 anos de regulação dos <i>media</i> em democracia	Qual o balanço que faz da regulação em Portugal desde a Revolução do 25 de Abril de 1974?
		Na sua opinião, o poder político tem construído um bom percurso neste âmbito?
		Que pontos positivos e negativos salientaria, em geral?
Regulação dos <i>media</i>	Reflexões em torno do conceito	Pensa que a regulação dos <i>media</i> é algo necessário? Imprescindível? Porquê?
		Onde reside a importância da regulação do setor da comunicação social?
		Em que argumentos pensa quando se fala em necessidade ou desnecessidade de regulação do setor?
	O papel do Estado	Considera que esta é uma área com necessidade de intervenção pública? Porquê?
		Essa intervenção pública concretiza-se em intervenção estatal? Porquê?
A autorregulação	Mecanismos de autorregulação: percepções	Como define autorregulação dos meios de comunicação social?
		Que experiência de autorregulação destacaria no caso português?
		Pensa que estes mecanismos são adequados ao atual contexto?
	Mecanismos de autorregulação: o Conselho de Imprensa	Acompanhou o processo de criação do Conselho de Imprensa?
		Que memórias guarda do Conselho de Imprensa?
		Identifica-se com as correntes saudosistas deste mecanismo de autorregulação? Pensa que devia ser recuperado?
		Vê vantagens nisso? A que níveis?
		Em geral, este parece-lhe um modelo interessante? Porquê?
A correção	Mecanismos de correção: percepções	Pensa que a criação deste tipo de mecanismos é uma mais-valia para a qualificação do sistema mediático?
		Recorda-se de alguma experiência interessante (ou não) neste campo?
		A ERC tem, atualmente, um papel importante em matéria de autorregulação e correção. Pensa que tem conseguido bons resultados? É favorável a que haja esta intersecção?
	Mecanismos de heterorregulação: percepções	O que é, para si, a heterorregulação?
		Se pensasse num modelo, a seu ver ideal, de regulação dos meios de comunicação social em Portugal, que elementos incluiria como essenciais?
	Mecanismos de heterorregulação: a AACS	O que significou, para si, a Alta Autoridade? Faz um balanço positivo do desempenho desta entidade?
		O que veio introduzir de novo?
		Que legado deixou a AACS?
	Mecanismos de heterorregulação: A ERC	As competências e os meios de que dispunha para atuar pareciam-lhe, na altura, adequados? E agora?
		Acompanhou o processo de desenvolvimento do atual modelo da ERC? Se sim, o que lhe parecia na altura?
		Parece-lhe que este modelo foi bem pensado e é importante na

<p>A heterorregulação</p>		<p>atual conjuntura?</p> <p>Do ponto de vista do enquadramento legal, é mais adequado aos dias de hoje (comparativamente ao modelo anterior da AACCS)?</p> <p>Que avaliação faz dos recursos em função dos objetivos, entre o que está previsto e a capacidade efetiva que tem para corresponder?</p> <p>Pensa que a imprensa deveria estar sob a alçada da ERC? Se não, que alternativa apontaria?</p> <p>Precisaremos de outro modelo, diferente, remodelado? Porquê? Diferente como (competências, mecanismos de ação...)?</p> <p>A ERC conseguiu legitimar-se no espaço público?</p> <p>Porque é que, na sua opinião, se terá adotado este modelo em Portugal e não outro? Porque não se avançou para um modelo de convergência?</p> <p>Que vantagens e desvantagens vê num modelo convergente?</p> <p>Como vê a relação entre os reguladores ERC e ANACOM?</p>
<p>Os jornalistas/ Os media</p>	<p>Perceções e reflexões sobre o lugar e o papel dos <i>media</i></p>	<p>Aparentemente os jornalistas continuam a ter uma atitude de dúvida e desconfiança relativamente à heterorregulação, assim como as entidades patronais. Concorda?</p> <p>A haver esta falta de sintonização, que motivos aponta para que ela exista?</p> <p>Pensa que é algo a melhorar? De que forma pensa que tal poderia ser feito?</p> <p>Pensa que há falta de aproximação por parte dos cidadãos? Que razões apontaria para tal?</p> <p>Deveria o regulador, na sua opinião, procurar aproximar a sociedade e incluí-la no processo de regulação?</p> <p>De que modo pensa que isso poderia ser possível?</p> <p>Pensa que a atual representação da sociedade civil num conselho com funções consultivas é uma solução adequada? Por que razão?</p>
<p>As universidades e os centros de investigação</p>	<p>Perceções e reflexões sobre o lugar e o papel da academia</p>	<p>Pensa que a relação entre o poder político e a academia, em matéria de regulação dos <i>media</i>, tem vindo a evoluir? Que indicadores apontaria como forma de sustentar essa posição?</p> <p>E entre o regulador e a academia? Como caracteriza essa relação face ao contexto atual e, em concreto, ao desempenho da ERC?</p> <p>Qual é, na sua opinião, o papel das universidades e dos centros de investigação em matéria de regulação dos <i>media</i> atualmente?</p> <p>E, idealmente, considera que há um papel específico a ser desempenhado por estes três atores? Qual deveria ser o papel de cada um deles?</p>
<p>O contexto europeu</p>	<p>Reflexões sobre Portugal no contexto europeu</p>	<p>Como posicionaria Portugal, em termos de regulação dos <i>media</i>, face a outros países europeus?</p> <p>Como compara o modelo da ERC relativamente a outros modelos europeus? Que fragilidades e potencialidades aponta?</p> <p>Quais são, a seu ver, os organismos europeus que mais se assemelham e que mais se distinguem do português?</p> <p>Que fator principal apontaria para a diversidade de modelos pela Europa (tradição histórica, organização do país...)?</p> <p>Como percebe a atuação dos atores regionais e globais em termos de regulação dos <i>media</i>? Considera que é algo que tem vindo a influenciar a nossa atual configuração?</p>
<p>Perspetivas de futuro</p>	<p>Perspetivas e prioridades</p>	<p>Como perspetiva o futuro da regulação? E o papel dos organismos reguladores na Internet?</p> <p>A que eixos pensa que se deveria dar prioridade em matéria de regulação dos <i>media</i>?</p>

Apêndice 4 – Breves notas biográficas dos(as) entrevistados(as)

Alberto Arons de Carvalho

É membro do Conselho Regulador e Vice-Presidente da ERC desde 9 de novembro de 2011. Foi membro do Conselho de Imprensa (em 1975 e de 1985 a 1988) e membro dos Conselhos de Informação para a Imprensa (entre 1977 e 1980) e para a “RDP” (de 1980 a 1984).

Na altura do II Governo Provisório, foi membro designado para a Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa de 1975, e integrou também Comissão, designada pelo Sindicato dos Jornalistas em 1985, que elaborou um anteprojeto de Código Deontológico dos Jornalistas. Foi jornalista entre 1974 e 1976.

Exerceu funções de deputado na Assembleia da República, tendo sido Vice-Presidente do Grupo Parlamento do Partido Socialista nos anos 1994 e 1995. Neste ano e até 2002, foi Secretário de Estado da Comunicação Social, nos XIII e XIV Governos Constitucionais, tendo posteriormente estado na Vice-Presidência da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (entre maio de 2002 e outubro de 2003).

Tem obras publicadas na área, nomeadamente: “Da Liberdade de Imprensa” (em coautoria com António Monteiro Cardoso, datado de 1971), “A Censura e as Leis de Imprensa” (1973) e “A Liberdade de Informação e o Conselho de Imprensa” (1985).

Ana Roque

Ana Roque é doutora em Direito e Professora da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde tem estado ligada a Unidades Curriculares relacionadas com o Direito Económico e Financeiro, o Direito Empresarial e o Direito da Regulação e Concorrência. Ao longo do seu percurso, interagiu com a Administração Pública exercendo funções como jurista e como consultora jurídica no enquadramento dos Departamentos do Estado relativos à Comunicação Social.

Em 2001, foi-lhe atribuído o prémio “Alta Autoridade para a Comunicação Social - X Aniversário”, pelo trabalho que foi apresentado a concurso sob o título “Contributo para a História da AACs: O 1.º Mandato”. Este foi o tema ao qual dedicou o seu Doutoramento na área do Direito.

É autora de várias obras jurídicas, nomeadamente: “Comunicação Social: Uma Experiência de Regulação”, “Tópicos de Direito Económico”, “Regulação do Mercado. Novas Tendências”, “Noções Essenciais de Direito Comercial”.

Artur Portela

Artur Portela fez parte da Alta Autoridade para a Comunicação Social enquanto membro eleito pela Assembleia da República (1994-2001). Além de membro, exerceu funções como Presidente interino do organismo, havendo registos de demissão desse cargo em junho de 2001 e, posteriormente, de renúncia como membro, em setembro de 2005. No primeiro caso, as notícias dos jornais referem um clima de divergência interna no organismo, acentuada pelo fenómeno dos “reality shows”, numa altura em que a Alta Autoridade procurava um acordo de autorregulação de conteúdos com os operadores televisivos. O substituto na presidência em exercício até nova eleição foi o jurista Sebastião Lima Rego. No segundo caso, as notícias da imprensa da altura apontam que, na base da renúncia de Artur Portela, esteve um protesto contra alegadas pressões governamentais nos processos de renovação das licenças televisivas, um tema com o qual estava envolvido, já que era relator do processo da “SIC”.

Além da Alta Autoridade, pertenceu ao Conselho de Comunicação Social (1983-1989), organismo do qual foi Vice-Presidente (eleito em 1983) e Presidente (em 1985).

Augusto Santos Silva

Augusto Santos Silva é Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Ao longo do seu percurso político, assumiu várias pastas em governos do Partido Socialista. Foi Secretário de Estado da Administração Educativa (1999-2000), Ministro da Educação (2000-2001), Ministro da Cultura (2001-2002), Ministro dos Assuntos Parlamentares (2005-2009) e Ministro da Defesa Nacional (2009-2011). Durante os anos 2002 e 2005, acumulou a docência e a atividade de deputado na Assembleia da República.

Tutelou, como ministro, a iniciativa do XVII Governo Constitucional que visava concretizar o modelo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), decorrente da revisão constitucional de 2004 e da Lei n.º 53/2005 de 8 de novembro (da criação da ERC).

Carlos Magno

É, desde 9 de novembro de 2011, Presidente do Conselho Regulador da ERC.

Entre as suas ligações ao setor dos media incluem-se experiências como as de repórter (com especialidade em Política) na “RDP”, de diretor-adjunto de Informação da “Antena 1”, de editor do “Expresso” e de membro fundador da “TSF”, onde esteve durante largos anos e onde

também desempenhou funções de administração e de direção. Além disso, pertenceu à direção do “Diário de Notícias” e esteve ligado à fundação do canal televisivo por cabo que originou a “RTPi”.

É licenciado em Jornalismo pela Escola Superior de Jornalismo do Porto. Frequentou os cursos de Filologia Germânica e Línguas e Literaturas Modernas da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Carlos Veiga Pereira

Foi membro do Conselho de Imprensa.

Foi membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social, designado em representação dos jornalistas com carteira profissional, com início de funções em 1999. Renunciou ao cargo deste organismo em abril de 2002 por falta de consenso interno, como indicam notícias da imprensa veiculadas na altura.

Como jornalista, esteve ligado a vários órgãos de comunicação social. Foi Diretor de Informação da “RTP” e da “ANOP”, Diretor de Informação e membro do Conselho de Redação da “Agência Noticiosa Portuguesa – ANOP” e chefe de redação do “Diário de Lisboa”.

Estrela Serrano

Foi membro do Conselho Regulador da ERC entre 17 de fevereiro de 2006 e 9 de novembro de 2011.

Foi membro do Conselho de Opinião da “RDP”, eleita pela Assembleia da República (1997-2003), provedora dos leitores do “Diário de Notícias” (entre os anos 2001 e 2004) e Assessora para a Comunicação Social do Presidente da República, Mário Soares, durante dez anos (1986-1996).

É docente universitária e doutorada em Sociologia da Comunicação, da Cultura e da Educação pelo ISCTE (2002-2006), com uma dissertação intitulada “Para um estudo do jornalismo em Portugal, 1976-2001. Padrões jornalísticos na cobertura de eleições presidenciais”.

Fernando Cascais

Foi membro do Conselho de Imprensa (1981-1990), desempenhando durante dois mandatos o cargo de Vice-Presidente.

Foi Diretor do “CENJOR - Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas” entre 1996 e 2010, tendo também sido vogal do Conselho de Administração desta instituição, em representação do Sindicato dos Jornalistas, após nomeação do Secretário de Estado do Emprego.

Em 2012, foi Presidente da Mesa da Assembleia Geral do Sindicato dos Jornalistas. Antes disso, foi membro da Direção do Sindicato, entre 1978 e 1980, e do Conselho Geral, entre os anos 1998 e 2009.

Ao longo do seu percurso jornalístico, colaborou com a revista “Flama” (1969), com o jornal “República” (1973-1975), a revista “Vida Mundial” (1975) e com as agências “ANOP” e “Lusa” (1975-1996), tendo sido chefe de redação e diretor-adjunto da última.

Isabel Duarte e Ricardo Correia Afonso

Licenciados em Direito, são ambos advogados com forte presença em processos relacionados com os meios de comunicação social e com a regulação e os reguladores dos media. Têm uma vasta experiência em lidar com diversas questões que envolvem os jornalistas, os órgãos de comunicação social e/ou o regulador e são frequentemente requisitados quando se trata de matérias que envolvem os media e/ou a Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Isabel Duarte licenciou-se em 1978 e tem escritório próprio desde 1983, sendo a primeira e principal sócia fundadora da sociedade civil de advogados designada “Isabel Duarte e Associados, Sociedade de Advogados, RL”, na qual Ricardo Afonso é também advogado. Entre os vários ramos do Direito nos quais tem exercido a sua atividade, destacam-se o Direito dos Media, o Direito da Publicidade, o Direito da Concorrência, o Direito de Autor e o Direito Comercial. Em 2008, prestou serviço como consultora experiente no “Projeto Para Capacitação dos Media” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para Timor Leste, durante seis meses.

João Bonifácio Serra

Licenciado em História, pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Foi membro do Conselho de Imprensa, em representação da opinião pública durante os anos 1987 e 1988.

Entre outras funções, foi consultor (1996-1997), assessor (1997-2004) e chefe da Casa Civil do Presidente da República (2004-2006).

Entre as suas produções contam-se: “O 25 de Abril” na obra “25 de Abril, 25 Anos, 25 Jovens: Retratos da Democracia” (1999), “A Primeira República Portuguesa: evolução política (1910-1926)” na obra “Portugal Contemporâneo” (3º volume coordenado por António Reis, 1991).

Joaquim Fidalgo

Joaquim Fidalgo é docente do Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigador do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS).

Licenciou-se em Filologia Germânica pela Universidade do Porto e foi jornalista profissional entre 1980 e 1999 em redações como as do “Jornal de Notícias”, do “Expresso” e do “Público”, do qual foi membro fundador. Foi provedor do leitor do “Público” entre 1999 e 2001.

Em 2007, concluiu o Doutoramento com uma dissertação sobre a identidade profissional dos jornalistas, a ética e a autorregulação. Participou em diferentes projetos de investigação internacionais (por exemplo, MDM-2007, MDM-2010, EUMPI – “Indicators for Media Pluralism”, INDIREG – “Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies”) que se relacionam principalmente com a monitorização dos media e com o pluralismo e a regulação nos e dos media.

Joaquim Letria

Foi Presidente do Sindicato de Jornalistas e membro do Conselho de Imprensa (1978-1979). Em reunião de 23 de abril de 1979, foi afastado do Conselho por excesso de faltas. Esteve envolvido em polémicas ligadas à incompatibilidade entre o exercício do jornalismo e o desenvolvimento de atividades relacionadas com a comunicação e o marketing.

Joaquim Letria iniciou-se no jornalismo em 1962. Entre as redações pelas quais passou estão o “Diário de Lisboa”, o “República”, o “Expresso”, o “Diário de Notícias”, a agência de notícias “ANOP”, a “RTP”, o “Rádio Clube Português”, “O Jornal” (de que foi fundador), entre outras. Foi jornalista na agência norte-americana de notícias “Associated Press” durante sete anos, tendo também estado em Londres, na “BBC”.

Entre as décadas 70 e 90, foram vários os programas televisivos nos quais esteve envolvido, nomeadamente “Informação 2”, “Tal & Qual”, “Rosa dos Ventos” e “Conversa Afiada”. Entretanto, fez parte da campanha eleitoral de Ramalho Eanes para as presidenciais no final dos

anos 80, tendo-se tornado seu porta-voz quando este assumiu a presidência, função que desempenhou até 1986.

Jorge Pegado Liz

Jorge Pegado Liz pertenceu à Alta Autoridade para a Comunicação Social como membro designado pelo Conselho Nacional do Consumo, com início de funções em 1999. Em simultâneo, foi Presidente do Grupo de Peritos do Conselho da Europa sobre Liberdade de Imprensa e outros Direitos Fundamentais.

Licenciado em Direito, foi deputado na Assembleia da República e administrador de várias empresas, de cariz público e privado mas destaca-se o seu percurso profissional é na arena europeia, tendo desempenhado funções e exercido cargos em várias comissões e grupos distintos, no âmbito das quais apresentou iniciativas na área dos Direitos Fundamentais e da proteção dos consumidores. Esteve no Parlamento Europeu, onde foi Vice-Presidente da Comissão dos Assuntos Sociais e do Emprego durante o ano de 1987. Atualmente, é conselheiro do Comité Económico e Social Europeu (CESE), um organismo consultivo da União Europeia.

José Garibaldi

José Garibaldi pertenceu à Alta Autoridade para a Comunicação Social desde o início de funções deste organismo regulador até ao momento em que foi extinta. As funções que iniciou em 1990, eleito pela Assembleia da República, foram as de Vice-Presidente. Jornalista de profissão, foi Diretor-adjunto da revista mensal “Seara Nova” e trabalhou para a “Novostni”, agência russa de informação, entre outras experiências.

Fez ainda parte de dois dos Conselhos de Informação para a “Radiotelevisão Portuguesa – RTP” e para a “Agência Noticiosa Portuguesa – ANOP”.

José Manuel Mendes

José Manuel Mendes foi membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social, cooptado pelos membros como elemento da área da cultura.

Poeta, romancista, ensaísta e crítico literário português, é natural de Luanda e tem cerca de 30 títulos publicados como escritor. Foi nomeado Presidente da Associação Portuguesa de Escritores, cargo que hoje desempenha, e colaborou com vários jornais e revistas ao longo do seu percurso.

Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra, dedicou a sua vida profissional à docência entre 1968 e 1980. Foi professor do ensino secundário e superior, designadamente no curso de Comunicação Social da Universidade do Minho. Foi eleito deputado da Assembleia da República, onde esteve durante 11 anos, entre 1980 e 1991. Em 1990, o rei de Marrocos atribuiu-lhe o título de “Commandeur du Ouissam Aloui” e, em 1995, foi condecorado pelo Presidente da República Mário Soares como “Grande Oficial da Ordem do Mérito”.

José Maria Gonçalves Pereira

O Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, José Maria Gonçalves Pereira, pertenceu à Alta Autoridade para a Comunicação Social, tendo sido designado pelo Conselho Superior da Magistratura para a presidência desta entidade reguladora (1994-2001). A meio do segundo mandato, deixou o cargo para integrar uma Comissão do Ministério da Justiça. O Conselho escolheu para lhe suceder o Juiz Conselheiro Joaquim José de Sousa Dinis, que renunciou ao cargo antes de tomar posse, o que reiniciou o processo de indigitação e fez de Armando Torres Paulo o novo Presidente, com José Garibaldi na Vice-Presidência.

Luís Gonçalves da Silva

Luís Gonçalves da Silva foi membro do Conselho Regulador da ERC desde 17 de fevereiro de 2006 até ao momento em que renunciou ao cargo de vogal, em 30 de setembro de 2010. É licenciado e mestre em Direito e docente da Faculdade de Direito de Lisboa.

Entre as suas áreas de atuação estão, em especial, as do Direito Administrativo, do Direito do Consumo, do Direito Constitucional, do Direito da Comunicação Social e do Direito do Trabalho. Foi adjunto do Secretário de Estado do Trabalho no XV Governo Constitucional e consultor jurídico do Secretário de Estado Adjunto e do Trabalho no XVI Governo Constitucional.

Luísa Roseira

Licenciada em Direito pela Universidade Católica Portuguesa (1996) e com pós-graduações em Estudos Europeus e em Administração Pública pela Universidade do Minho, é vogal do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social desde 9 de novembro de 2011.

Iniciou o exercício de funções públicas em 2000, como jurista, cargo que desempenhou até 2006, quando foi nomeada dirigente da administração pública. Esteve ligada à Câmara Municipal do Porto como chefe de divisão (entre 2006 e 2009) e como assessora na área do

Turismo, Inovação e Lazer (em 2011). Entre 2009 e 2011, foi deputada na Assembleia da República, pelo PSD. Foi membro da delegação portuguesa à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, na qual integrou a Comissão de Cultura, Ciência e Educação e foi a representante portuguesa na Subcomissão dos media.

Manuel Pinto

Manuel Pinto é Professor Catedrático em Ciências da Comunicação, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, onde leciona nas áreas ligadas ao Jornalismo, à História dos Media e à Literacia Mediática. Foi jornalista profissional e provedor do leitor do “Jornal de Notícias”.

É coordenador da Linha de Media e Jornalismo e membro da Direção do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) e conta com vários trabalhos e projetos de investigação relacionados com as áreas do Jornalismo, da Educação para os Media e das Políticas de Comunicação. Esteve na génese da constituição de um Observatório Nacional de Educação para os Media, sediado no CECS, uma iniciativa comum da Comissão Nacional da UNESCO, do Conselho Nacional de Educação, da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, do Gabinete para os Meios de Comunicação Social e do Ministério da Educação.

Maria Antónia Palla

Maria Antónia Palla nasceu no Seixal no ano de 1933 e é licenciada em Ciências Histórico-Filosóficas pela Faculdade de Letras de Lisboa. Em 1968, entrou para o “Diário Popular” e trabalhou posteriormente em várias publicações e em televisão, nomeadamente no “Século Ilustrado”, na agência de notícias “ANOP”, na “RTP” e na “Máxima”.

Foi membro eleito do Conselho de Imprensa (1975-1978 e 1981-1983) e foi a primeira mulher eleita para Vice-Presidente do Sindicato dos Jornalistas (razão pela qual não terminou o mandato da segunda eleição para o Conselho de Imprensa), depois de ter presidido o Conselho de Deontologia do mesmo sindicato. Foi fundadora e Presidente da Liga dos Direitos das Mulheres. Foi Presidente da Caixa de Previdência dos Jornalistas, entre os anos 1997 e 2007.

A 25 de abril de 2005 foi agraciada pelo Presidente Jorge Sampaio, com o grau de “Comendadora da Ordem da Liberdade”.

Mário Mesquita

Licenciado em Comunicação Social pela Universidade Católica de Lovaina, é membro do Conselho de Administração da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD) e docente da Escola Superior de Comunicação Social. Foi fundador da Licenciatura em Jornalismo da Universidade de Coimbra.

Foi Vice-Presidente do Conselho de Imprensa (1984-1985) e membro do Conselho de Comunicação Social (1986-1987). Pela primeira vez em Portugal, foi provedor do leitor do “Diário de Notícias”, entre 1997 e 1998.

Foi deputado à Assembleia Constituinte em 1975 e à Assembleia da República (1976-77), pelo círculo eleitoral de Lisboa. Foi membro fundador do Partido Socialista. Em 1978, renunciou ao mandato e afastou-se do partido bem como da política como atividade profissional. Enquanto jornalista, passou por várias redações de jornais portugueses, tendo exercido, entre os anos 70 e 80, as funções de diretor e diretor-adjunto do “Diário de Notícias” e de diretor do “Diário de Lisboa”.

Mário Mesquita foi fundador da “Coleção Comunicação” na editora MinervaCoimbra. Entre as suas obras encontram-se “Portugal sem Salazar” (1973), “O Jornalismo em Análise - A coluna do Provedor dos Leitores” (1998), “O quarto equívoco - o poder dos media na sociedade contemporânea” (2004 - 2ª edição) e “Os Meios de Comunicação Social - O Universo dos Media entre 1974 e 1986” (capítulo do livro “Portugal - 20 anos de Democracia”, datado de 1994).

Oscar Mascarenhas

Oscar Mascarenhas foi provedor do leitor do “Diário de Notícias” entre 2012 e 2014. Foi membro do Conselho de Imprensa entre 1983 e 1985.

Como jornalista, iniciou a sua carreira em 1975 no diário “A Capital”, tendo depois colaborado com vários outros jornais, nomeadamente o “Página Um”, o “Diário de Notícias” e o “Jornal do Fundão”. Em 2006, foi o redator principal da agência “Lusa”.

No ano 2000, concluiu o Curso de Pós-Graduação em Jornalismo com uma dissertação que originou a publicação do livro intitulado “O Poder Corporativo contra a Informação”.

Integrou, como Vice-Presidente, a direção do Sindicato dos Jornalistas, entre os anos 1985 e 1987, a Comissão da Carteira Profissional (onde desempenhou funções entre 1996 e 2007) e o Conselho Deontológico do Sindicato, do qual foi Presidente três vezes reeleito (1996-2004) e secretário numa quarta reeleição.

Faleceu em maio de 2015.

Raquel Alexandra Castro

Raquel Alexandra Brízida Castro é vogal do Conselho Regulador da ERC desde 9 de novembro de 2011. É doutoranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e mestre em Ciências Jurídico-políticas pela mesma faculdade. Licenciada em 1998, é assistente convidada daquela Faculdade, desde o ano 2008, e professora auxiliar convidada da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, desde 2007.

Foi jornalista da “SIC” desde o início desta estação televisiva, tendo sido editora de Política desta e da “SIC Notícias” entre 2004 e 2006. Ao longo do seu percurso jornalístico, nos anos 80 e 90, esteve também na “Rádio Renascença” e na “Rádio Comercial”, bem como no “Correio da Manhã”, no “Semanário”, entre outros.

Ribeiro Cardoso

Ribeiro Cardoso foi membro do Conselho de Imprensa, em representação dos jornalistas entre os anos 1977 e 1981. No Sindicato dos Jornalistas, foi Presidente do Conselho Técnico e de Deontologia (1981-1983) e Vice-Presidente da Direção (1987-1989).

Jornalista desde 1971, começou a atividade no “Diário de Lisboa”. Esteve no semanário “O Comércio de Macau” como diretor-adjunto desde 1989 até 1992, embora em 1993 tenha exercido funções como freelancer e correspondente para a Ásia do “Jornal de Notícias” e da “RDP” (da “Antena Um”). Em televisão, esteve ligado ao programa “Tal & Qual” e foi no ano 2001 que passou a pertencer aos quadros da “RTP Internacional”. Entre 2004 e 2009, dirigiu, como responsável editorial, o programa “Clube de Jornalistas” (na “RTP 2”), do qual foi também um dos moderadores (junto com Estrela Serrano, António Borga e Maria Flor Pedroso).

Escreveu, em 2011, o livro “Jardim, a Grande Fraude”.

Rui Assis Ferreira

Rui Assis Ferreira fez parte do Conselho Regulador da ERC como vogal desde 17 de fevereiro de 2006 até novembro de 2011. Foi Presidente do Instituto da Comunicação Social entre 1997 e 1999 e fez parte da Alta Autoridade para a Comunicação Social, como membro durante os anos 1994 e 1997, e como Vice-Presidente, entre 1999 e 2001.

Licenciado em Direito pela Universidade Clássica de Lisboa em 1975, presidiu e integrou vários comités de peritos Conselho da Europa na área das políticas para a comunicação e da concentração dos media e participou em diversas atividades no âmbito da União Europeia.

Foi membro da Comissão Nacional de Eleições, em dois mandatos (1979 e 1984), e vogal do Conselho de Administração da “RTP” em 2001.

Rui Gomes

Rui Alberto dos Santos Gomes é vogal do Conselho Regulador da ERC desde 9 de novembro de 2011. Licenciado em Comunicação Social pela Universidade Nova de Lisboa em 1983, é professor convidado da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa.

Como jornalista, começou a sua atividade no ano de 1982 na “Revista de Informática”, tendo posteriormente colaborado com outros órgãos de comunicação social como a “RTP”, a “Rádio Comercial”, a “Televisão e Rádio de Macau” e a “TSF”. Todavia, entre 2000 e 2005, as suas funções foram as de adjunto do Ministro-adjunto do Ministro da Presidência e do Ministro de Estado. Antes de assumir a responsabilidade pelo Gabinete de Comunicação Interna e Imagem da empresa “Mota-Engil” em 2010, esteve de regresso à “TSF” como editor do *online* e, numa fase posterior, foi diretor editorial do portal “SAPO”.

Sebastião Lima Rego

Sebastião Lima Rego pertenceu à Alta Autoridade para a Comunicação Social como membro eleito pela Assembleia da República com início de funções em 1997. Desde então, pertenceu a este organismo de regulação durante quase nove anos, até ao momento em que terminou.

Foi membro do Conselho de Opinião da “RTP”, eleito em 2007.

É jurista de formação e integrou os quadros da administração pública. Foi funcionário do Ministério da Saúde, do Instituto do Consumidor e Presidente da Associação de Telespectadores de Televisão. Ao longo do seu percurso, tem escrito obras de ficção e de poesia.

Apêndice 5 – Grelha de codificação das entrevistas no “NVivo”

Entrevistados	Classificação dos entrevistados
Nome do entrevistado	<i>Designação dos organismos e ligação do entrevistado a cada um deles</i>
	Membro da ERC
	Ex-membro da ERC
	Ex-membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS)
	Ex-membro do Conselho de Comunicação Social (CCS)
	Ex-membro dos Conselhos de Informação (CI)
	Ex-membro do Conselho de Imprensa (CI)
	Provedor ou antigo Provedor
Especialista	

Dimensão teórica e abstrata		Dimensão prática e concreta		
I. Importância da regulação	Razões afirmativas Particularidade(s) do setor Impacto e influência dos <i>media</i> no espaço público Respeito pelos direitos dos cidadãos Proteger os <i>media</i>	Caraterização/Apreciação global <i>atualmente</i>	Positiva	
			Negativa	
			Mediana	
			Difere conforme o Conselho Regulador	Foi melhor o desempenho do primeiro Conselho
				Foi pior o desempenho do primeiro Conselho
			Menção a outros reguladores	
	Razões negativas			
	Objetivos da regulação			
	Conceptualização dos termos	Testemunhos e experiências		
	Perceções pessoais quanto ao significado e efeitos	Esfera normativa	Experiência direta	Experiência indireta
II. Autorregulação	Supervisão por pares	Deve ser incentivada	Retratos e memórias positivos	
		Razões para o incentivo	Retratos e memórias negativos	
		O CI devia ser recuperado	O CI foi um organismo exemplar	
		O CI não devia ser recuperado	O CI teve um bom desempenho mas não pode ser recuperado	
			O CI teve um bom desempenho mas foi um organismo próprio daquela época	
		O CI foi extinto no momento certo		
III. Corregulação	Envolve os <i>media</i> mas também outros agentes	Deve ser incentivada	Retratos e memórias positivos	
		Razões para o incentivo	Retratos e memórias negativos	
IV. Hetero regulação	Regulação do exterior	Vantagens apontadas		
		Desvantagens apontadas		

Ambas as dimensões: teórica e abstrata; prática e concreta			
V. A regulação hoje	Criação da ERC por comparação com outros mecanismos	Rutura com o passado	A existência de outros mecanismos provou que já estivemos melhor
			A criação da ERC foi algo positivo
			A extinção da AACS foi errada
			A extinção do CI foi errada
	Razões para a mudança	Responsabilidades atribuídas – poder político	
		Responsabilidades atribuídas – poder económico	
		Responsabilidades atribuídas – outros argumentos	
	Aspetos negativos	Problemas estruturais	
		Enquadramento jurídico-legal	
		Relacionados com a nomeação dos membros (independência, número, incompatibilidades...)	
		Financiamento	
		Desempenho	
		Âmbito de atuação e atribuições	
		Poderes são insuficientes, desajustados ou inadequados	
		Há interferências	
		Estrutura administrativa e de apoio	
		Não fazem investigação, não há profundidade nas análises	
	Aspetos positivos	Enquadramento jurídico-legal	
		Relacionados com a nomeação dos membros (independência, número, incompatibilidades...)	
Financiamento			
Desempenho			
Referência positiva a atribuições e funções			
Poderes adequados e proporcionais			
As investigações são adequadas e profundas			
Libertação do fluxo de processos judiciais			
Proteção e garantia do respeito pelos direitos dos cidadãos			
Zelo pelo equilíbrio do mercado, combatendo a concentração			
Garantia da igualdade de circunstâncias da atuação das empresas de <i>media</i> (pluralismo, diversidade....)			
Promoção da literacia mediática			
Proteção dos públicos sensíveis, menores e minorias			
Promoção da interculturalidade			
V. Os media e a regulação	Lugar dos media no atual contexto de regulação		
	Representação/Participação no regulador	Constatações positivas	Estão representados e participam
			Estão representados mas não participam
		Constatações negativas	Não estão representados (razões para a não representação)
		Não os deixam participar no processo (razões para a não participação)	
VI. A sociedade civil e a regulação	Lugar dos cidadãos no atual contexto de regulação		
	Representação/Participação no regulador	Constatações positivas	
		Constatações negativas	
VI. Perspetivas de futuro	Convergência		
	Conteúdos internet		

Apêndice 6 – Grelha de codificação dos documentos no “NVivo”

Material produzido pelo Conselho da Europa e pela União Europeia

I. Classificação dos documentos – Guia de atributos

Data	Natureza do documento	Origem <i>Proveniência</i>
Antes dos anos 90	Carta	Conselho da Europa
Entre 1990 e 1994	CESE	União Europeia
Entre 1995 e 1999	Conclusões	Nacional (CE) *
Entre 2000 e 2004	Convenção	Nacional (EU) *
Entre 2005 e 2009	Decisão	Outra
Entre 2010 e 2014	Declaração	
	Diretiva	
	Legislação *	
	Resolução	
	Relatório	
	Recomendação	
	Outros **	

* Para distinguir documentos como diplomas legais nacionais que derivam de orientações supranacionais (ex: transposição nacional de diretiva europeia).

** Agrupa documentos como: livro verde, aviso, comunicação, estudo, comunicado de imprensa, plano de trabalhos de grupo, agenda de reuniões, consulta pública, etc.

II. Categorias de análise (*nodes* para codificação em “NVivo”)

Categoria principal	Subcategorias	
a) Ambiente mediático	Mudanças assinaladas e “problemas” enunciados Medidas a tomar/Medidas tomadas	
b) Conceções teóricas de regulação	Regulação do cumprimento	Garantir o cumprimento das regras estabelecidas
	Regulação responsiva <i>Smart regulation</i>	Escalada sancionatória mediante o incumprimento Escalada sancionatória tendo em conta a combinação de modos de regulação e a multiplicidade de intervenientes
	Regulação baseada no risco	Controlo de danos: avaliação e ponderação dos riscos (potenciais ou reais) pelo regulador
	Regulação realmente responsiva	Interação regulador/regulados influenciada por: 1) comportamento, atitudes e culturas dos atores da regulação; 2) dimensão institucional e dinâmicas organizacionais do regulador no âmbito do regime de regulação mais vasto; 3) as interações entre as diferentes lógicas das ferramentas reguladoras e das estratégias; 4) a performance do próprio regime ao longo do tempo; 5) todas as mudanças que podem ocorrer em cada um destes elementos.
	Regulação baseada em princípios	Valorização do sentido de responsabilidade, mútua confiança regulador/regulados
c) Conceções práticas de regulação	Aspetos negativos	Funções
		Menciona-se algo relativamente às funções do regulador?
		Enquadramento nacional insuficiente
		Enquadramento nacional inadequado
		Enquadramento nacional vago

		Poderes	Poderes insuficientes
			Poderes inadequados
			Dimensão normativa sobre os poderes/competências
		Financiamento	Modalidade de financiamento desadequada (ou enquadramento desadequado)
			Aspeto importante para o bom desempenho do regulador
			Mina a independência
		Independência	
		Enquadramento legal insuficiente ou inadequado	
		Figura legal dos reguladores	
		Accountability	
		Genérica incapacidade das entidades reguladoras nacionais	
	Aspetos positivos		Promover o acesso aos media/Literacia mediática
			Combate à concentração mediática
			Pluralismo, diversidade
			Garante da democracia
			Libertar os tribunais/poder judicial
			Desenvolvimento económico nacional
			Progresso social
			Promover o debate/Plataformas de discussão/confronto de ideias
			Proteger minorias e públicos sensíveis
			Transparência das práticas e cooperação transnacional
			Adequação do quadro legal
			Zelar pelo bem público e pelo serviço público
			Proteger os direitos fundamentais
d) Autorregulação e correção			Incentivos à adoção destes mecanismos
			Razões para a adoção destes mecanismos
			Cooperação entre mecanismos (nacional e transnacional)/Complementaridade
			Insuficiência ou inadequação da auto e correção
e) Fundamentos da regulação			Garantia do direito à liberdade de expressão ("right to freedom of expression")
			Em prol da liberdade dos media ("media freedom")
			Para balançar a liberdade dos media e outros direitos e interesses
			Competição justa no mercado
			Gerir o bem público (designadamente os recursos escassos)
			Apurar responsabilidades, nomeadamente dos media
f) Ética, deontologia	Limites à atividade empresarial		Liberdade dos media, dentro dos media
			Direitos fundamentais
			Condições de trabalho e formação dos jornalistas
			Fundamentos da ética e funções da autorregulação

Apêndice 7 – Perfil e ficha identificativa do Conselho de Imprensa

PERFIL: CONSELHO DE IMPRENSA	
RESUMO: Instituído pela Lei de Imprensa de 1975 (Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de fevereiro de 1975), exerceu funções de autorregulação até ao ano de 1989, altura em que se introduziu a regulação pública de todos os meios do setor mediático.	
PRINCIPAL LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	<p><i>Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de fevereiro de 1975</i> (Promulga a Lei de Imprensa) – Publicado no Diário do Governo, I Série, Número 48, 2º Suplemento, pp. 306-(3)-306-(16).</p> <p><i>Decreto-Lei n.º 816-A/76, de 10 de Novembro de 1976</i> – Publicado em Diário da República, I Série, Suplemento, Número 236, s/p.</p> <p><i>Lei n.º 31/78, de 20 de junho de 1978</i> – Publicada em Diário da República, I Série, Número 139, pp. 1080-1082.</p>
NATUREZA	<p>Funcionou junto da Assembleia da República como órgão independente a partir da versão legislativa datada de 1976. O seu objetivo era a “salvaguarda, nos termos da Constituição, a liberdade de expressão do pensamento na imprensa”.</p> <p>Antes disso, funcionou junto do Ministério da Comunicação Social. Artigo 17º do <i>Decreto-Lei n.º 85-C/75</i>: “O Governo promoverá, no prazo de 30 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma, a constituição de um órgão independente designado por Conselho de Imprensa, que funcionará junto do Ministério da Comunicação Social durante o período de vigência do Governo Provisório. No preâmbulo do mesmo decreto pode ler-se: “Referência especial merece a criação do CI, como órgão independente, em que convergem representantes dos órgãos de imprensa e da opinião pública portuguesa”.</p>
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
<p><i>Decreto-Lei n.º 85-C/75 (artigo 17º)</i></p> <p>Funções: Colaborar na elaboração da legislação antimonopolista e acompanhar a sua execução; Emitir parecer sobre a política de informação; Pronunciar-se sobre matérias de deontologia e de respeito pelo segredo profissional; Organizar e divulgar o controlo da tiragem e difusão das publicações; Apreciar as queixas apresentadas pelos particulares; Verificar a alteração de orientação dos periódicos (de alteração profunda da linha, já que, neste caso, o jornalista tem direito a unilateralmente extinguir a relação de trabalho e ser indemnizado); Classificar as publicações periódicas (em</p>	<p><i>Lei n.º 31/78 (artigo 2º)</i></p> <p>Atribuições Zelar pela independência da imprensa face ao poder político e económico, combatendo ações monopolistas; Zelar por uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico, possibilite a expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, garanta o rigor e objetividade da imprensa e impeça a apologia ou propaganda da ideologia fascista e de quaisquer outras contrárias às liberdades democráticas e à Constituição; Zelar, no âmbito da imprensa, pelo respeito pelos demais direitos e pela observância das obrigações previstas na Constituição e na lei.</p> <p><i>Lei n.º 31/78 (artigo 3º)</i></p> <p>Competências Pronunciar-se sobre assuntos da sua competência quando</p>

<p>informativas ou doutrinárias); Apreciar os recursos da designação do diretor do jornal (feita pela empresa proprietária, com voto favorável do conselho de redação, quando existir).</p> <p>A apreciação de queixas é feita no prazo de 60 dias, ouvindo os interessados. Caso a decisão reprove a conduta de um periódico, será obrigado a publicá-la sem quaisquer comentários.</p> <p>Elaboração de um relatório anual a submeter à apreciação do Governo e do Conselho de Estado (que inclui, obrigatoriamente, um exame da situação política da informação, número de jornais editados, características da imprensa diária e não diária, transformações operadas na imprensa, comportamento deontológico das publicações, grau de concentração das empresas jornalísticas e sua situação financeira e os crimes de imprensa).</p>	<p>lhe seja solicitado parecer pela Assembleia da República, pelo departamento governamental competente, pelos proprietários ou órgãos de gestão ou de fiscalização das empresas, pelos respetivos diretores e conselhos de redação e pelas associações sindicais e empresariais do setor;</p> <p>Apreciar queixas de quem se sinta ofendido através da imprensa, emitindo recomendações ou juízos de valor;</p> <p>Participar, consultivamente, na elaboração de legislação antimonopolista;</p> <p>Promover ou participar em reuniões, seminários ou outros;</p> <p>Pronunciar-se sobre questões de deontologia profissional;</p> <p>Organizar e divulgar o controlo da tiragem e difusão das publicações periódicas;</p> <p>Classificar essas publicações;</p> <p>Verificar a alteração na orientação dos periódicos;</p> <p>Apreciar os recursos relativos à designação do diretor de publicações periódicas;</p> <p>Elaborar anualmente um relatório global sobre a situação da imprensa e outro sobre a sua atividade, a submeter à apreciação da Assembleia da República e para conhecimento público;</p> <p>Manter atualizado um ficheiro de resoluções administrativas, atos legislativos e resoluções dos tribunais relativos às suas funções;</p> <p>Corresponder-se com entidades nacionais ou estrangeiras no domínio das suas atribuições e competências;</p> <p>Emitir pareceres sobre questões relacionadas com o estatuto da imprensa, liberdade de informação e seus limites.</p>
<p>COMPOSIÇÃO</p>	
<p><i>Decreto-Lei n.º 85-C/75 (artigo 17, número 2):</i> 24 membros.</p> <p>Um Presidente, magistrado judicial, designado pelo Conselho Superior Judiciário;</p> <p>Três elementos designados pelo Movimento das Forças Armadas;</p> <p>Seis jornalistas designados pelas respetivas organizações profissionais;</p> <p>Dois representantes das empresas jornalísticas designados pelas respetivas associações patronais;</p> <p>Dois diretores de publicações periódicas, um da imprensa diária e outro da imprensa não diária, designados por eleição das respetivas categorias profissionais de entre os que não pertençam às administrações dos respetivos jornais;</p> <p>Seis representantes dos partidos da coligação governamental;</p> <p>Quatro elementos independentes cooptados pelos restantes por maioria de dois terços.</p> <p>A lei remete para posterior regulamento</p>	<p><i>Lei n.º 31/78 (artigo 4º):</i> 19 membros.</p> <p>Um Presidente (magistrado a designar pelo Conselho Superior da Magistratura), seis jornalistas (designados pelas respetivas organizações profissionais), dois representantes dos trabalhadores do setor que não pertençam ao quadro redatorial (designados pelas respetivas organizações profissionais), dois administradores das empresas jornalísticas (designados pelas Associações da Imprensa Diária e da Imprensa não Diária, dois diretores de publicações periódicas (um da imprensa diária e um da não diária, designados por eleição das respetivas categorias profissionais, de entre os que não pertençam à administração dos respetivos jornais), dois elementos não pertencentes a nenhuma das anteriores (cooptados pelos restantes por maioria qualificada de dois terços) e quatro cidadãos de reconhecido mérito (eleitos pela Assembleia da República).</p> <p><i>Artigo 5º:</i> Mandatos dos primeiros 13 de dois anos, renováveis. Mandatos dos últimos seis de um ano (os mandatos dos membros cooptados não podem ser renovados no período imediato).</p>

detalhes quanto à duração dos mandatos (número 3 do artigo 17º).	<i>Artigos 11º e 12º</i> Vigora o princípio da publicidade das decisões do Conselho, exceto se o contrário for votado por maioria de dois terços. Em caso de empate, o Presidente tem voto de qualidade.
ALGUMAS PUBLICAÇÕES	
<p>1988 – “O Direito de Resposta e outros Direitos dos Cidadãos Perante a Imprensa - Colóquio Internacional 1985”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1988 – “A Situação da Imprensa em Portugal: Relatórios 1979-1983”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1987 (2ª edição) – “Conselho de Imprensa: O que é, para que Serve”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1986 – “Ler jornais é Saber Mais”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1985 - “A Liberdade de Imprensa: Conferências”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1982 - “Direito a Informar - Porquê e para quê”. Lisboa: Assembleia da República/Conselho de Imprensa.</p> <p>1979 – “A Imprensa Escrita em Portugal: Abril 1974 - Julho 1976”. Lisboa: Conselho de Imprensa.</p> <p>1978 – “Conselho de Imprensa”. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.</p>	

Apêndice 8 – Perfil e ficha identificativa dos Conselhos de Informação

PERFIL: CONSELHOS DE INFORMAÇÃO	
RESUMO: Em 1977, foram criados quatro Conselhos de Informação através da Lei n.º 78/77, de 25 de outubro, como órgãos que funcionavam “junto da Assembleia da República” (artigo 1º): um para a “Radiodifusão Portuguesa – RDP”, um para a “Radiotelevisão Portuguesa – RTP”, um para a Imprensa e um para a “ANOP - Agência Noticiosa Portuguesa”.	
PRINCIPAL LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	<i>Lei n.º 78/77, de 25 de outubro</i> – Publicada em Diário da República, I Série, Número 247, pp. 2561-2563. Alterada pelos seguintes diplomas: <i>Lei n.º 67/78, de 14 de outubro de 1978</i> – Publicada em Diário da República, I Série, Número 237, pp. 2153-2155. <i>Lei n.º 1/81, de 18 de fevereiro de 1981</i> – Publicada em Diário da República, I Série, Número 41, p. 438.
NATUREZA	Estes órgãos foram criados como conselhos especializados para cada área da comunicação social.
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
<p><i>Lei n.º 78/77 (artigo 4º)</i> Atribuições Assegurar a “independência, perante o Governo e a Administração Pública, dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou a entidades direta ou indiretamente sujeitas ao seu controlo económico” e uma “orientação geral que respeite o pluralismo ideológico, possibilite a expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, garanta o rigor e a objetividade da informação e impeça a apologia ou propaganda da ideologia fascista e de quaisquer outras, igualmente contrárias às liberdades democráticas e à Constituição”.</p> <p>Competência (artigo 5º) Definir diretivas e dirigir recomendações aos órgãos de gestão das empresas e aos diretores (aplicável à ANOP e às publicações periódicas); Propor ao Ministro competente a instauração de procedimento disciplinar a qualquer membro de órgão de comunicação social em caso de desrespeito pela orientação que assegura o pluralismo ideológico, a possibilidade de confronto e expressão das diferentes correntes de opinião, o rigor e objetividade da informação ou o impedimento de propaganda de ideologias fascistas ou contrárias à democracia e à Constituição; Pronunciar-se sobre assuntos, quando solicitado parecer, pela Assembleia da República, pela Secretaria de Estado da Comunicação Social, pelos órgãos de gestão ou fiscalização das empresas titulares dos meios de comunicação social ou pelo respetivo diretor; Pronunciar-se sobre a criação ou o encerramento de qualquer publicação editada pelas empresas sobre as quais exerce a sua atividade; Propor ao Governo legislação indispensável para o seu bom funcionamento.</p> <p><i>Artigo 8º</i> Obrigatoriedade de elaboração de relatórios de atividade – trimestral e anualmente – remetidos à Assembleia, para apreciação, e ao Governo, para conhecimento. Igualmente, as deliberações, com recomendações dos conselhos, são remetidas para a Assembleia, para o Governo e para as entidades interessadas, através da Secretaria de Estado da Comunicação Social (sendo, além disso, publicadas ou difundidas nas publicações ou órgãos de comunicação a que disserem respeito).</p>	

COMPOSIÇÃO	
<p><i>Lei n.º 78/77 (artigo 2º)</i> Compostos por membros designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, na proporção de um por cada dez deputados de cada partido (com o mínimo de um). Mantêm-se em funções enquanto o partido que os designou também estiver na Assembleia, podendo ser destituídos ou substituídos sem causa que o justifique.</p> <p><i>Lei n.º 67/78 (artigo 2º)</i> Acrescenta um número ao disposto anteriormente, estipulando a possibilidade de serem designados suplentes além dos membros efetivos (em metade destes, arredondado por excesso, com vista à substituição em casos de faltas e impedimentos).</p>	<p><i>Lei n.º 1/81 (artigo 2º)</i> A composição dos Conselhos continua a ser através de designação dos partidos políticos com assento na Assembleia da República mas de acordo com as seguintes especificidades: Um representante de cada partido com menos de dez deputados; Um representante de cada partido por cada dez deputados ou fração superior a cinco; Ao partido mais votado é conferida a designação de mais dois representantes.</p> <p>Mantém-se a regra de duração do mandato enquanto persistir na Assembleia a representatividade do partido que os designou e de destituição ou substituição sem justificação.</p>

Apêndice 9 – Perfil e ficha identificativa do Conselho de Comunicação Social

PERFIL: CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	
RESUMO: Criado em 1983 através da Lei n.º 23/83, de 6 de setembro, como órgão independente que funciona junto da Assembleia da República. Exercia competência “em todo o território nacional e sobre os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado e a outras entidades públicas ou a entidades direta ou indiretamente sujeitas ao seu controlo económico”, isto é, aquelas “em cujo capital o Estado e estas entidades detenham a maioria” (artigo 3º). Incluía as publicações periódicas, as agências noticiosas e os canais de rádio e de televisão.	
PRINCIPAL LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	<p><i>Lei n.º 23/83, de 6 de setembro de 1983</i> - Publicada em Diário da República, I Série, Número 205, pp. 3134-3139.</p> <p><i>Lei n.º 11/86, de 3 de maio de 1986</i> (Revogação do n.º 2 do artigo 22º e do artigo 38º da Lei n.º 23/83) - Publicada em Diário da República, I Série, Número 101, s/p.</p> <p>Relativas à designação de membros: Resoluções da Assembleia da República n.º 18/84 de 29 de maio, n.º 11/86 de 9 de maio e n.º 13/87 de 3 de abril.</p>
NATUREZA	Órgão independente que funcionava junto da Assembleia da República.
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
<p><i>Lei n.º 23/83 (artigo 4º)</i> Atribuições Salvar a independência dos órgãos de comunicação social perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos; Assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico e garanta o rigor e a objetividade da informação.</p> <p><i>Lei n.º 23/83 (artigo 5º)</i> Competências Apreciar a conformidade da orientação dos órgãos de comunicação social com as normas constitucionais e legais aplicáveis; Dirigir aos órgãos de gestão e direção recomendações e diretivas que salvaguardem a independência dos órgãos de comunicação social, a possibilidade de expressão e confronto de opiniões, o pluralismo ideológico, o rigor e a objetividade da informação; Emitir parecer prévio, público e fundamentado, sobre a nomeação e a exoneração dos diretores ou de quem exerça as funções de direção em departamentos de informação ou programação; Pronunciar-se sobre assuntos acerca dos quais seja solicitado o seu parecer pelos órgãos de gestão, fiscalização ou direção, ou ainda pela Assembleia da República, pelo Governo, pelos órgãos de governo das regiões autónomas ou por entidade representativa dos jornalistas; Requerer aos órgãos de gestão, fiscalização ou direção e aos conselhos de redação, ao Governo ou à Administração Pública, quaisquer informações tocantes à prossecução das suas atividades, sem prejuízo do estabelecido na Lei de Imprensa em matéria de liberdade de acesso às fontes de informação e de garantia do sigilo profissional; Requerer a presença nas suas reuniões, ou parte, de membros dos órgãos de gestão, fiscalização ou direção e dos conselhos de redação e de membros do Governo ou dos governos regionais responsáveis pela área da comunicação social; Deliberar que sejam notificadas entidades ou pessoas para serem ouvidas com o intuito de esclarecer algum ponto inscrito na ordem do dia; Apreciar queixas a título gracioso e encaminhar, quando for caso disso, para as entidades competentes;</p>	

Propor à entidade competente a instauração de procedimento disciplinar quando haja demonstração de frontal desrespeito pela independência dos órgãos perante o Governo, a Administração Pública ou outros poderes públicos, pela possibilidade de confronto e expressão das diferentes correntes de opinião, pelo pluralismo ideológico, o rigor e a objetividade da informação;

Deliberar a constituição de comissões de inquérito;

Propor à Assembleia ou ao Governo legislação relacionada com o seu bom funcionamento ou com o exercício das suas atribuições e competências;

Recomendar à Assembleia, ao Governo ou às assembleias regionais das regiões autónomas a elaboração de legislação referente ao setor público da comunicação social e pronunciar-se sobre as iniciativas legislativas com este relacionadas.

Artigo 6º

Apenas têm efeito vinculativo as deliberações respeitantes às competências de: emissão de pareceres sobre a nomeação e a exoneração dos diretores ou de quem exerça as funções de direção em departamentos de informação ou programação; requerimento aos órgãos de gestão, fiscalização ou direção e aos conselhos de redação, ao Governo ou à Administração Pública de informações tocantes à prossecução das suas atividades; e de requerimento de presença nas suas reuniões ou em parte delas.

Artigo 8º

Estabelece o direito de receber relatórios semestrais de autoavaliação dos órgãos de comunicação social sobre a sua perceção acerca do cumprimento das normas constitucionais e legais que se lhes aplicam.

Artigo 9º

O Conselho elabora relatórios semestrais de atividade, remetidos, para apreciação, à Assembleia da República e, para conhecimento, ao Governo.

COMPOSIÇÃO

Lei n.º 23/83 (artigos 11º, 15º, 16º e 18º): 11 membros.

Eleitos pela Assembleia da República.

As candidaturas são apresentadas por um mínimo de 25 e um máximo de 50 deputados perante o Presidente da Assembleia da República até cinco dias antes da reunião marcada para a eleição. Publicação, em Diário da República, da relação nominal das candidaturas.

Consideram-se eleitos os candidatos que obtiverem o voto de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Os membros do Conselho elegem de entre si, por voto secreto, um Presidente (mínimo sete votos) e um Vice-Presidente (mínimo seis votos). A duração do mandato é de quatro anos. A reeleição consecutiva é apenas possível uma vez. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos por dois anos, sem prejuízo do termo do mandato, sendo permitida a sua reeleição.

(A Lei n.º 11/86 alterou apenas dois artigos deste diploma. Um deles referia-se a uma disposição final e transitória que estipulava que, na primeira eleição, cinco dos 11 membros designados pela Assembleia tinham, por sorteio, o mandato reduzido a dois anos “por forma a garantir a renovação parcial da composição do Conselho” (*artigo 38º*).

Artigo 24º

Os membros do Conselho são equiparados aos trabalhadores da função pública (inclusivé na remuneração).

Artigo 26º

Vigora a regra do regime de ocupação exclusiva mas permite-se a acumulação de funções que não prejudiquem o desempenho no Conselho (nestes casos, é a Assembleia que decreta a incompatibilidade).

Artigos 26º e 27º

Dever de exercer o cargo “com a independência, a isenção e o sentido de missão inerentes à relevante função social que lhes cabe”, “imbuídos de uma alta autoridade moral” e “contribuir pela sua assiduidade, zelo, dedicação e exemplo para a eficácia dos trabalhos do Conselho”.

Apêndice 10 – Perfil e ficha identificativa da Alta Autoridade para a Comunicação Social

PERFIL: ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (AACS)	
RESUMO: A Alta Autoridade foi criada em 1990, marcando a transição para um período de regulação pública de todos os meios do setor da comunicação social, decorrente da revisão constitucional de 1989. Até então, a regulação era apenas dos organismos estatais, levada a cabo pelos Conselhos de Informação e, posteriormente, pelo Conselho de Comunicação Social.	
PRINCIPAL LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	<p><i>Lei n.º 15/90, de 30 de Junho de 1990 (criação da AACS) – Publicada em Diário da República, I Série, Número 149, pp. 2758-2761. Alteração do artigo 23º pela Lei n.º 30/94, de 29 de agosto de 1994.</i></p> <p><i>Lei n.º 43/98, de 6 de agosto de 1998 – Publicada em Diário da República, I Série-A, Número 180, pp. 3783-3788. Primeira alteração: pela Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho de 2002. Segunda alteração: pela Lei n.º 33/2003, de 22 de Agosto de 2003. Terceira alteração: pela Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro de 2006. Alterações em artigos relativos à nomeação e exoneração de diretores. Revogada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro de 2005.</i></p>
NATUREZA	<p>Lei n.º 15/90 (artigo 2º): “é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República”</p> <p>Lei n.º 43/98 (artigo 2º): “é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República, dotado de autonomia administrativa”.</p>
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
<p><i>Lei n.º 15/90 (artigo 3º)</i> Atribuições</p> <p>Assegurar o exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa; zelar pela independência dos órgãos de comunicação social perante os poderes político e económico; salvaguardar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião; contribuir para a isenção do processo de licenciamento dos emissores privados de radiodifusão e de radiotelevisão; providenciar pela isenção e rigor da informação; contribuir para garantir a independência e pluralismo de cada órgão do setor público; garantir os direitos de antena, de resposta e de réplica política.</p> <p>Competências (artigo 4º)</p> <p>Elaborar de diretivas genéricas e recomendações no âmbito das suas atribuições; apreciar as condições de acesso aos direitos de antena, de resposta e de réplica política (apreciando queixas a</p>	<p><i>Lei n.º 43/98 (artigo 3º)</i> Atribuições</p> <p>São genericamente mantidas embora se acrescentem as seguintes alíneas:</p> <p>g) Assegurar a observância dos fins genéricos e específicos da actividade de rádio e televisão, bem como dos que presidiram ao licenciamento dos respectivos operadores, garantindo o respeito pelos interesses do público, nomeadamente dos seus extractos mais sensíveis;</p> <p>h) Incentivar a aplicação, pelos órgãos de comunicação social, de critérios jornalísticos ou de programação que respeitem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis.</p> <p>Competências (artigo 4º)</p> <p>a) Atribuir as licenças e autorizações necessárias para o exercício da atividade de televisão, bem como deliberar sobre as respetivas renovações e cancelamentos;</p> <p>b) Atribuir licenças para o exercício da atividade de rádio, bem como atribuir ou cancelar os respetivos alvarás ou autorizar a sua transmissão;</p> <p>c) Apreciar as condições de acesso aos direitos de resposta, de antena e de réplica política e pronunciar-se sobre as queixas ou recursos que, a esse respeito, lhes sejam</p>

<p>propósito); arbitrar os conflitos entre os titulares do direito de antena, na rádio e na televisão, quanto à elaboração dos respetivos planos gerais de utilização; apreciar os recursos sobre a recusa do exercício do direito de resposta; emitir parecer prévio, público e fundamentado, sobre a nomeação e exoneração dos diretores dos órgãos pertencentes ao Estado e a outras entidades públicas ou a entidades direta ou indiretamente sujeitas ao seu controlo económico; emitir parecer prévio à decisão de licenciamento, pelo Governo, de canais privados de televisão; apreciar as candidaturas à atribuição de alvará para o exercício da atividade de radiodifusão e emitir parecer fundamentado sobre as mesmas, a apresentar ao Governo; fiscalizar o cumprimento das normas referentes à participação de capital nacional e estrangeiro nas empresas de comunicação social; fiscalizar o cumprimento das normas que obriguem as empresas à publicitação de dados de qualquer espécie; elaborar e tornar público um relatório anual da sua atividade; apreciar, a título gracioso, queixas em que se alegue a violação das normas aplicáveis aos órgãos, adotando as providências adequadas; exercer as funções relativas à publicação de sondagens; classificar as publicações periódicas.</p>	<p>apresentados; d) Arbitrar os conflitos suscitados entre os titulares do direito de antena, na rádio e na televisão, quanto à elaboração dos respetivos planos gerais de utilização; e) Emitir parecer prévio, público e fundamentado, sobre a nomeação e destituição dos diretores que tenham a seu cargo as áreas da programação e informação, assim como dos respetivos diretores-adjuntos e subdiretores, dos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado e a outras entidades públicas ou a entidades direta ou indiretamente sujeitas ao seu controlo económico; f) Fiscalizar o cumprimento das normas referentes à propriedade das empresas de comunicação social; g) Fiscalizar o cumprimento das normas que obriguem as empresas de comunicação social à publicação de dados de qualquer espécie; h) Exercer as funções relativas à publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião, nos termos da legislação aplicável; i) Confirmar a ocorrência de alteração profunda na linha de orientação dos órgãos de comunicação social, em caso de invocação da cláusula de consciência dos jornalistas; j) Zelar pela isenção e imparcialidade nas campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; l) Pronunciar-se sobre as iniciativas legislativas que tratem de matéria relacionada com as suas atribuições; m) Sugerir à Assembleia da República ou ao Governo as medidas legislativas ou regulamentares que considere necessárias à observância dos princípios constitucionais relativos à comunicação social ou à prossecução das suas atribuições; n) Apreciar, por iniciativa própria ou mediante queixa, e no âmbito das suas atribuições, os comportamentos suscetíveis de configurar violação das normas legais aplicáveis aos órgãos de comunicação social, adotando as providências adequadas, bem como exercer as demais competências previstas noutros diplomas relativas aos órgãos de comunicação social; o) Participar na classificação dos órgãos de comunicação social; p) Promover as ações de estudo, pesquisa e divulgação indispensáveis ao cumprimento das suas obrigações.</p>
<p>COMPOSIÇÃO</p>	
<p><i>Lei n.º 15/90 (artigo 9º):</i> 13 membros.</p> <p>Um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, que preside; Cinco membros eleitos pela Assembleia da República; Três membros designados pelo Governo; Quatro membros cooptados pelos demais, representativos, designadamente, da opinião pública, da comunicação social e da cultura.</p>	<p><i>Lei n.º 43/98 (artigo 10º):</i> 11 membros.</p> <p>Um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, que preside; Cinco membros eleitos pela Assembleia da República; Um membro designado pelo Governo; Quatro membros representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura, sendo três designados, respetivamente, pelo Conselho Nacional do Consumo, pelos jornalistas com carteira profissional e pelas organizações patronais dos órgãos de comunicação, e o quarto cooptado</p>

	pelos restantes membros entre figuras de relevo do meio cultural e científico.
ALGUMAS PUBLICAÇÕES	
<p>2000 – “Avaliação da Violência na Televisão Portuguesa – Programação de 1997”. Estudo elaborado por: Jorge Vala, Luísa Lima, Rita Jerónimo (Centro de Investigação e Intervenção Social, Unidade de Investigação em Ciências Sociais – ISCTE). Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p> <p>1999 (2ª edição) – “O Rigor da Notícia – Colóquio Maio 1996”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p> <p>1999 – “Os Países de Língua Portuguesa e a Liberdade de Informação – Colóquio 1999”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p> <p>1999 (4ª edição) – “O Pluralismo na Comunicação Social - Colóquio Internacional”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p> <p>1998 – “Acesso às Fontes de Informação – Colóquio Abril 1998”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social/Sindicato dos Jornalistas.</p> <p>1997 (4ª edição) – “Comunicação Social e Direitos Individuais - Seminário Junho 1993”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p> <p>1995 – “A Violência nos Meios de Comunicação Social – Colóquio Internacional Outubro 1993”. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social.</p>	