

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 5-11

A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal

Manuel Pinto* e Helena Sousa**

As nossas razões

Este número temático da revista *Comunicação e Sociedade* resulta do trabalho desenvolvido no âmbito da Conferência “A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal”, que teve lugar na Universidade do Minho no dia 10 de Abril de 2006. Pensada para debater as políticas de comunicação e a regulação dos *media* no nosso país, esta conferência foi uma iniciativa do projecto Mediascópio, do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, que procura acompanhar, com as ferramentas teóricas e metodológicas das Ciências da Comunicação, o panorama mediático português num quadro global.

A entrada em funcionamento da Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC) serviu de mote a uma necessária reflexão crítica sobre os mecanismos de regulação mediática no nosso país. A ERC é uma faceta, porventura uma das mais visíveis, de outras mudanças já definidas ou em processo de definição:

- no jornalismo (um novo estatuto que comporta uma maior responsabilização dos profissionais);
- no audiovisual (redefinição do serviço público, televisão digital terrestre, provedor do telespectador e do ouvinte);
- no mercado dos *media* (clarificação das condições e limites à concentração de empresas de *media*).

Estas medidas ocorrem num quadro europeu de mudanças (de cunho liberalizante), de que a revisão da directiva “Televisão sem fronteiras” é expressão.

* Director do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade e Presidente da Comissão Científica da Conferência “A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal”, Universidade do Minho, 10 de Abril de 2006.

** Directora do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho e Presidente da Comissão Organizadora da conferência “A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal”, Universidade do Minho, 10 de Abril de 2006.

Às instituições de investigação e ensino universitário cabe especial responsabilidade não apenas no estudo das tendências e desenvolvimentos em curso na sociedade, mas também no contributo que podem e devem dar no debate público sobre estas matérias. Assim, organizámos esta conferência e preparámos este número temático da revista *Comunicação e Sociedade* porque:

i) entendemos que a função de regulação não pode ser matéria confinada apenas à relação regulador-regulados;

ii) entendemos que é necessário que diferentes actores directa ou indirectamente implicados nas políticas de comunicação se encontrem e debatam os seus pontos de vista, num quadro liberto da pressão de outras agendas que não sejam as do próprio debate;

iii) nos encontramos num momento complexo e, ao mesmo tempo, desafiador, de mudanças culturais, políticas e tecnológicas, em que se torna necessário afirmar a cidadania face aos *media*;

iv) entendemos que, apesar de todas as contradições e de todas as polémicas que envolveram o nascimento da ERC, é importante debater a existência de uma instância de regulação e o modo como a função reguladora se exerce.

O estado da arte

A qualificação do debate pressupõe o reconhecimento dos percursos de pensamento entretanto realizados por outros investigadores e actores sociais noutros espaços e noutros contextos. Ainda que as políticas mediáticas sejam contemporâneas dos próprios *media*, foi apenas a partir de meados dos anos 80 do século passado que o seu estudo assumiu particular relevância, na sequência das profundas transformações que ocorreram na comunicação e nos *media* por todo o mundo. A profunda redefinição do papel do Estado, que, desde o século XIX, assumira a responsabilidade de gerir directamente as principais estruturas de comunicação dos Estados (*media* electrónicos e telecomunicações) e a concomitante abertura dos mercados da comunicação e dos *media* aos interesses privados, não poderia ter deixado os académicos indiferentes. Essencialmente no mundo ocidental e na América Latina, grandes centros de estudo no âmbito das Ciências da Comunicação passaram a dar especial relevo à reorganização das estruturas mediáticas. Os fenómenos interligados da liberalização (abertura de mercados a novos actores), privatização (entrada de capitais privados nas empresas do Estado), a *commodification* (transformação de bens simbólicos em produtos de mercado) e a inevitável re-regulamentação desta esfera não poderiam ter deixado intocáveis os estudos da comunicação.

Os estudos científicos daquilo que de uma forma geral poderíamos chamar de “políticas, regulação e legislação da comunicação” têm, de facto, crescido exponencialmente nos últimos anos. Mudanças profundas a nível social, económico e político levaram à extraordinária proliferação de canais de transmissão e outros *media* tradicionais, bem como ao aumento exponencial do conteúdo *online*. O desenvolvimento

desta área de estudo reflecte, portanto, o esforço da comunidade académica de desenvolver ferramentas analíticas para examinar a crescente complexidade das políticas públicas de comunicação em tempo de instabilidade e de aceleração da mudança.

Conceitos típicos de outras esferas do saber, tais como “regulação”, entraram, por isso, em força neste domínio e fazem hoje parte integrante da investigação. Tanto para académicos como para políticos, o conceito de regulação é controverso. Segundo a corrente americana de estudos legais, regulação refere-se a uma forma de influência do Estado sobre os processos económicos, enquanto na Europa o termo é geralmente usado “para descrever os meios para alcançar os objectivos das políticas públicas” (Hans-Bredow-Institute for Media Research at the University of Hamburg, 2006: 11).

Apesar de alguma desorientação conceptual acerca da “regulação”, Júlia Black (2002) afirma que esta é “a tentativa fundamentada e intencional de alterar o comportamento dos outros de acordo com padrões ou propósitos definidos, com o objectivo de produzir um resultado ou resultados identificados em termos gerais”. Para Black (2002), a prossecução deste objectivo pode envolver mecanismos de definição de padrões, recolha de informação ou modificação de comportamentos. Poder-se-ia argumentar que tal definição poderia ser usada para conceitos como “política” ou “*governance*”. Mas a falta de nitidez conceptual faz com que, frequentemente, em discursos e políticos e mesmo académicos, estes conceitos sejam usados indiferentemente (para saber mais sobre o dilema conceptual, ver Palzer, 2003; McGonagle, 2003).

Ainda que, para muitos, o entendimento geral de regulação seja uma forma de “comando e controlo”, as formas tradicionais de regulação estão a ser revistas de forma a gradualmente incorporarem os interesses e *know-how* dos regulados. Consequentemente, os processos co-reguladores e auto-reguladores estão a ser encorajados e/ou desenvolvidos (ver, entre outros, Conselho da Europa, 2000; Comissão Europeia, 2001). Qualquer que seja o formato que possa assumir, a regulação no campo dos *media* está inevitavelmente ligada aos esforços da sociedade e do Estado para promover e/ou assegurar aquelas que são entendidas como funções positivas dos *media* e reduzir e/ou evitar as potenciais externalidades negativas.

Uma vez que é amplamente consensual que os *media* desempenham um papel significativo na sociedade, vários mecanismos de monitorização e controlo, embora com diferentes formatos, têm sido desenvolvidos em todas as democracias avançadas. Talvez significativamente, como Reinard e Ortiz assinalam, “académicos com um interesse em desenvolvimento internacional têm considerado o estudo da regulação da comunicação um índice valioso para aferição do desenvolvimento nacional” (2005: 603).

Se olharmos para as duas mais importantes associações internacionais de estudos de comunicação e *media*, a IAMCR – *International Association for Media and Communication Studies* (<http://www.iamcr.org/>) e a ICA – *International Communication Association* (<http://www.icahdq.org/>), poderíamos afirmar que a expansão destes estudos tem sido exponencial. A IAMCR tem tido um crescimento extraordinário de comunicações e de publicações sobre políticas de comunicação.

Neste momento, a IAMCR tem secções e grupos de trabalho com as seguintes designações: Tecnologia e Políticas de Comunicação; Legislação; *Digital Divide*; Políticas Europeias de Radiodifusão e Políticas de Comunicação Globais. Para além disto, a política, regulação e legislação da comunicação, em geral, e dos *media*, em particular, estão fortemente representadas no trabalho de secções transversais como Economia Política; Comunicação Internacional e História.

A ICA tem uma abordagem muito menos fragmentada da área, na medida em que concentra estes estudos na secção de Legislação e Política da Comunicação, a qual, de acordo com a organização, se interessa pela pesquisa e análise da legislação, regulação e política relacionadas com a informação, comunicação e cultura. Definindo política em traços gerais, esta secção inclui no seu âmbito: princípios que definem ou deviam definir a lei e a regulação, propostas para novas leis e regulação, e os programas e instituições através dos quais a política é implementada. Todos os momentos do processo legal são considerados: implicações políticas dos resultados da investigação em informação, comunicação e cultura; desenvolvimento de propostas de políticas; a natureza dos processos de criação e de implementação de políticas; avaliação; efeitos; e críticas (<http://www.icaheadq.org/>).

Num prolífico artigo sobre o desenvolvimento da área, Reinard e Ortiz (2005) fizeram uma análise de conteúdo ao trabalho de investigação publicado na revista *Communication Law and Policy* (1996-2004), às comunicações apresentadas nos trabalhos da Secção de Legislação e Política da Comunicação na conferência anual da ICA (1997-2004) bem como outras fontes. Estes autores concluíram que os temas de investigação mais comuns eram a regulação dos *media*, políticas da Internet e temas relacionados com a liberdade de expressão. “As áreas mais estudadas (...) têm sido aquelas relacionadas com as temáticas ligadas à regulação da comunicação social, particularmente estudos de casos (...), seguidas de temas relacionadas com a Internet e tentativas de a regular, questões ligadas à liberdade de expressão, direitos de propriedade intelectual, comportamento dos jornalistas e comunicação na conjuntura legal, e questões ligadas com a televisão e as crianças” (Reinard & Ortiz, 2005: 601). Mais especificamente, as duas categorias em geral mais estudadas (a regulação em geral e a Internet) abarcam quase um terço de todos os estudos (Reinard & Ortiz, 2005: 601). Este estudo também sustenta que a maior parte da investigação nesta área “tem uma dimensão teórica insuficiente” (Reinard & Ortiz, 2005: 621).

Apesar de as questões ligadas à política, regulação e legislação da comunicação social figurarem cada vez mais frequentemente nas revistas científicas como a *European Journal of Communications*, *Journal of Communications*, *Media, Culture and Society*, *Convergence*, e *Gazette*, deve referir-se que durante a última década as revistas científicas *Communication Law and Policy* e *Communications Law* têm contribuído consistentemente para conferir novos contornos a este fluido campo.

O desenvolvimento da área encontra-se também intimamente ligado ao desenvolvimento de centros de estudos em Direito e Política da Comunicação/*Media* por todo o mundo. O Centre for Communication Law and Policy (Universidade da

Carolina do Sul), o Centre for Innovation Law and Policy (Universidade de Toronto), o Communication Policy Research Centre (City University, Reino Unido), o Oxford University's Programme in Comparative Media Law and Policy e o Moscow University's Media Law and Policy Institute são apenas alguns exemplos de uma crescente afirmação do campo. No plano europeu, é também de mencionar o trabalho do EuroMedia Research Group, que durante as duas últimas décadas tem desenvolvido um trabalho de grande relevo no âmbito dos estudos comparativos sobre regulações e políticas da comunicação na Europa.

Os estudos sobre regulação e políticas da comunicação têm ainda uma história recente em Portugal. O primeiro doutoramento especificamente dedicado às políticas de comunicação em Portugal foi concluído em 1996 (Sousa, 1996). A primeira disciplina universitária dedicada ao estudo das políticas de comunicação (cadeira opcional do programa de mestrado em Ciências da Comunicação) foi leccionado em 2001, na Universidade do Minho. A fundação da Associação Portuguesa em Ciências da Comunicação (SOPCOM) em 1998, com a subsequente criação de Grupos de Trabalho de “Economia e políticas da comunicação” e “Comunicação e política”, tem também contribuído para o desenvolvimento do campo. Para além disto, o Projecto Mediascópio, sediado no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e financiado pela FCT, tem uma linha de acção dedicada à política e regulação dos *media*. E foi precisamente no âmbito do trabalho desenvolvido pelo projecto Mediascópio que foi possível levar a cabo a conferência “A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal”, com os contributos que passaremos a apresentar.

Os contributos para o debate

Esta iniciativa reuniu diferentes actores com responsabilidades no campo comunicacional e mediático: académicos e investigadores, políticos, reguladores, profissionais e gestores dos *media*. O simpósio dividiu-se em três painéis: “Política e regulação: fundamentos e problematizações”; “Novos desafios à regulação e política dos *media*” e “Regulação, auto-regulação e empresa mediática”. A conferência inaugural foi proferida pelo ministro com a responsabilidade política do sector, Augusto Santos Silva, que nos fez uma leitura do modelo constitucional da nova entidade reguladora. O texto que serviu de base à sua comunicação é o primeiro artigo aqui publicado.

Imediatamente após o texto de Augusto Santos Silva, o conjunto inicial de textos deste número temático problematiza os fundamentos da política e da regulação dos *media* e analisa, numa perspectiva histórica, a regulação dos *media* em Portugal. As comunicações de Rui Assis Ferreira (“Ética e deontologia no fenómeno da comunicação”) e de Joaquim Fidalgo (“Notas sobre o lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas”) foram proferidas noutros contextos, mas a sua relevância para o debate justifica amplamente a sua integração neste conjunto. Francisco Rui Cádima e Manuela Espírito Santo fazem uma análise crítica da Entidade

Reguladora da Comunicação Social e da Alta Autoridade para a Comunicação Social, respectivamente.

O segundo painel da conferência foi dedicado aos novos desafios à política e à regulação dos *media*, tendo para o efeito contado com a participação de Elsa Costa e Silva, Pedro Jorge Braumann e Sara Pereira. Elsa Costa e Silva centrou-se nas questões que se prendem com a regulação da concentração mediática. Pedro Jorge Braumann abordou os novos desafios que se colocam hoje à regulação dos *media*, particularmente perante a evolução tecnológica e dos mercados. Sara Pereira reflectiu sobre a situação actual da regulação da televisão para crianças em Portugal e apresentou medidas consideradas fundamentais para alcançar uma oferta televisiva de qualidade para o público infanto-juvenil. Estas intervenções, agora transpostas para o papel, tocam algumas das mais sensíveis áreas da actual regulação mediática.

Por fim, o painel “Regulação, auto-regulação e empresas mediáticas” congregou as intervenções de Estrela Serrano, Felisbela Lopes e Alfredo Maia. Partindo da sua experiência como académica e membro da Entidade Reguladora da Comunicação Social, Estrela Serrano interroga os princípios que orientaram, no passado, a política e a regulação mediática e questiona a validade desses princípios orientadores no actual contexto. Felisbela Lopes, por seu lado, analisa as metamorfoses da esfera pública, argumentando que a programação jornalística não soube acompanhar estas evoluções. Por fim, o presidente do Sindicato dos Jornalistas, Alfredo Maia, defende aquilo a que chama “o imperativo da regulação participada”. Para este jornalista, a lei que criou a ERC não foi tão debatida como seria necessário e excluiu os profissionais regulados e a sociedade civil, criando, ao mesmo tempo, uma atmosfera de cepticismo e suspeição à volta dos membros da ERC. Para além dos autores referidos e que, através de contribuições escritas, expressaram a sua vontade de prolongar a reflexão, a conferência contou com outras personalidades, tanto nos painéis (por exemplo, António Lobo Xavier) como na audiência. Em todos os casos, os diferentes olhares sobre uma realidade tão complexa como a regulação dos *media* contribuíram decisivamente para a compreensão de um processo social extraordinariamente difícil.

Referências

- Hans-Bredow-Institute for Media Research at the University of Hamburg (2006) *Final Report Study on Coregulation Measures in the Media Sector*, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media, Unit A1 Audiovisual and Media Policies, Tender DG EAC 03/04, Contract no. 2004-5091/001-001 DAV BST.
- Black, Julia (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science. Disponível em: <http://www.lse.edu/collections/CARR/pdf/Disspaper4.pdf>
- Council of Europe (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, Adoptado pelo Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 2000.
- European Commission (2001) European Governance – a White Paper, COM(2001)428 final, disponível em: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.

- Graber, D. A. (ed) (2007) *Media Power in Politics*. (5.^a ed), Copress.
- McQuail, D. (2003) *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- McGonagle, T. (2003) 'The potential for practice of an intangible idea' in *European Audiovisual Observatory Co-Regulation of the Media in Europe*, Estrasburgo: European Audiovisual Observatory, Council of Europe.
- Palzer, C. (2003) 'European provisions for the establishment of co-regulation frameworks' in *European Audiovisual Observatory Co-Regulation of the Media in Europe*, Estrasburgo: European Audiovisual Observatory, Council of Europe.
- Reinard, J. C and Ortiz, S. (2005) 'Communication law and policy: The state of research and theory' in *Journal of Communication*, Setembro de 2005.
- Sousa, H. (1996) *Communications Policy in Portugal and its Links with the European Union, An Analysis of the Telecommunications and Television Broadcasting Sectors from the mid-1980s up until the mid-1990's*. London, City University (dissertação de doutoramento).