

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 57-63

Entidades reguladoras: três décadas de reticências

Manuela Espírito Santo*

Resumo

Depois do 25 de Abril, houve várias tentativas de criar um organismo de regulação da comunicação social respeitado e com uma influência real sobre as instituições dos *media*. No entanto, todos estes organismos, nomeados pelo governo, tinham deficiências a nível de recursos, meios, mas acima de tudo não reuniam suficiente influência sobre a sociedade e a esfera pública. Esta visão histórica e crítica sobre estas três décadas de regulação aponta-se às mais significativas medidas governamentais e críticas feitas aos organismos reguladores, desde a antiga AACS até à recém-criada ERC.

Palavras-chave: Regulação, *media*, concentração dos *media*, ERC, AACS

A Comunicação Social atravessa um dos mais perigosos campos de minas da sua existência. Em Portugal, as empresas de Comunicação que, durante quase meio século de Censura/Exame Prévio, experimentaram no mecanismo repressivo do poder instituído uma inestimável cumplicidade, no nosso tempo, com a democracia institucionalizada e grande parte delas nacionalizadas – por arrastamento da nacionalização de alguns sectores de produção que eram seus proprietários –, sentiram necessidades práticas de criar novos mecanismos de defesa e ataque. Pouco mais de três meses depois do 25 de Abril, o I Governo Provisório instituiu, pelo Decreto-Lei n.º 281/74, de 26 de Junho, uma comissão *ad-hoc* adstrita à Junta de Salvação Nacional para controlo da Imprensa, Rádio, Teatro e Cinema, a qual se manteve em funções até à publicação de novas leis de Imprensa, Rádio, Televisão e Cinema. Nessa altura, como agora, evidenciou-se o facto de ser o próprio poder político a criar os mecanismos reguladores para o sector da Comunicação Social. Possivelmente a iniciativa pode atribuir-se à presença de nomes grandes quer do jornalismo quer de outras personalidades que, durante o regime

* Directora do Departamento de Comunicação, Imagem e Relações Públicas da Câmara Municipal de Matosinhos e mestranda na Universidade do Minho com projecto sobre a AACS. (mesmangas@hotmail.com).

deposto, se destacaram na defesa da Liberdade de Imprensa (nos governos provisórios e constitucionais, na Assembleia da República, destacaram-se as presenças de jornalistas como Raul Rego, Arons de Carvalho, Álvaro Guerra, Jaime Gama e advogados que, já no regime anterior, se tinham distinguido nas lutas pela Liberdade de Imprensa: Mário Soares, Salgado Zenha, Vasco da Gama Fernandes, Francisco Sá Carneiro, etc.).

A concentração dos *media*, as preocupações em estabelecer regras deontológicas para a Comunicação Social e a salvaguarda dos direitos e garantias exigem organismos reguladores fortes e autónomos em relação aos diversos poderes. Nesta ordem de ideias, a mudança das entidades reguladoras aparece-nos como um processo natural, tendo em conta que em sociedade nada é imutável e todas as organizações estão sujeitas ao desgaste normal da usura do poder, a forças destabilizadoras e a pressões internas e externas.

Verifico, contudo, que nos processos de mudança operados nesta matéria, apesar da convergência entre os maiores partidos políticos e da sua constitucionalização, na prática, tanto o Conselho de Imprensa como a Alta Autoridade para a Comunicação Social que lhe sucedeu padeceram de condicionantes várias. E estas centram-se não só na falta de meios técnicos, de recursos, mas também em algumas tentativas de fragilização das próprias entidades, estas conduzidas por importantes sectores empresariais e mediáticos. E foram estas tentativas de fragilização que lhes reduziram consideravelmente o impacto no desempenho da sua missão junto da comunidade.

Mas haverá com certeza outras razões que levaram à falência das entidades reguladoras da Comunicação Social em Portugal e ao alheamento quer dos jornalistas, quer da população em geral. E isto é tanto mais inexplicável quanto a criação da AACS acontece num momento em que se operam “as mais importantes reformas do sistema mediático e das comunicações, desde o período revolucionário de 1974-75”¹.

Foi nos governos de Cavaco Silva que ocorreram as reformas mais estruturais e estruturantes da Comunicação Social. A existência de um governo maioritário criava a estabilidade política necessária para o crescimento económico. O mercado publicitário atraiu novos investidores e foi nessa altura que surgiram títulos importantes, como o *Público* e o *Independente*. Cavaco Silva propõe-se, então, privatizar a Imprensa que havia sido nacionalizada no período pós-revolucionário. Há uma explosão de rádios locais por todo o país, com a atribuição de mais de trezentas frequências locais e duas regionais, e começa a desenhar-se a atribuição dos canais de Televisão aos privados. É, pois, num contexto de “mercado”, e numa altura também em que a “Comunicação” faz parte da agenda política internacional e de grandes avanços tecnológicos que, pela revisão constitucional de 1989, é criada a Alta Autoridade para a Comunicação Social: um “órgão independente, composto por treze membros sendo um obrigatoriamente juiz”.

Em Portugal, depois de 1976, mesmo com uma democracia muito jovem, a liberdade e a independência dos meios de Comunicação Social assumem relevo constitucional. Numa altura em que o Estado mantinha forte presença na Comunicação

¹ SOUSA, H. (2000).

Social, controlando, praticamente, quase todo o sector, foram criados os Conselhos de Informação, regulados pela Lei n.º 78/77, que lhes reconhecia os poderes constitucionalmente conferidos e assegurava o pluralismo ideológico. Em 1975, a Lei de Imprensa cria o Conselho de Imprensa, “encarregado de apreciar a conduta deontológica da Imprensa e dos jornalistas”². Este órgão nasce por influência do poder político – ao contrário do que acontece noutros países, em que este tipo de conselhos emerge por influência da própria Imprensa – e permanece estruturalmente ligado ao poder legislativo – a Assembleia da República – nunca se libertando na sua composição de elementos afectos aos partidos políticos, facto inédito mas que se mantém na entidade que lhe sucedeu; mas, não há duas sem três, continua com a nomeação do conselho regulador da ERC, alimentando, deste modo, as vozes críticas das entidades reguladoras.

A Lei n.º 15/90, de 5 de Junho, regulamenta o funcionamento da AACCS, em vigor até à publicação da lei n.º 43/98.

Em 1997, num governo socialista, minoritário, a nova revisão constitucional prevê uma nova lei de enquadramento da AACCS, preparando o terreno para a desgovernamentalização desse órgão e conferindo-lhe poderes mais efectivos em alguns domínios. É alterada então a sua composição, passando de 13 para 11 elementos. A Lei n.º 43/98 reforça significativamente algumas competências do órgão e é “garantida a eficácia de algumas das suas decisões”.

Porém, a Alta Autoridade, apesar do diálogo interpartidário e dos acordos estabelecidos para a sua aprovação, esteve desde o seu nascimento “ferida de morte”. Com efeito, apesar de se tratar de um órgão constitucionalizado e com poderes alargados no domínio da regulação dos *media*, desde a sua criação que a AACCS levantou as mais sérias dúvidas quanto à sua independência face ao poder político. E essas dúvidas fundavam-se, em grande parte, na composição e nomeação dos seus membros. Aliás, a nomeação dos seus membros constitui o motivo mais violento de crítica fora e dentro da Assembleia da República.

Pacheco Pereira, deputado pelo PSD, no debate ocorrido no dia da aprovação da lei 15/90, fez, a nosso ver, uma intervenção, que marcou a diferença em relação aos seus camaradas de bancada³. Dizia, então, Pacheco Pereira:

“A existência de uma Alta Autoridade para a Comunicação Social não se deve originariamente ao PSD, mas sim, resulta de uma proposta do Partido Socialista que teve o acolhimento no acordo de revisão constitucional e, posteriormente, na versão revista da Constituição. Se apenas dependesse do PSD, não haveria Alta Autoridade para a Comunicação Social nem qualquer outra instituição desse tipo. As relações entre o poder e a Comunicação Social e a sociedade seriam meramente reguladas por uma lei geral da Comunicação Social que definisse os poderes e os direitos, os crimes e defesa face a esses crimes, as regras e as violações das regras. A razão por que o PSD não desejava a existência de uma Alta Autoridade para a

² CARVALHO, A. A. (1986, 13).

³ No jornal *Público* de 11.1.2004, Pacheco Pereira escreve: “... Não há necessidade de retocar a lei de imprensa. Basta que funcione a auto-regulação, o sentido de ética e deontológico dos jornalistas”.

Comunicação Social deriva do nosso entendimento das relações entre o Estado, a sociedade e a Comunicação Social. Do nosso ponto de vista a Comunicação Social, nos seus órgãos, nos seus agentes, no espaço intercomunicativo que gera, é essencialmente e pela sua própria natureza um produto da sociedade. Dela emana e dela não deve sair.

(Recentemente, em Lisboa, Jean-Marie Colombani, director do diário francês *Le Monde*, também dizia: “Não sou pela regulamentação pública ou pelas ordens profissionais. Cada órgão deve dotar-se de regras e de instâncias como o Provedor, que permitam ao leitor interpelar o jornal”. Até porque, “quando há tentações autoritárias num país, começa por se regulamentar a imprensa; é sempre um sinal de uma vontade política, que não é boa do ponto de vista da liberdade”.)

Retomando Pacheco Pereira:

O problema da composição da Alta Autoridade, tal como tem sido debatido, é um falso problema. Na verdade, não há outra composição possível para este órgão sem lhe dar um carácter que ele não tem. Criado pelo Estado, dentro do Estado e como instrumento do Estado, o seu princípio de representação só pode ser aquele que emana directamente da fonte de legitimidade do poder em democracia, ou seja, aquele que se traduz nos órgãos eleitos para o exercício directo do poder político.

Se tal órgão se presta à governamentalização é apenas pelo seu carácter intrínseco, originário, pela sua própria existência e não pela sua composição...”⁴.

E Pacheco Pereira, nessa intervenção, reafirma a vontade do seu partido em honrar os compromissos assumidos em sede de revisão constitucional, mesmo nas matérias que não colhem o ponto de vista do PSD, para rematar: “... que fique bem claro que é nossa intenção propor na próxima revisão constitucional a extinção da Alta Autoridade para a Comunicação Social...”⁵

Na verdade, as intenções de Pacheco Pereira e do partido que representava não se concretizariam na revisão imediatamente a seguir. Em 1995, com a vitória do Partido Socialista nas eleições legislativas, fechou-se um ciclo de reformas estruturais para o sector da Comunicação Social e, na sempre desejável “alternância democrática”, poderemos ver num percurso feito através dos Diários da Assembleia da República, que, a partir de 1996, se trocam os campos dos “protagonistas” dos debates mas reitera-se a necessidade de desgovernamentalizar a Alta Autoridade, dotando-a de mais meios e de mais independência face ao poder político. E agora é a vez de o Governo liderado por António Guterres⁶ apresentar as suas reformas.

Num debate na Assembleia da República⁷, o deputado António Reis (PS), com a vantagem de ter sido membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social, sente-

⁴ V Legislatura, Sessão legislativa n.º 3 de 26 de Abril de 1989, Diário da Assembleia Da República de 27 de Abril de 1989, p. 3346.

⁵ V Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, de 26 de Abril de 1989, Diário da Assembleia da República de 27 de Abril de 1989, p. 3346.

⁶ António Guterres Governou desde o ano de 1995 até 2001.

⁷ VII Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, de 5 de Junho de 1998, Diário da Assembleia de 6 de Junho de 1998, p. 2708.

-se particularmente preparado para defender a proposta apresentada pelo Governo Socialista. Segundo António Reis, a composição e o modo de designação dos membros para a AACs eram razões suficientes para “todos atirarem à cara” a falta de independência deste órgão. Por seu turno, o deputado António Filipe (PCP) reconhece que a solução para a criação do órgão regulador saído da revisão constitucional de 1989 com o acordo do PSD e do PS é “francamente má”. Segundo o deputado comunista, o problema não é da Alta Autoridade, nem de quem ali tem exercido funções, mas da sua composição, directamente emanada do Governo e da “maioria parlamentar conjuntural”, o que “pôs em causa à nascença as condições de independência deste órgão regulador”⁸.

Sete anos depois e dois dias antes de se comemorarem 30 anos do 25 de Abril, a 6.ª revisão constitucional aprova a substituição da Alta Autoridade para a Comunicação Social por uma entidade administrativa independente, que deverá ter “a estrutura orgânica de um colégio e capacidade de decisão, agregando competências dispersas em várias entidades”⁹.

O debate na Assembleia da República que antecede a aprovação desta revisão da Constituição acontece num momento de particular tensão entre a sociedade civil e a Comunicação Social. Surgem nas páginas dos jornais e nas pantalhas da televisão alguns dos processos judiciais que abalam a nossa sociedade.

De um lado deseja-se uma imprensa digna e eticamente rigorosa. Do outro, temos uma indústria jornalística que, às vezes, confunde liberdade de Imprensa com liberdade de impressão. Ouvem-se vozes autorizadas dos mais altos representantes governamentais clamarem por uma nova Lei de Imprensa intuindo-se nesse clamor um regresso à censura prévia; do outro, – sejamos sérios – somos agredidos, diariamente, com calúnias, injúrias, difamações, imprecisões, faltas de ética, boatos, assassínios morais e de carácter, etc.

Perante tal cenário, é necessário regular as relações da sociedade com os *media*, assegurando de forma equilibrada os direitos constitucionais dos cidadãos com os da Comunicação Social. Torna-se necessária a existência de uma entidade reguladora forte, prestigiada e “acima de qualquer suspeita”.

A extinção da Alta Autoridade para a Comunicação Social consta da agenda política para o ano de 2004, convergindo nessa intenção tanto a maioria como o maior partido da oposição, tendo, nessa altura, o Partido Socialista manifestado desde logo a sua disponibilidade¹⁰ para em sede de revisão constitucional viabilizar a alteração necessária para a criação de uma entidade que sucedesse à AACs. No entanto, a sucessora da AACs suscita, desde logo, quer no então responsável no executivo pela área da Comunicação Social –, Morais Sarmiento, quer nos deputados dos diversos partidos as maiores dúvidas em matéria de independência face aos poderes.

⁸ VII Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, Sessão de 5 de Junho de 1989, Diário da Assembleia da República de 6 de Junho de 1989, p. 2709.

⁹ Cfr. Morais Sarmiento, *Diário Económico*.

¹⁰ Cfr. “Morais Sarmiento: acordo com PS na regulação, patrões sossegados”, jornal *Público*, de 31 de Dezembro de 2003.

Em declarações ao *Diário Económico*, Morais Sarmiento declarou, a propósito da representatividade parlamentar, tratar-se de “uma forma subdesenvolvida de garantir a independência e legitimidade do organismo, sublinhando tratar-se de uma exigência do PS”¹¹.

Por outro lado, o debate na Assembleia da República que antecedeu a aprovação da revisão da Constituição no respeitante à entidade reguladora da Comunicação Social, demonstra que se mantém, com outros protagonistas, ou às vezes até com os mesmos mas em campos partidários opostos, argumentos semelhantes aos já utilizados em 1989 e 97. Pressente-se uma descrença na eficácia da nova entidade reguladora, alertando os deputados da oposição para a excessiva governamentalização dos seus futuros gestores. Luís Fazenda, deputado do Bloco de Esquerda, referia: “desagradamos que a Assembleia da República venha a ter o monopólio da sua composição”¹².

Também neste debate se verifica uma unanimidade no diagnóstico das causas que justificam a extinção da AACs. Luís Marques Guedes, deputado do PSD, diz, a esse propósito:

“a desadequação da estrutura da Alta Autoridade, a falta de recursos, a rigidez da composição do estatuto e o seu ténue quadro de competências conduziram de forma pública e notória para a desregulação do sector, verificando-se, lamentavelmente, um incumprimento sistemático das regras em vigor e permitindo a violação descarada dos mais elementares direitos e garantias dos cidadãos em geral”¹³.

Convergindo nessa opinião, o deputado do PS Alberto Martins, na mesma sessão, elenca as dificuldades sentidas pela AACs:

“Creio que estamos em situação de virar a página relativamente à experiência da Alta Autoridade para a Comunicação Social. 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”¹⁴.

Mas apesar dos discursos inflamados e próprios dos tribunos, a lei n.º 53/2005 foi aprovada com os votos favoráveis do PS (entretanto constituído força maioritária no Parlamento), do PSD e do CDS. Contra, coerentemente, estiveram PCP, Verdes e Bloco de Esquerda.

¹¹ Cfr. *Diário Económico*, 10 de Maio de 2004.

¹² IX Legislatura, Sessão Legislativa n.º 2, Sessão de 22 de Abril de 2004, Diário da Assembleia da República de 23 de Abril, de 2004, p. 4201.

¹³ IX Legislatura, Sessão Legislativa n.º 2, Sessão de 22 de Abril de 2004, Diário da Assembleia da República de 23 de Abril de 2004, p. 4232.

¹⁴ *Idem*, p. 4233.

Logo após a publicação da lei, um coro de protestos se ergueu contra esta entidade reguladora. A nomeação do Conselho Regulador, em Fevereiro último, foi novamente um momento de grande crítica por parte de vários sectores da sociedade: sindicato dos jornalistas, profissionais da comunicação e (desta vez de forma explícita), empresários da comunicação social; apesar das diferentes motivações que os animam, unem-se nas críticas à ERC. Estas críticas, dúvidas e perplexidades aumentam quando se conhece o nome do futuro Presidente, numa altura em que os quatro membros do Conselho Regulador ainda nem sequer tinham sido eleitos. Várias vezes se indignam clamando contra aquilo que chamam uma interferência abusiva dos dois maiores partidos. Os jornais, dos tablóides aos jornais de referência, dedicam amplo espaço a estas questões, ao contrário do que sucedeu em 1990 e 1998 em que as notícias sobre a AACS eram reduzidas. Talvez por isso a AACS tenha sido criticada por todos os quadrantes políticos, pelos jornalistas, mas não pela opinião pública. Muitos *blogs* dedicam igualmente muito do seu espaço, amplificando as críticas à ERC.

Pessoalmente, considero algumas das críticas que têm vindo a ser feitas à ERC exactamente como mais-valias em relação à sua antecessora e como um sinal distintivo. Por exemplo, quando se criticam os altos vencimentos do Conselho Regulador, isto pode ser entendido como uma forma de acautelar a sua independência. O artigo 45.º da lei n.º 53/2005, que possibilita averiguações presenciais, levantou críticas enormes. Compreendo que o recente caso *24 Horas* tenha criado as condições favoráveis para essas críticas. No entanto, não estando prevista essa possibilidade, a ERC limitar-se-ia a fiscalizar, aceitando como boas todas as informações que lhe chegassem.

Não sei que futuro será o da ERC. Sei que existem muitos interesses em presença e, por isso, espero que não lhe aconteça o que aconteceu às suas antecessoras – que não “morra” pelo alheamento e desinteresse geral.

Referências bibliográficas

- SOUSA, H. (2000) in Pinto, M. (2000) *A Comunicação e os Media em Portugal; Cronologia e leituras de tendências*, Porto, Campo das Letras e Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.
- CARVALHO, A. A. (1986) “A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa” (1975-1985), Lisboa: Direcção-Geral da Comunicação.