

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 87-98

Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social

Elsa Costa e Silva*

Resumo

Está ainda por se fazer um debate significativo sobre a concentração dos *media* em Portugal. Apesar da constituição portuguesa declarar que cabe ao Estado a obrigação de prevenir a concentração da comunicação social, não há ainda um enquadramento legal para na prática a prevenir; longe disso, a lei portuguesa tende a favorecê-la. Todavia, a concentração, em si mesma, não tem necessariamente que ser uma coisa negativa; de facto pode acarretar aspectos tanto positivos como negativos. Ao novo regulador, com a função de lidar com a concentração dos meios de comunicação social, caberá a tarefa de objectivar esta problemática, ao traçar limites e definir quais são, de facto, as verdadeiras ameaças ao pluralismo e diversidade de pontos de vista.

Palavras-chave: comunicação social, concentração dos *media*, regulação, ERC

A concentração, enquanto fenómeno que abrange a propriedade das empresas que prosseguem actividade na Comunicação Social, entra pela primeira vez no quadro regulador do sector com nome próprio na Lei n.º 53/2005, que cria a Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC). O tema é, pela primeira vez, explícito e surge no artigo 8.º, alínea b), relativo às atribuições da ERC:

“Velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem actividades de comunicação social, com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência”.

* Jornalista do *Diário de Notícias*, investigadora do CECS e autora de várias publicações sobre os grupos mediáticos e a concentração dos *media* (elsa.silva@dn.pt).

Na anterior versão de entidade reguladora do sector, a Alta Autoridade da Comunicação Social (AACS), apenas aparecia como atribuição “salvaguardar a possibilidade de expressão e confronto, através dos meios de informação, das diversas correntes de opinião”. Portanto, é com este novo organismo que encontramos pela primeira vez tratado o fenómeno da concentração da propriedade, que surge associado à questão do pluralismo e diversidade.

À atribuição acima referida o legislador acrescenta uma outra, segundo a qual a ERC deve “zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico”, numa formulação muito semelhante à alínea c) do artigo 3.º da AACS.

A duas destas atribuições correspondem as seguintes competências da ERC, expressas nas alíneas o), p) e q) do artigo 24.º:

- Participar em articulação com a Autoridade da Concorrência, na determinação dos mercados economicamente relevantes no sector da comunicação social;
- Pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as aquisições de propriedade ou práticas de concertação das entidades que prosseguem actividade de comunicação social;
- Proceder à identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública, na perspectiva da defesa do pluralismo e da diversidade, podendo adoptar as medidas necessárias à sua salvaguarda.

Estas competências são igualmente uma novidade, no enquadramento regulador da Comunicação Social, já que a AACS tinha apenas como atribuição determinada a de “fiscalizar o cumprimento das normas referentes à propriedade das empresas de comunicação social”, que estão definidas nas respectivas leis (Imprensa, Rádio e Televisão). Mas, ainda que explicitamente a concentração não estivesse, assim, presente e designada nas competências da AACS, o fenómeno não deixou, em diversas ocasiões, de ser abordado por esta, no âmbito da fiscalização da propriedade. Contudo, a posição oficial da entidade foi sempre secundada de referências ao limitado poder de intervenção que detinha.

Assim sendo, é com a criação deste organismo que o fenómeno da concentração entra no quadro regulador. Uma mudança que segue o espírito da Constituição da República Portuguesa (CRP). A lei fundamental de Portugal estabelece no n.º 4 do artigo 38.º que “o Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a sua concentração, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas”.

É o mesmo princípio do velar pela “não concentração” que vemos aqui, tal como expresso nos estatutos da ERC. No entanto, convém assinalar que, apesar das determinações da CRP, não há, em Portugal, um quadro legal que impeça a concentração de órgãos de comunicação social. Não encontramos esses obstáculos a nível da Imprensa ou Televisão, e apenas um limite objectivo de cinco emissões no que diz respeito à

Rádio. Aliás, a evolução legislativa em Portugal no pós-25 de Abril tem sido marcada por uma postura favorável ao fenómeno. Como escreve Costa e Silva (2004: 79), “revestindo-se de um carácter subsectorial, a legislação do sector tem actuado no sentido de permitir e mesmo favorecer a concentração, não lhe colocando obstáculos objectivos. A tendência geral é no sentido de liberalizar e restringir, ou mesmo eliminar, as medidas anti-monopolistas”.

E, se olharmos individualmente para cada quadro regulamentar, é o que podemos observar. A Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99 de 13 de Janeiro) não impõe qualquer restrição quantitativa da propriedade. O diploma não contempla limitações à concentração que não as de âmbito genérico, aplicáveis a qualquer sector ou empresa portuguesa no regime geral de defesa e promoção de concorrência, ou às operações que a AACS entenda colocar “comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião”. Sem especificar o que entende por comprovadamente, a lei aplica-se apenas a casos de concentração horizontal (ou seja, entre, por exemplo, empresas de publicações periódicas) e não inclui a propriedade cruzada de vários meios ou de integração vertical (como operações de aquisição de distribuição ou de gráficas por parte de um jornal, por exemplo). A lei estabelece ainda que, na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º, o “direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através de medidas que impeçam níveis de concentração lesivos no pluralismo da informação”. Níveis lesivos de concentração que não são especificados.

A lei da Rádio (Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro) é um diploma mais objectivo nesta matéria e impõe, no n.º 3 do artigo 7.º, que cada “pessoa singular ou colectiva só pode deter participações, no máximo, em cinco operadores de radiodifusão”. Ou seja, permite a concentração, mas estabelece limites quantitativos.

A Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto) considera a concentração no sector e, seguindo a mesma orientação da lei da imprensa, apenas admite limitações de carácter qualitativo e de âmbito horizontal. No n.º 3 do artigo 4.º está disposto que “as operações de concentração horizontal de operadores televisivos sujeitas a intervenção do Conselho da Concorrência são por este comunicadas à entidade reguladora, que emite parecer prévio vinculativo, o qual só deverá ser negativo quando estiver comprovadamente em causa a livre expressão e o confronto das diversas correntes de opinião”.

Assim, conclui Costa e Silva (2004: 79), “estamos perante um enquadramento legislativo actual subsectorial que permite a concentração e que não coloca quaisquer entraves em termos da nacionalidade dos actores”. As proibições relativas ao capital estrangeiro nas empresas de comunicação social desapareceram também com a evolução legislativa. Por outro lado, não encontramos ainda obstáculos à propriedade multimédia nesta legislação que é subsectorial, e “não há mecanismos legais previstos para impedir a concentração cruzada de meios” (Costa e Silva, 2004: 80).

Uma questão que, contudo, controla em parte esta falta de limites à concentração tem a ver com o exercício de transparência (ou seja, a publicação da composição nominativa dos detentores do capital) a que estão obrigados os actores deste sector.

Rabaça (2002: 419) escreve que “o princípio da transparência é considerado actualmente uma das melhores formas de realizar a defesa do pluralismo, ajudando a impedir as concentrações”. Assim, defende a autora, “o princípio da transparência torna-se um instrumento legal fundamental nesta perspectiva actual de necessidade de regulação das concentrações nos meios de comunicação social”. Assim, este objectivo, que não impede a concentração, torna-a evidente aos olhos da Opinião Pública o que, de acordo com esta autora, pode ser encarado como um factor dissuasor para os agentes do mercado.

Por outro lado, ainda que a CRP imponha a não concentração através de participações múltiplas – nas quais podemos incluir o fenómeno da concentração multi-sectorial –, não há, como foi acima referido, um quadro legal que impeça essa forma de propriedade. Finalmente, e ainda que a CRP entenda os órgãos de comunicação social como um todo, este entendimento não se reflecte nos desenvolvimentos legislativos posteriores. As leis são subsectoriais e não têm, por isso, âmbito de actuação ou instrumentos que se apliquem à situação actual.

Ou seja, não reflectem a realidade de um sector que está integrado em termos de propriedade e onde não há distinção subsectorial. Em Portugal, existem actualmente quatro grupos privados com presença significativa em diversos meios do sector da comunicação social: Impresa (SIC, canal generalista e negócio cabo, *Expresso*, *Visão* e segmento de revistas especializadas), Lusomundo/Controlinveste (*DN*, *JN*, *24 Horas*, *TSE*, *O Jogo* e *Sport TV*), Media Capital (TVI, Rádio Clube Português, Rádio Comercial, Rádio Cidade e portal Iol) e Cofina (*Correio da Manhã*, *Record* e *Jornal de Negócios*).

Fora deste núcleo mais significativo, temos a Sonaecom (com negócio de Internet e comunicações móveis e o jornal *Público*) e os espanhóis da Retos/Recoletos (com o *Diário Económico* e o *Semanário Económico*). Além disso, existe ainda o grupo ligado à Igreja Católica, o Intervoz (com os canais de rádio e uma propriedade mais difusa a nível da imprensa regional). O Estado é outro actor importante, com a televisão (generalista e cabo, mais a difusão nas ilhas), rádio (grupo RDP) e agência noticiosa (Lusa).

Podemos questionar porque surge apenas com a ERC a questão da concentração, quando já existe uma situação de mercado consolidada e quando os actores não parecem ter encontrado grandes dificuldades no terreno em que construíram os seus grupos multimédia. O debate em torno do fenómeno não é novo, nem são de agora as preocupações que se levantam. Contudo, esta realidade não foi reflectida nos quadros legais vigentes que são, por sinal, bastante recentes.

É claro que a inclusão do termo concentração neste novo quadro regulador não é mero acaso e surge na sequência de vários episódios públicos que envolveram o tema. As preocupações em torno da propriedade dos meios de comunicação social foram manifestadas ocasionalmente, pelo partido político Bloco de Esquerda (que apresentou, em Setembro de 2003, uma proposta legislativa na Assembleia da República para limitar a concentração, que foi chumbada pela maioria PSD/PP) e pelo então presi-

dente da República, Jorge Sampaio, mas nunca mereceram por parte do poder político uma atenção particular ou qualquer tipo de acção.

Foi o caso ‘TVI/Marcelo Rebelo de Sousa’, em Outubro de 2004, que levantou em torno da questão um maior envolvimento por parte de todos os quadrantes políticos. O caso começou com o afastamento do comentador semanal Marcelo Rebelo de Sousa dos noticiários da TVI por alegada interferência e pressão do poder político. O caso alargou-se também à nova direcção do *Diário de Notícias*, com informações a serem veiculadas por órgãos de comunicação social segundo as quais haveria, de novo, uma interferência do poder político no sentido de ser escolhida, para a direcção do jornal, determinada figura próxima do Governo.

A discussão alargou-se para o campo da concentração, até porque os dois casos se referiam a órgãos inseridos em grupos e a própria AACCS recomendava ao poder político “que perspetive o fenómeno e as estratégias empresariais na concentração e convergência multimédia de forma múltipla, cruzada e transnacional”. Outras vezes se levantaram no espaço público, nomeadamente por parte de partidos políticos da oposição. Assim, as solicitações para que a questão da concentração fosse abordada de um ponto de vista da regulação ou legislação cresceram de tom. Mas não foi o suficiente para que fossem lançadas “bases para uma discussão abrangente sobre o fenómeno da concentração, analisando a sua motivação e os seus riscos” (Costa e Silva, 2005: 221).

E um pouco mais tarde foi a própria AACCS que, a propósito do negócio Lusomundomedia/Controlinveste, afirmou a “vantagem do estabelecimento de um quadro legal que clarifique e regule as questões da concorrência no sector dos *media* e especificamente precise as áreas de competências dos órgãos reguladores da concorrência e da comunicação social”.

E assim se criou um ambiente que tornou quase obrigatória a inclusão da concentração na anunciada nova entidade reguladora. O problema foi assumido na aparência, mas não na essência, e a inclusão do fenómeno no quadro regulador apareceu sem que houvesse, de facto, um amplo debate nacional sobre o problema.

Com a obrigação de olhar para o fenómeno da concentração, a ERC vê-se confrontada nesse âmbito com a definição dos mercados relevantes. Esta matéria é outra novidade nas competências do regulador e é uma questão essencial para perceber o domínio da concentração. Mas enquanto, no enquadramento proposto pela AACCS e mesmo nas atribuições atribuídas à ERC, estávamos apenas no campo do pluralismo e da diversidade, que se inscrevem no campo cultural e político, aqui entramos em campo económico e poder de mercado.

A definição de mercados relevantes é um instrumento essencial no domínio da concorrência, porque é, de facto, aquele que circunscreve o campo onde actuam os agentes e permite dizer quem são os concorrentes de determinado produto. Mas esta nunca foi uma avaliação pacífica no seio da Concorrência. Há um caso recente que nos pode ajudar a compreender quais são as dificuldades nesta matéria que justifiquem, por exemplo, que a entidade reguladora possa vir a ter um papel neste campo.

Em 2005, a Portugal Telecom, que detinha o capital da Lusomundo, decide vender o grupo de comunicação social e demonstra disponibilidade em receber propostas. Findo o processo de análise, determina a venda à Controlinveste, grupo detido por Joaquim Oliveira, que é proprietário do jornal *O Jogo* e tem ainda uma participação significativa na Sport TV. O negócio é sujeito, num primeiro momento, a parecer consultivo da AACCS e, num segundo, ao parecer vinculativo da Autoridade da Concorrência (AdC).

Da análise deste negócio surge a constatação de que o mercado relevante é uma discussão técnica que levanta muitas dúvidas e pouco consenso. Por exemplo, para a AACCS que, num primeiro momento, analisou esta intenção de concentração, o problema do mercado relevante seria apenas significativo no que diz respeito ao “fenómeno desportivo”. Ou seja, pondo em cima da mesa como possibilidade a alienação de *O Jogo* (como proposta à AdC, mas sem, contudo, dar parecer negativo ao negócio), a AACCS entende que o mercado relevante abarcado por este negócio é o dos jornais desportivos, considerando que o título já detido pela Controlinveste poderia reduzir o “campo de acção das empresas proprietárias dos títulos concorrentes”, em dois campos: publicidade e livre acesso às fontes.

Por outro lado, a Controlinveste, na notificação à AdC, entende que o mercado relevante a considerar neste negócio é, “em sentido lato, o mercado da comunicação social”, mas para a apreciação em questão apenas interessariam as áreas da imprensa e da radiodifusão. A Controlinveste assinala ainda que se deve analisar o mercado à luz da linha editorial e conteúdo, dividindo os jornais entre referência e tablóides. Para fazer uma abordagem do mercado relevante, o grupo defende ainda que os jornais gratuitos (três títulos em Portugal: *Destak*, *Jornal da Região* e *Metro*) devem ser incluídos na análise. E contrariamente ao entendimento da AACCS, não vê que o fenómeno desportivo esteja aqui em causa, já que “a Lusomundomedia não detém qualquer título no sector dos jornais desportivos onde opera o único título da Controlinveste, *O Jogo*, e como tal a operação descrita não produziria qualquer reforço significativo de uma posição de mercado”.

A Controlinveste explica ainda que o critério da periodicidade é outro a ter em conta, o que, considerando o ano de 2004, significa que com a operação de concentração notificada à AdC, o novo grupo teria 38,4% da quota de mercado (31,1% da Lusomundomedia mais 7,3% da Controlinveste) assumindo a liderança que, antes da operação, era da Investec Media (que tem o *Correio da Manhã*, o *Record* e o *Jornal de Negócios*). Estas quotas têm apenas em conta a imprensa diária, generalista e especializada. A AdC entende que, a ter em conta esta proposta, o negócio poderia levantar “preocupações concorrenciais”, ainda que a inexistência de barreiras à entrada assim como eventuais ganhos de eficiência poderiam constituir “factores de compensação”.

Mas o entendimento da AdC é completamente diferente do que assumiu a AACCS ou a Controlinveste. Aceita a posição da que designa como notificante no que diz respeito à radiodifusão (ou seja, a de que a rádio detida, a TSF, não é de difusão nacional e tem uma quota de mercado de apenas 2,1%), mas na imprensa considera que a

metodologia usada pelo grupo não está “isenta de críticas”. Aceita que o mercado dos diários desportivos seja “distinto”, mas não concorda que o critério da periodicidade (único a partir do qual a Controlinveste calcula as quotas, dado que permite avaliar a existência ou não de poder de mercado) seja o prevalente neste caso.

Para a AdC, a imprensa pode e deve ser segmentada, segundo vários factores, como sejam a vertente geográfica ou o conteúdo editorial. Assim, o mercado relevante para este negócio seria a “imprensa diária, generalista e de circulação nacional”, compreendendo as publicações *24 Horas*, *Jornal de Notícias*, *Diário de Notícias*, *Público* e *Correio da Manhã*. Para a AdC, desde que dois produtos satisfaçam necessidades semelhantes – “o consumo de informação com determinadas características, num suporte físico do mesmo tipo” –, não interessa que sejam diferenciados entre si, porque pode haver “substituibilidade entre eles”. Ou seja, pertencem ao mesmo mercado relevante.

A argumentação da AdC tem por base um quadro de análise do tempo que os leitores de cada jornal dedicam aos restantes e também uma avaliação do que foi a política de preços seguida entre 1995 e 2005. A AdC justifica também o seu mercado relevante, excluindo os regionais (pela distribuição geográfica) e também os gratuitos, pelo conteúdo editorial.

Há outros mercados também considerados (como imprensa semanal ou especializada), mas nenhuma preocupação de dimensão se levantou nesse domínio. No entanto, o organismo considera que podem existir preocupações ao nível do “mercado da publicidade” e ao “mercado dos conteúdos desportivos”, ou seja a eventual existência de efeitos verticais e conglomerados negativos. Contudo, também em nenhuma destas vertentes, a AdC encontra razões para proibir o negócio. Primeiro, porque a questão dos “conteúdos desportivos” não surge como decisiva para as vendas ou maior fidelização de leitores. Assim, esta operação em nada “altera a situação”. Segundo porque “as diligências efectuadas não permitiram concluir que a publicidade estática nos estádios de futebol, onde a Controlinveste tem uma forte posição, possa dinamizar ou influenciar a captação de maior investimentos publicitários na imprensa escrita”.

Assim, a quota de mercado da Lusomundomedia, na imprensa diária, generalista e de circulação nacional (com três títulos), é de 54,6%, considera a AdC. Contudo, o negócio em nada altera esta situação, já que a Controlinveste não tem nenhum título que entre no mercado relevante. E assim há apenas uma transferência de propriedade, sem que haja “criação ou reforço” de poder de mercado. Por outro lado, “o facto dos três jornais adquiridos pertencerem a segmentos diferenciados e não serem perfeitamente substituíveis entre si contribuirá, de alguma forma, para mitigar os problemas concorrenciais que possam advir da obtenção desta quota”. Portanto, a questão é que a Controlinveste adquire uma posição dominante, mas não a cria. E o negócio, afirma a AdC, não apresenta preocupações concorrenciais nos restantes mercados relevantes identificados. E assim, decide-se por uma decisão de não oposição.

Como vemos da análise desta operação, a definição dos mercados relevantes e da correcta influência nos factores concorrenciais não é tarefa fácil ou mesmo consensual.

Para além das diferenças evidenciadas nas três posições públicas – AACCS, AdC e a própria Controlinveste –, também os opositores do negócio (eventuais interessados na aquisição do capital da Lusomundomedia) contestam o entendimento da AdC em alguns pontos.

Esta dificuldade é um dos desafios para a entidade reguladora, no momento em que ganha essa competência. Os mercados relevantes são essenciais para determinar o que é uma posição dominante, factor que decide oposições ou não a futuros negócios – e as pressões são diversas neste campo. A jurisprudência é uma ajuda, normalmente citada pela AdC; e lembremo-nos que, na história de Portugal, não há notícia da proibição de negócios que envolvem a concentração de empresas mediáticas.

Podemos ainda perspectivar outro problema, que surge da análise desta questão pelo lado das quotas de mercado. É que a realidade é muito dinâmica e o público pode ser flutuante. Assim, ao incidir num dado momento histórico, a avaliação do sector vê a realidade nesse preciso momento, o que não permite abarcar o facto de as audiências serem variáveis e de um dado poder de mercado poder passar a ser dominante mesmo que não haja qualquer negócio de concentração.

Outra questão levantada por esta determinação da lei que cria a ERC tem a ver com o facto de a acentuação da importância dos mercados relevantes neste campo colocar a tónica nos produtos substitutos. A posição dominante tem apenas a ver com o conceito de substituíbilidade dos produtos. Mas o que dizer da concentração multi-sectorial? A abordagem da questão apenas por esta vertente deixa de fora operações que envolvem diversos meios de comunicação social. E essa não é a realidade da concentração, em Portugal ou no panorama internacional. De facto, a concentração no nosso País não envolve apenas produtos ou títulos do mesmo mercado. E essa é uma característica que não estará devidamente abordada neste novo quadro regulador. Não esqueçamos que, por exemplo, neste negócio analisado, o portfólio do grupo Lusomundo continha já imprensa e rádio e, no final, o conjunto Lusomundo/Controlinveste viu-se acrescentado de televisão (SportTV).

Outro problema que é colocado à ERC e que podemos ler com alguma facilidade deste processo de não oposição instruído pela AdC é que a concentração com posição dominante já existe e está presente no mercado nacional. A maioria dos órgãos de comunicação social em Portugal está inserida em grupos fortes – a maioria de comunicação social, mas, em outros casos, em conglomerados que têm também interesses convergentes (como é o grupo Sonaecom que tem o jornal *Público* e negócios na área das telecomunicações).

Portanto, no momento em que assume funções, a ERC tem como dado adquirido a concentração. Como velar pela não-concentração, se não tem, obviamente, poder de actuação retroactiva? Até porque, como já foi referido, a história e tradição em Portugal tem apontado para a permissão da concentração – nenhum negócio foi, até ao momento, travado. E, se existe memória para o “quadro regulador” de determinado ambiente em Portugal, essa é a de jurisprudência favorável à concentração.

Portanto, para além de não ter um quadro legal favorável ao controlo da concentração dos meios de comunicação social (conforme vimos já da análise da legislação promulgada no âmbito dos diversos sectores dos *media*), o país não tem também uma tradição que aponte nesse sentido.

Há outro problema de monte no que diz respeito à concentração e à propriedade que se coloca à ERC, um organismo nacional: o carácter transnacional das movimentações que ocorrem nesta matéria. Não esqueçamos que, neste intervalo de tempo em que a AdC decidia o negócio Lusomundomedia/Controlinveste, outras operações tomavam lugar no terreno. É o caso da participação que o grupo espanhol Prisa (que detém, entre outros, o jornal *El País* e uma posição importante na televisão por subscrição) assumiu no grupo português da Media Capital. O negócio, dizem os jornais, foi discutido a nível político, entre os governos português e espanhol. A AACCS manifestou preocupações, mas não teve qualquer intervenção significativa. O negócio não foi ainda avaliado pela AdC, porque não se enquadra nas suas competências. E a posição da RTL, no mesmo grupo, também não foi avaliada a esses níveis. A movimentação de capitais é, nesta matéria, uma realidade em crescendo, que nos coloca perante a “estrangeirização” da comunicação social nacional.

Portanto, o desafio que a concentração também coloca à ERC, uma entidade de direito português, tem a ver com o seu carácter que se apresenta crescentemente transnacional. As movimentações neste domínio não têm, a crer nas tendências que se têm vindo a desenhar no horizonte internacional, por que diminuir nos próximos tempos. E poderíamos pensar que, pelo menos no espaço comunitário europeu (da União Europeia), haveria algum enquadramento relativo ao sector da comunicação social. Mas, ainda que tenha havido várias solicitações nesta matéria (como do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social), a Comissão Europeia nunca entendeu montar um quadro regulador específico para a Comunicação Social, pelo que as operações realizadas neste mercado seguem o espírito da concorrência que se aplica a nível industrial. Uma filosofia que se tem pautado por uma orientação favorável à concentração. Bustamante descreve um quadro vivido a nível internacional em que “as normas nacionais anti-concentração são atenuadas e incumpridas e as internacionais (como na União Europeia) nunca chegam a ser promulgadas” (2003: 98).

É, por isso, que a concentração coloca vários desafios à ERC:

- o facto de ser já uma realidade;
- a sua natureza multi-sectorial;
- o seu carácter transnacional.

E instrumentos para actuar? O novo quadro regulamentar não cria: remete para a legislação existente em Portugal. E como já vimos, não há grandes limites à concentração nas diversas leis analisadas. Mas está no programa do Governo actual “estabelecer limites à concentração horizontal, vertical e multimédia, sem prejuízo da desejável existência de grupos portugueses de *media* que melhor enfrentem os desafios da

internacionalização e da modernização do sector”. Falta saber que limites irá então o Executivo propor.

Por outro lado, há aqui uma assunção não esclarecida: a questão da concentração é colocada a nível do pluralismo e diversidade (o que nos remete para um plano político e cultural), mas avaliada a nível de mercados relevantes (uma realidade económica). Portanto, poderemos ver aqui um pré-conceito do legislador que acredita que os dois planos se influenciam mutuamente e são interdependentes? Ou será uma indistinção involuntária? No fundo trata-se de saber de que falamos quando o tema é concentração dos *media*: cidadãos ou consumidores?

Há ainda outro problema conceptual que, a meu ver, mereceria uma maior atenção por parte do legislador. A concentração não é um mal em si mesma: há virtualidades associadas a este processo, assim como perigos. Colocar a questão apenas no domínio do risco ilude os eventuais benefícios que a criação de grupos de comunicação social pode ter para os mercados, na medida em que estes são um peso na balança que é omitido no equilíbrio que se pretende nesta área. Mas é ainda evidente que falta definir, de facto, estas virtualidades e estes perigos.

Por exemplo, um dos benefícios correntemente apontados da existência de grupos de comunicação social diz respeito à consolidação de posições no mercado que evitem os eventuais perigos que podem constituir para a cultura nacional a presença de *media* estrangeiros. Paes do Amaral, então presidente do grupo Media Capital, defendia essa posição, em entrevista a Costa e Silva (2004), nomeadamente no que diz respeito a deixar entrar no mercado nacional grupos espanhóis. E, contudo, dois anos depois, admite em entrevista à revista *Sábado* que terá sido dele a iniciativa de procurar os espanhóis da Prisa para concretizar o negócio que transferiu 30% do capital da Media Capital para os detentores do *El País* (DN, 24/02/2006).

Este é um caso que exemplifica a necessidade de discutir e avaliar quais são os benefícios da concentração, não permitindo a utilização de eventuais vantagens apenas como arma de arremesso político. Por outro lado, também os fantasmas dos riscos precisam de ser esclarecidos. Tem-se referido de forma sistemática na literatura que um dos riscos ou prejuízos da concentração é a ameaça ao pluralismo. E, contudo, um estudo recente do Conselho da Europa em quatro países (Itália, Noruega, Reino Unido e Croácia) afirma que “não se consegue identificar uma relação directa entre a concentração dos *media* (estrutural e de mercado) e a diversidade de conteúdos e o pluralismo”.

É que outro problema, recorrente nos artigos que se debruçam sobre os temas da concentração, é o facto de se confundir propriedade com orientação editorial. Não está provado que o facto de o mesmo grupo deter vários títulos imponha a mesma linha a todos, sendo assim um perigo para o pluralismo. Assim como não está ainda demonstrado que vários proprietários são, de facto, garante de diversidade. Outras questões devem ser chamadas à análise de uma forma sistemática. Sabendo nós o peso que tem a publicidade na saúde financeira dos grupos, não haverá maior perigo para a pluralidade do que a dependência face a determinado anunciante? E sendo, por exemplo, o Estado um dos maiores anunciantes em Portugal, não poderá essa situação

ser mais condicionante do pluralismo do que a propriedade? Não haverá que alargar o leque de potenciais focos de ameaças ao pluralismo?

Assim, o debate sério sobre a concentração – cuja necessidade está subjacente a qualquer iniciativa política, no âmbito da legislação ou no âmbito da regulação – implica uma avaliação equilibrada, ponderada e fundamentada sobre quais são os riscos ou os benefícios da concentração.

Penso, assim, que o maior desafio para a ERC é, neste momento, conceptual. De facto, faltam definir conceitos que são essenciais para balizar a actuação de uma entidade reguladora: o que são níveis lesivos para a diversidade? O que é o pluralismo, o que é a diversidade? Qual a natureza da concentração a ser analisada?

As dúvidas são mais que as certezas neste campo e o maior problema para a ERC é não ter limites concretos: o âmbito de actuação é demasiado lato para que a acção possa ser objectiva. A competência para analisar a concentração pode surgir, assim, apenas como uma arma para criar um ambiente de ilusão política, segundo o qual a questão está a ser enquadrada. Mas, se não houver meios ou instrumentos, não passará, na realidade, de uma mera cosmética, que responde a algumas preocupações públicas, mas sem de facto abordar a questão. Com efeito, na ausência de um amplo debate clarificador sobre o fenómeno da concentração, a criação de uma nova entidade reguladora arrisca-se somente a reproduzir o carácter genérico deste tema que já encontramos no actual quadro legislativo.

Portanto, o que se poderá esperar da ERC no campo da concentração é conseguir objectivar esta questão, determinar os limites, definir os conceitos e quais são, por exemplo, as ameaças reais ao pluralismo e as prática anti-concorrenciais. Isto sob pena de termos na concentração uma questão meramente subjectiva, onde tudo e nada se pode fazer.

Referências bibliográficas

- Autoridade da Concorrência (2005) *Decisão de Não-Oposição Processo CCENT. N.º 17/2005 – Controlinveste/Lusomundo Media* (versão pública), versão online, disponível em: http://www.autoridadeconcorrenca.pt/vImages/2005_17_final_net.pdf
- Alta Autoridade para a Comunicação Social (2004) *Deliberação sobre processo referente às relações entre os poderes político e económico e os órgãos de comunicação social*, versão online, disponível em: <http://www.aacs.pt/bd/Deliberacoes/20041117a.htm>
- Alta Autoridade para a Comunicação Social (2005) *Conclusões do parecer solicitado pela autoridade da concorrência sobre a operação de concentração de empresa que consiste na aquisição de controlo exclusivo da Lusomundo Serviços, SGPS, S.A., pela Controlinveste, SGPS, S.A.*, versão online, disponível em: <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3280&cidselect=361&idCanal=361&p=0>
- Bustamante, E. (2003) *A Economia da Televisão – As estratégias de gestão de um media*, Campo das Letras: Porto.
- Conselho da Europa (2006) *The assessment of content diversity in newspapers and television in the context of increasing trends towards concentration of media markets*, versão online, disponível em: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_Intergovernmental_Co-operation/MC-S-MD/MC-S-MD\(2006\)001_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_Intergovernmental_Co-operation/MC-S-MD/MC-S-MD(2006)001_en.pdf)

Costa e Silva, E. (2004) *Os Donos da Notícia – Concentração da Propriedade dos Media em Portugal*, Porto: Porto Editora.

Costa e Silva, E. (2005) ‘Concentração dos *media* em Portugal: que leis?’ in *Comunicação e Sociedade 7, Economia Política da Comunicação e dos Media*, Porto: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade e Campo das Letras.

Programa do XVII Governo Constitucional, <http://www.portugal.gov.pt>, versão *online*

Rabaça, C. (2002) *O Regime Jurídico-Administrativo da Concentração dos Meios de Comunicação Social em Portugal*, Coimbra: Almedina.