

## **Concentração dos *media* em Portugal: que leis?**

Elsa Costa e Silva\*

### **Resumo**

Este artigo visa analisar a concentração da propriedade dos *media* em Portugal do ponto de vista da legislação. As perspectivas nacional e europeia são exploradas. A nível europeu, vive-se um enquadramento regulatório que não se exprime numa legislação específica, antes num ambiente que tende a favorecer a concentração. Os quadros jurídicos portugueses que regem os subsectores da Imprensa, Rádio e Televisão são perspectivados ao longo de duas décadas de forma a percebermos a evolução sofrida pela legislação com vista a liberalizar os limites à propriedade e a permitir a concentração.

**Palavras-chave:** concentração, propriedade, multimédia, regulação, legislação

O fenómeno da concentração da propriedade dos *media* em Portugal insere-se num quadro jurídico que sofreu alterações profundas nos últimos 15 anos. Mudanças que abriram caminho à formação dos grupos e que permitiram novas realidades no panorama mediático. Apesar dos movimentos de desregulamentação que marcaram o cenário europeu na década de 80 e também 90, este sector permaneceu fortemente condicionado pelo Estado, que, apesar de recorrentemente ultrapassado pela tecnologia e pelo protagonismo de alguns actores, não se demitiu de continuar, pelo menos, a tentar regular a propriedade. É claro que este enquadramento legal tem duas vertentes, a nacional e a internacional, fruto de uma integração na União Europeia. A dimensão europeia é, por isso, o primeiro passo de um percurso que visa perceber as leis que regem a propriedade da Comunicação Social.

\* Jornalista do *Diário de Notícias* e membro associado do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho (elsa.silva@dn.pt)

## A Europa

Para analisar a concentração dos meios de comunicação social em Portugal, é necessário perceber o cenário mais lato do Mercado Único: a União Europeia (UE). No que toca à concorrência (onde se jogam os processos de concentração), mais do que uma actividade legislativa, a Comissão Europeia desenvolve um ambiente regulador e um enquadramento geral para a actuação das empresas.

Durante a década de 90, foi ensaiada uma proposta de directiva comunitária (que a ser aprovada teria de ser transposta para as diversas legislações dos Estados-Membros) que visava regular a concentração dos meios de comunicação social no espaço da União. Em 1992, a Comissão Europeia divulgou o livro verde sobre o “Pluralismo e concentração dos *media* no mercado interno” (COM[92]480 Final), que sujeitou a dois momentos de consulta pública. Em 1997, Mário Monti, comissário responsável pelas questões da concorrência, afirmou a intenção de vir a regular a propriedade dos meios de comunicação social (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 45 de 10 de Fevereiro de 1998). Respondendo a uma interpelação de um parlamentar, Mário Monti afirmou que “a Comissão está actualmente a examinar a possibilidade de apresentar num futuro próximo uma proposta de uma directiva relacionada com a aproximação das regras da propriedade dos *media* dos Estados-Membros”. Isto porque “a Comissão tem-se preocupado não com o conteúdo ou a qualidade da informação, mas com as regras de propriedade dos *media* de forma a limitar a concentração dos *media* e, desta forma, manter o pluralismo” (JO C 45, 10. 2. 1998, p. 72 e 73). Mas, depois de algumas versões e de alguma discussão sobre o assunto, a proposta de directiva acabou por não ver a luz do dia e ficou esquecida. Assim, não estando prevista qualquer cláusula de excepção para o campo da comunicação social, a análise desse sector deve ser enquadrada no entendimento geral da Comissão Europeia relativamente a todo o Mercado Único.

Não havendo uma definição clara sobre o que deve ser a orientação da Comunidade nesse campo, expressa em tratados fundadores, ficou a cargo dos políticos então no poder as decisões sobre que matérias regular. É, por exemplo, bastante óbvio que o sector agrícola se encontra fortemente regulamentado, através da Política Agrícola Comum. Mas, em termos de política industrial, onde entram as questões da concorrência e concentração, a UE tem optado pela não-intervenção, deixando quase exclusivamente ao mercado a capacidade regulatória. O Tratado de Roma, que fundou a então Comunidade Económica Europeia, fala na necessidade de desenvolver de forma harmoniosa as actividades económicas, mas não criou qualquer tipo de instrumentos políticos que promovesse a prossecução desse objectivo. Esse documento fundador apenas determina, nos artigos 85.º e 86.º, algumas regras básicas de concorrência.

As fusões que começaram a dominar o cenário europeu impeliram, contudo, a UE a actuar. No entanto, como diz Hitiris, “a política industrial de concorrência está baseada no princípio da não-intervenção” (1994: 285). Uma orientação que também ficou visível no campo particular dos *media*. Fernández aponta que “entre 1983 e 1989, a União Europeia não adoptou uma só medida explícita sobre a concentração

dos meios de comunicação” (1998: 156). Particularmente crítico desta actuação, este autor continua ainda: “E quando timidamente o faz na Directiva sobre a Televisão Sem Fronteiras, a referência ao assunto que nos ocupa fica circunscrita aos considerandos em tom condicional: ‘poderiam produzir-se posições dominantes’”.

A década de 90 significou para o Mercado Único uma nova preocupação: a competitividade das empresas, assistindo-se a um movimento de aproximações. O número de concentrações na União (nos mais variados sectores da economia) aumentou significativamente ao longo dos anos, o que nos permite perceber um ambiente favorável a nível europeu para este fenómeno. O XXIX Relatório sobre a Política de Concorrência assinalava que “o ritmo da notificação de concentrações continuou a aumentar em 1999, tendo sido notificados 292 casos, o que representa um aumento de 24% em relação ao ano transacto e um aumento global de 70% desde 1997” (1999: 65). Nesse ano, a Comissão analisou e pronunciou-se favoravelmente sobre vários processos que envolveram o campo dos *media* e a sua actuação pautou-se pela tendência para a não proibição, a não ser que houvesse um perigo demasiado real de posição dominante. O XXX Relatório sobre a Política de Concorrência assinala que “nos últimos 12 meses assistiu-se a um incremento da actividade de concentrações no sector dos meios de comunicação social” (2000: 53).

Como vimos já, todos estes acordos entre empresas foram analisados à luz das regras comunitárias gerais para as questões da concorrência e a Comissão Europeia não aprovou quaisquer regras específicas para as questões da comunicação social. No Livro Verde Relativo à Convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação [documento COM (97)623], a CE assume que os acordos entre empresas “continuarão a ser objecto de exame à luz das regras da concorrência comunitárias”.

Isto, apesar de o parecer do Parlamento Europeu, no âmbito da consulta pública sobre o Livro Verde da Convergência, afirmar expressamente que “a Comissão deverá apresentar uma proposta de directiva relativa à propriedade e ao pluralismo dos *media* que tenha em conta todas as formas de comunicação electrónica” [documento COM(1999) 108 final]. Mas o Livro Verde considera apenas que “as regras da concorrência continuarão a desempenhar um papel essencial na avaliação das novas empresas” e que “é necessário manter os mercados concorrenciais”. É facilmente perceptível que o ambiente regulador no espaço da União aprova a concentração de empresas. E é igualmente evidente que a Comissão não pretende impor regras no que toca à propriedade dos *media*, deixando aos Estados-Membros a decisão a tomar relativamente aos enquadramentos legislativos nesta matéria. Ainda recentemente, e a propósito de uma crise política criada pelo afastamento do comentador Marcelo Rebelo de Sousa da estação de televisão TVI, o comissário europeu António Vitorino considerou que, “em Portugal, como na generalidade dos países da União Europeia, há riscos de uma tendência para a concentração”, lembrando não haver uma legislação uniforme para resolver esta questão (*Público*, 12 de Outubro de 2004).

## Portugal

O passo seguinte é então analisar qual a legislação vigente em Portugal relativamente aos sectores da Comunicação Social, especificamente no que diz respeito à propriedade e à concentração. Importa ainda explorar leis anteriores de aplicação neste campo porque, em primeiro lugar, muitos processos de concentração ocorreram em Portugal em tempos de vigência de legislação anterior à actual, e, em segundo lugar, também para perceber a evolução do Estado nesse campo e avaliar a sua posição actual face a esses processos.

Começamos, então, pela Constituição da República Portuguesa (CRP), que garante o direito ao cidadão ou a uma empresa de fundar um jornal, mantendo sujeita a licença do Estado a exploração de uma frequência para rádio ou televisão. O que é particularmente significativo é o que nos diz o n.º 4 do artigo 38.º: “O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder 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”. Esta última parte é particularmente significativa, já que estabelece (e continua a estabelecer depois de tantas revisões constitucionais) como obrigação do Estado impedir a concentração – prevendo, além de situações em que uma empresa pode ter vários títulos, casos de propriedade cruzada de vários meios. Estamos assim perante uma função do Estado, uma obrigação de actuar.

Segue-se então a necessidade de avaliar a legislação produzida pelo Estado português para perceber de que forma foi transcrita esta orientação constitucional. Em primeiro lugar, há a salientar que Portugal não tem uma legislação global para o sector da Comunicação Social, apenas uma entidade que terá, estatutariamente, uma função reguladora e zeladora, mas não actuante a nível da legislação (podendo apenas sugerir medidas legislativas ou regulamentares). A Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS)<sup>1</sup> tem como atribuições assegurar uma série de direitos constitucionais e modos de funcionamento que garantam as liberdades fundamentais dos cidadãos e das empresas.

Actualmente e até ao momento, a sua actuação mais visível tem sido no sentido de assegurar direitos de resposta. Mas, por outro lado, o poder de intervenção da AACS não é muito alargado no campo da imprensa escrita, podendo, contudo, atribuir ou cassar alvarás para o exercício de rádio e televisão. Importante para o âmbito deste trabalho é a competência da AACS relativamente à fiscalização do cumprimento das normas referentes à propriedade das empresas de comunicação social.

<sup>1</sup> A Alta Autoridade para a Comunicação Social foi criada em 1990, pela Lei 15/90, de 30 de Junho, entretanto revogada pela actual Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto. O Programa do XVI Governo Constitucional afirma a necessidade de criar uma nova entidade reguladora, com a extinção da AACS e a reformulação do Instituto de Comunicação Social. “O novo regulador assentará num modelo de gestão que garanta um conselho de administração independente e representativo, competente e bem apoiado por painéis de especialistas”, afirma ainda o documento, sem outras definições para essa nova entidade.

Embora o sector seja considerado como um todo em matéria de AACS, da Constituição da República Portuguesa e no âmbito do Governo, a legislação referente a esta matéria tem sido parcelar e dividida em subsectores (Imprensa, Rádio e Televisão). Não há ainda artigos remissivos para outras realidades que não as contempladas no respectivo diploma, o que limita o âmbito de aplicação da lei em causa ao subsector ao qual se dirige.

## **Imprensa**

Na Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99 de 13 de Janeiro), não há qualquer restrição quantitativa ou numérica de propriedade – quer em número de empresas ou de percentagem de participações. 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 da concorrência (ou seja, quando se verificar abuso de posição dominante)<sup>2</sup>, ou as operações que a AACS entenda colocar “comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião” – e esta última apenas contempla casos de concentração horizontal e não inclui a integração vertical. Em qualquer dos casos, os limites não são certos nem os critérios definidos.

A alínea a) do n.º 2 do Artigo 2.º assegura ainda que “o direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através de medidas que impeçam níveis de concentração lesivos no pluralismo da informação”. Novamente, não é feita qualquer quantificação dos “níveis de concentração”, limitando-se o diploma a invocar razões qualitativas genéricas. Nestes dois pontos, não revemos o princípio exposto na CRP, segundo o qual a concentração deveria ser impedida pelo Estado, sem que para isso outras condições (abuso de poder dominante ou estar em causa a livre expressão) fossem necessárias.

Não se verifica nesta lei qualquer limitação de nacionalidade, mas há a obrigatoriedade de essa entidade estar devidamente identificada em páginas das publicações periódicas, assim como os detentores com mais de 10% do capital da empresa (n.º 2 do art. 15.º). Verifica-se ainda uma preocupação com a transparência da propriedade que se nota na obrigação de as acções de sociedades anónimas serem nominativas (n.º 1 do art. 16.º). A legislação acaba por reconhecer a existência de grupos no sector, mas obriga-os também a serem públicos, através de um exercício de discriminação de participações.

O legislador entendeu assim não restringir a concentração no sector, a não ser que tal implique abuso de posição dominante, mas obriga as empresas singulares ou inseridas num grupo a dar contas da relação das suas participações e propriedades, num exercício de divulgação que, se não impede a concentração, a torna pelo menos evidente. O problema é que, referindo-se única e exclusivamente ao sector da imprensa, ilude de certa forma o que se passa em termos de concentração cruzada.

<sup>2</sup> Conferir com Código Comercial (12ª Ed. 1997) No capítulo XXIV (Defesa do Consumidor e Defesa da Concorrência), ponto 24. 10 Regime Geral da Defesa e Promoção da Concorrência – secções I a V.

Há, contudo, a assinalar que esta nova legislação, que revogou o Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro (alterada pela Lei n.º 155/95 em quatro artigos que não introduzem qualquer mudança nas matérias que interessam ao âmbito da dissertação), e outra legislação complementar posterior, constitui uma séria mudança relativamente à orientação dessa lei anterior. Até inícios de 1999, o enquadramento legal era significativamente diferente para as empresas jornalísticas e o sentido da evolução vai claramente no sentido de permitir a concentração, abrindo terreno aos grupos de comunicação social, nacionais ou estrangeiros.

Assim, onde a lei anterior (85-C/75) prometia garantir o direito dos cidadãos a serem informados, nomeadamente, através de “medidas antimonopolistas” (n.º 1 do art. 1.º), a legislação vigente refere apenas “níveis de concentração lesivos do pluralismo da informação”. Mais significativo é o art. 8.º da lei 85-C/75, relativo à liberdade de concorrência e legislação antimonopolista. No n.º 1, o legislador tem como objectivo garantir a concorrência no sector, obrigando as empresas a actuar, em termos de preço de venda, tabela de publicidade e margens de comercialização, tendo em vista “o seu justo equilíbrio económico e as condições de efectiva concorrência”. De particular importância para o âmbito deste trabalho é o número seguinte que tem como objectivo impedir a formação de grupos: “Legislação especial assegurará que a imprensa desempenhe uma função pública independente do poder político e do poder económico, procurando nomeadamente impedir a concentração de empresas jornalísticas e noticiosas”. O que ressalva deste ponto é que, para o legislador, a concentração é má em si mesma e não apenas quando possibilita abuso de posição dominante.

A identificação do proprietário é uma obrigação que a lei vigente herdou da anterior, assim como o registo das publicações<sup>3</sup> e dos seus detentores sociais. Esta nova lei de imprensa trouxe o fim das restrições de nacionalidade para os proprietários de empresas jornalísticas. Como já vimos, a Lei 2/99 não limita a portugueses a possibilidade de constituir entidades deste género. Mas, no n.º 2 do artigo 7.º da legislação anterior, estava definido que “só as pessoas que possuam nacionalidade portuguesa, residam em Portugal e se encontrem no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos poderão ser proprietárias de publicações periódicas”. Participações de capital estrangeiro superiores a 10% reverteriam a favor do Estado.

Esta proibição relativamente a participações estrangeiras superiores a 10% constitui um caso paradigmático de não cumprimento da legislação nacional, como relata Pinto (2001) relativamente à entrada do grupo suíço Edipresse nas Publicações Pro-journal, em 1992. No entanto, mais do que incumprimento, o que realmente estava em causa era a aprovação de leis posteriores, completamente contraditórias<sup>4</sup>, que revoga-

<sup>3</sup> De acordo com a Lei 85-C/75, esse registo deveria ser feito pelo Ministério da Comunicação Social. Em 1992, o Decreto-Lei 48/92, de 7 de Abril, remeteu essa obrigatoriedade para a Secretaria-Geral do Ministério da Justiça. Actualmente, essa é uma função da Alta Autoridade para a Comunicação Social.

<sup>4</sup> Pinto (2001: 187) refere conhecer que no caso de outras “empresas editoras de jornais portugueses havia já participações estrangeiras superiores a 10%, ainda que de forma encapotada”.

vam proibições baseadas em critérios de nacionalidade. Esta situação, algo ambígua, ficou definitivamente resolvida com a lei n.º 2/99, que, como já vimos, retirou do texto legal as proibições de nacionalidade relativas à propriedade. E, assim, se abriu o espaço nacional da comunicação social às participações estrangeiras de peso.

## Rádio

Publicada em 2001, a Lei da Rádio sujeita a licença (atribuída pela AACS), a actividade de radiodifusão e não impõe qualquer restrição de nacionalidade. O diploma coloca especificamente a questão da concentração no sector, prevendo e definindo actuações. No n.º 1 do artigo 7.º refere que “é aplicável aos operadores radiofónicos o regime geral de defesa e promoção da concorrência, nomeadamente no que respeita às práticas proibidas, em especial o abuso de posição dominante, e à concentração de empresas, com as especialidades previstas na presente lei”. O n.º 2 expõe que “as operações de concentração entre operadores radiofónicos, sejam horizontais ou verticais, seguem o disposto no artigo 18.º, devendo a AACS, sem prejuízo da aplicação dos critérios de ponderação aí definidos, recusar a sua realização quando coloquem manifestamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião”. O artigo 18.º diz respeito a alterações subjectivas, nomeadamente de mudança de controlo/propriedade, por negócio jurídico, e surge para regulamentar a transição pós-atribuição.

Esta é uma função da AACS também expressa na Lei de Imprensa e é interessante verificar que esta Lei da Rádio remete igualmente para o regime geral – tal como a Lei n.º 2/99 – para avaliar as práticas anti-concorrenciais. No entanto, este diploma para o sector da rádio apresenta uma diferença significativa, relativamente a esta matéria da concentração, que vem expressa no n.º 3 do artigo 7.º: “Cada pessoa singular ou colectiva só pode deter participações, no máximo, em cinco operadores de radiodifusão”. São introduzidas neste artigo restrições quantitativas à propriedade, uma preocupação que não tínhamos visto na Lei da Imprensa. Além disto, a AACS pode ainda intervir em concentrações de número inferior a cinco, caso o pluralismo esteja posto em causa.

Esta é uma realidade que podemos ver ainda contemplada no n.º 4 do mesmo artigo, expressando desta vez uma preocupação de carácter mais regional: “Não são permitidas, no mesmo município, participações superiores a 25% no capital social de mais de um operador radiofónico com serviços de programas de âmbito local”.

A Lei da Rádio obriga igualmente os operadores a um exercício de transparência da propriedade, determinando no n.º 1 do artigo 8.º que “as acções constitutivas do capital social dos operadores radiofónicos que revistam a forma de sociedade anónima têm obrigatoriamente natureza nominativa”. Há um registo obrigatório que compete, de acordo com o n.º 1 do artigo 12.º, ao Instituto da Comunicação Social, e onde deverão constar os operadores radiofónicos, os respectivos títulos de habilitação para a actividade e os titulares do capital social.

Tendo em conta a evolução verificada entre as duas últimas Leis de Imprensa portuguesas, é curioso verificar que não há uma orientação nos diplomas da rádio que vá

no mesmo sentido. Ou seja, não há qualquer referência na Lei n.º 87/88, de 30 de Julho (a lei que antecede a n.º 4/2001), relativa às medidas antimonopolistas, apenas uma defesa genérica do pluralismo; pelo contrário, há limites objectivamente expressos na lei vigente. É claro que esta situação tem uma razão e esta reside no facto de a Lei n.º 87/88<sup>5</sup> surgir num enquadramento nacional muito peculiar: a proliferação das rádios-pirata pelo país fora (com ocupação ilegal de frequências e mesmo sobreposições) e da necessidade de regulamentar o sector<sup>6</sup>. Por isso, a Lei n.º 87/88 acabou por ser conhecida como a lei das rádios locais e não respondeu especificamente à necessidade de legislar sobre um sector, mas sim resolver um problema específico. A única referência indirecta a esta questão surge no n.º 1 do Artigo 8.º que determina que “a liberdade de expressão de pensamento através da radiodifusão integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação que, através dos diversos órgãos de comunicação, assegure o pluralismo ideológico e a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião (...)”.

Podemos, por um lado, considerar esta nova lei como um caminho de liberalização do sector da radiodifusão. A verdade é que o seu objectivo foi abrir o mercado a novos operadores, admitindo outros actores no cenário concorrencial. Por outro lado, a ausência completa de medidas anti-monopolistas na lei não quer, obviamente, dizer que a concentração estava autorizada, ainda que tacitamente, porque, estando o licenciamento nas mãos do Governo, esta poderia ser uma forma de impedir a constituição de grupos no sector radiofónico. Mas, querendo deixar claro a intenção de intervir nesta questão, uma nova regulamentação foi promulgada e o Decreto-Lei 338/88, de 28 de Setembro, estabelecia no n.º 5 do art.º 2 que “cada pessoa colectiva só poderá deter participação numa outra empresa de radiodifusão, não podendo essa participação exceder 30% do respectivo capital”.

Podemos afirmar que neste subsector da Comunicação Social há uma limitação objectiva da concentração, mas houve uma evolução no sentido de alargar os limites, pelo que a concentração não é, de todo, uma realidade a afastar do cenário radiofónico.

## Televisão

A Lei de Televisão, a 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. O n.º 2 do artigo 4.º dispõe que “é aplicável aos operadores

<sup>5</sup> De acordo com a tomada de posição sobre a “Lei do Licenciamento de Estações Emissoras de Radiodifusão” do Sindicato de Jornalistas de 8 de Janeiro de 1987 (citada por Marcos, 1989: 121), “a ausência de uma lei reguladora do exercício da actividade de Radiodifusão” tinha sido sucessivamente invocada desde o 25 de Abril, já que as “únicas normas ainda em vigor remontam a 1933 e a 1969”.

<sup>6</sup> Até então as entidades legitimamente possuidoras de emissões eram a Rádio Renascença e a RDP, com frequências de cobertura nacional, atribuídas por legislação de Outubro de 1985. Em Dezembro de 1986, a Lei n.º 20/IV, aprovada em Assembleia da República, prevê a retirada dessas frequências, mas Cavaco Silva, então primeiro-ministro de Portugal, volta atrás e garante respeitar compromissos anteriormente assumidos. Em Abril de 1988, o Governo coloca a concurso 380 frequências de âmbito local, adiando a atribuição de frequências regionais e também de qualquer rede nacional.

de televisão o regime geral de defesa e promoção da concorrência, nomeadamente no que diz respeito às práticas proibidas, em especial o abuso de posição dominante, e à concentração de empresas”. Além desta restrição – que inclui o sector da televisão, de uma forma equitativa, na economia nacional –, a legislação contempla ainda a especificidade deste subsector. No n.º 3 do mesmo artigo, afirma-se 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”.

Novamente, temos aqui em causa critérios de carácter qualitativo. Não há qualquer referência às estratégias de integração vertical, que em si também pode vir a constituir um risco para o pluralismo. Ainda assim, esta lei prevê que também sejam comunicadas “outras operações de concentração horizontal que não configurem uma operação sujeita a notificação prévia nos termos de legislação da concorrência” (n.º 3 do art.º 4).

No entanto, tal como na rádio e na imprensa, também aqui se verifica um esforço de transparência, obrigando ao carácter nominal as acções de uma sociedade anónima. Particularmente importante nesse exercício é o facto de a lei obrigar a que “a relação dos detentores de participações sociais dos operadores televisivos e a respectiva discriminação, bem como a indicação das participações sociais daqueles noutras entidades congéneres, são divulgadas, conjuntamente com o relatório de contas e o respectivo estatuto editorial, em cada ano civil, numa das publicações periódicas de expansão nacional de maior circulação” (n.º 2 do artigo 4.º). É neste artigo que surge a maior diferença face à legislação anterior, a lei n.º 31-A/98, que apenas pedia a relação dos detentores das quatro maiores participações sociais. De resto, e nos artigos que dizem respeito à propriedade, ambas as leis são idênticas. Até no ponto em que estabelecem a obrigatoriedade de publicar os resultados financeiros da empresa, e que pode resultar numa demonstração importante das movimentações de carácter económico que estão por trás de um ecrã de televisão.

É também em nome da transparência que as duas leis da Televisão mais recentes determinam a existência de um registo junto da entidade reguladora, onde conste o pacto social e a composição nominativa dos órgãos sociais. A novidade em relação à Lei n.º 58/90 é que é agora obrigatório a “relação dos titulares do capital social e valor das respectivas participações”. Particularmente importante é também o facto de a lei n.º 32/2003 determinar na alínea d. do n.º 1 do artigo 12.º que do registo no ICS deve constar a “discriminação das participações de capital em outras empresas de comunicação social”, disposição que herdou da anterior lei. Esta é, nas leis subsectoriais da comunicação social, a única referência à propriedade cruzada. É um exercício de transparência, é certo, não de limitação ou restrição, mas é a admissão de que pode existir (apesar de, voltamos a lembrar, a CRP obrigar o Estado a impedi-la).

O diploma de 1998 e o actual sobre o sector televisivo em Portugal registam uma evolução bastante favorável no sentido da admissão da concentração. E, no entanto,

o diploma entretanto revogado foi já em si um salto qualitativo no sentido da liberalização. A lei n.º 58/90 forneceu o enquadramento legal para os primeiros canais televisivos privados em Portugal, mas tomou medidas contra a concentração, que estão ausentes do actual enquadramento legal. No Capítulo II, onde fica definido o regime de licenciamento, há critérios para a admissão de candidatos e, portanto, de operadores. O n.º 1 do artigo 9.º estabelece como condição de base a nacionalidade portuguesa. A limitação da inclusão de pessoas de nacionalidade estrangeira no processo significa que o conjunto das participações de capital estrangeiro não poderia exceder 15% do capital social de cada operador. Importante ainda era o facto de a lei determinar que “nenhuma pessoa estrangeira, singular ou colectiva, pode deter participação no capital social de mais de uma sociedade candidata ao licenciamento”.

Outras limitações estavam também previstas na lei. O mesmo artigo 9.º dispunha ainda no n.º 2 que “nenhuma pessoa privada, singular ou colectiva, pode, directa ou indirectamente, ser titular de participações superiores a 25% do capital social de qualquer sociedade candidata ao licenciamento, nem participar no capital social de mais de uma sociedade candidata”. Isto significava que uma sociedade candidata ao exercício da actividade de televisão deveria ser constituída, no mínimo, por quatro pessoas jurídicas e que nenhuma dessas pessoas poderia ter qualquer participação em outro candidato. Impedindo, deste modo e à partida, a concentração no processo de candidatura, evitava-se igualmente esta realidade nos operadores vencedores do concurso público que o Governo então lançou para dois novos canais<sup>7</sup>.

A lei n.º 58/90<sup>8</sup> marcou uma viragem essencial no panorama audiovisual português. A complexidade dos processos de concentração iniciou-se, na Europa e no mundo, com a liberalização do sector televisivo. Portugal, um pouco mais tarde que no resto da Europa, inicia a década de 90 com um processo fundamental de admissão de operadores privados de televisão. E depois do primeiro *round* na liberalização, a lei seguinte inseriu condições favoráveis à concentração e à entrada de estrangeiros no capital social das sociedades exploradoras da actividade. Desapareceram as restrições de nacionalidade e as limitações numéricas de propriedade.

Outro ponto particularmente importante é que no artigo 15.º, onde se define o regime de atribuição de licenças ou autorização, não consta qualquer impedimento que tenha a ver com propriedade de outros meios, pelo que aqui a concentração não é condição impeditiva. Mais: o n.º 1 desse mesmo artigo estabelece que “a atribuição de licenças ou autorizações fica condicionada pela verificação da qualidade técnica e da viabilidade económica do projecto”. A evolução no sentido da abertura do sector às leis do mercado acentuou-se.

<sup>7</sup> O concurso público foi lançado na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, Diário da República, I Série n.º 300 de 31/12/1990.

<sup>8</sup> Até esta altura, a legislação produzida em torno da televisão (desde 1955) foi, até ao 25 de Abril, sob a forma de contratos de concessão à RTP (estação pública) e a sua definição de estatutos. A primeira Lei da Televisão surgiu em 1979 (Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro) e definia claramente que “a radiotelevisão só pode ser objecto de propriedade do Estado” (n.º 1 do artigo 2.º).

Outro domínio onde essa abertura se verificou foi nos serviços televisivos de acesso condicionado, ou seja, a televisão por cabo. A Lei n.º 31-A/98 significou o fim do monopólio dos canais generalistas, ao permitir que os operadores por cabo (que até então só retransmitiam programação alheia, ainda que legislação anterior permitisse já a legendagem) distribuíssem conteúdos próprios. Desta forma, abriu-se uma nova área de exploração para as empresas de comunicação social.

### **Lançar a rede**

Actuando de uma forma subsectorial, a legislação do sector tem evoluído 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. Curiosamente, a única lei que vai um pouco contra a maré é a da rádio, que continua a manter limites objectivos e quantitativos, admitindo, contudo, a concentração.

O subsector da imprensa aparece como o mais livre em termos de propriedade e fundação. Não há condições prévias legislativas para a constituição de uma empresa jornalística e o negócio jurídico de compra/venda de um título já existente no mercado não é regulamentado em termos de Lei da Imprensa, sujeitando-se ao regime geral. A rádio e a televisão continuam sujeitas a licenciamento por concurso público, lançado pelo Governo, ou autorização da Alta Autoridade para a Comunicação Social, permanecendo estes dois sectores significativamente regulamentados pelo Estado.

Assim, e em síntese, estamos perante um enquadramento legislativo actual subsectorial que permite a concentração e que não coloca quaisquer entraves em termos da nacionalidade dos actores. As restrições a esse nível desapareceram dos quadros legislativos relativos à Imprensa e à Televisão e foram alargados na Radiodifusão. De forma explícita, admite a concentração que assume a forma horizontal; de forma omissa, admite a forma vertical ou cruzada. Estas disposições contrariam a posição assumida na CRP e isso é ainda mais visível no diploma que regula o sector da televisão, onde explicitamente se admite a propriedade cruzada.

Há, contudo, a assinalar o exercício de transparência a que estão obrigados os agentes do sector. De acordo com Rabaça (2002: 419), “o princípio da transparência é considerado actualmente uma das melhores formas de realizar a defesa do pluralismo, ajudando a impedir as concentrações”. Por isso, afirma esta 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”.

Outro facto a ter em conta é a inexistência de uma legislação integral para o sector da Comunicação Social. A divisão entre imprensa, rádio e televisão não faz sentido em termos de propriedade e a verdade é que não há mecanismos legais previstos para impedir ou balizar a concentração cruzada de meios.

Desta forma, pode perceber-se que ao ambiente regulador favorável à concentração da União Europeia alia-se a evolução verificada na legislação nacional. Da análise dos

dois níveis de regulação que se aplicam ao caso nacional ressalta o facto de que o fenómeno da concentração da propriedade não encontra grandes obstáculos na legislação. Em jeito de resumo, podemos citar Enrique Bustamante (2003: 98) que, numa tentativa de caracterização genérica da situação a nível europeu, assinala que “o direito mercantil à livre concorrência tende a substituir-se ao direito político ao pluralismo, para acabar por desaparecer face aos imperativos da concorrência mundial”.

De facto, as ameaças ao pluralismo e os desafios que a concentração levanta à democracia, assim como o receio de que a qualidade da informação seja subalternizada aos raciocínios económicos, têm sido pontos focados por vários autores. Mas não só por eles. No nosso país, houve uma proposta legislativa do Bloco de Esquerda que visou igualmente limitar a concentração em Portugal. Essa proposta, por exemplo, defendia que “está a ser construído em Portugal, tal como noutros países, um ‘monopólio da opinião’ e os interesses que se movem na área das empresas de comunicação social influenciam de forma directa e já pouco discreta muitas das decisões do poder político”.

Recorrendo às preocupações também manifestadas pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, este partido político afirma que “o projecto de lei que o Bloco está a preparar pretende travar o processo de concentração emergente e alterar, sempre que necessário, situações já existentes”.

Assim, foi apresentada em Setembro de 2003 uma proposta legislativa (chumbada pela maioria PSD/PP na Assembleia da República) que pretendia, por exemplo, impedir a participação de uma entidade privada em mais do que um canal de difusão por meios hertzianos, impedir abusos de posição dominante na distribuição da TV Cabo, separando esta da produção de conteúdos, impedir a posição dominante no mercado das rádios de âmbito nacional. No campo da imprensa, este projecto de lei pretendeu impedir que uma entidade privada pudesse deter participações em mais do que dois jornais nacionais generalistas, não podendo nunca, em qualquer caso, ultrapassar os 30% da quota desse mercado. Mas, por parte do actual poder político, não parece existir vontade em colocar obstáculos à concentração, como se vê pelo sentido de voto dos deputados da coligação que apoia o Governo a propósito da proposta do BE. E, aliás, ainda recentemente, o ministro que tutela a Comunicação Social mostrou-se aberto a eventuais fusões (*Diário Económico*, 14 de Outubro de 2003).

Alguns acontecimentos recentes levaram o tema da concentração para a praça pública. O afastamento não esclarecido de um comentador crítico do Governo de uma estação de televisão levou a que algumas vozes questionassem o problema. De novo o BE prometeu levar a sua proposta ao Parlamento e, desta vez, o PS admitiu apoiar iniciativas de limitação da concentração. Contudo, o espectro da discussão moveu-se para a tentativa de interferência ou não, por parte do Governo, nos meios de comunicação e a questão da regulação da propriedade assumiu uma posição algo marginal.

Aliás, o mercado continua animado por várias notícias que dão conta da intenção dos actores em consolidar as suas posições, aumentando os níveis de concentração. Os principais responsáveis dos grupos nacionais não escamoteiam a possibilidade de

movimentações no campo. E, apesar de algum calor político com uma discussão partidariamente marcada, a questão da legislação não foi abordada de forma integrada (nem serena), colocando em cima da mesa vantagens e desvantagens da concentração. A desactualização da Constituição da República Portuguesa é outro assunto “esquecido”.

Questionados sobre a necessidade de nova legislação (*Visão*, 14 de Outubro de 2004), os líderes dos principais grupos portugueses recusaram alterações que limitassem os movimentos de consolidação do mercado. Assim, apesar da celeuma, não houve qualquer indicação por parte do actual Executivo de que pretende intervir nesse campo. Aliás, no programa do XVI Governo Constitucional não é abordado, no capítulo referente à comunicação social e regulação, a questão da propriedade. A única referência muito genérica reconhece “a importância de regular o mercado dos *media* ao nível da concorrência e dos conteúdos” e determina que é “fundamental assegurar o dinamismo e a competitividade dos *media*”. De resto, não há qualquer menção à concentração. Assim, apesar do “episódio Marcelo Rebelo de Sousa”, não foram lançadas as bases para uma discussão abrangente sobre o fenómeno da concentração, analisando a sua motivação e os seus riscos.

As preocupações relativas aos processos de consolidação são também vividas a nível da Europa. Recentemente, o Comité Económico e Social da União Europeia emitiu um parecer, de sua própria iniciativa, onde apontava a necessidade de existir uma regulação comunitária neste domínio. No entanto, a Comissão não tem mostrado vontade de seguir estas recomendações. Nem sequer de discutir o assunto. E a questão da regulação da propriedade dos *media* e dos limites da concentração continua, em Portugal, como na Europa, por debater, numa discussão a envolver, para além dos agentes políticos e actores económicos, a sociedade civil.

## Referências

- Bustamente, Enrique (2003) *A Economia da Televisão – As estratégias de gestão de um media*, Porto: Campo das Letras.
- Fernández, F. Q. (1998) *Estructura Internacional de La Información – El poder mediático en la era de la globalización*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Hitiris, T. (1994) *European Community Economics*, Third Edition, London: Haevester Wheatsheaf.
- Pinto, J. S. (2001) *Comunicasos*, Lisboa: Verbo.
- Rabaça, C. E. G. (2002) *O Regime Jurídico-Administrativo da Concentração dos Meios de Comunicação Social em Portugal*, Coimbra: Almedina.