



# Comunicação e Sociedade

REVISTA 7 | 2005 | ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO E DOS MEDIA

## **Cruzamentos teóricos:**

### **A economia, a política, o poder, o ciberespaço**

Artigos de Graham Murdock, Janet Wasko e Vincent Mosco

## **Portugal e Galiza:**

### **A comunicação e os *media* à luz da economia política**

Artigos de Lurdes Macedo, Helena Sousa e Manuel Pinto, Pedro Jorge Braumann, Dora Mota, Rogério Santos, Paulo Ferreira, Victor Amaral, Xosé López, Elsa Costa e Silva, Manuela Espírito Santo

## **Cátedra Professor Carlos Lloyd Braga**

Aula Aberta de Denis McQuail: 'Publicação numa Sociedade Livre: O Problema da Responsabilidade'



Universidade do Minho  
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade





## Título: COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE 7

**Director:** Moisés de Lemos Martins  
**Directora-Adjunta:** Rosa Cabecinhas

### Conselho Consultivo

Paul Beaud (revista *Réseaux*/ Universidade de Lausana), André Berten (Universidade Católica de Lovaina), Daniel Bougnoux (*Cahiers de Médiologie*/Universidade Stendhal de Grenoble), Manuel Chaparro (Universidade de São Paulo), Paolo Fabbri (Universidade de Bolonha), António Fidalgo (Universidade da Beira Interior, Covilhã), Xosé López Garcia (Universidade de Santiago de Compostela), Jill Hills (International Institute for Regulators of Telecommunications/Centre for Communication and Information Studies, Universidade de Westminster, Londres), Michel Maffesoli (Centre d'Études sur l'Actuel et le Quotidien/ Universidade de Paris V, Sorbonne), Denis McQuail (Universidade de Amesterdão), José Bragança de Miranda (*Revista de Comunicação e Linguagens*/ Universidade Nova de Lisboa), Vincent Mosco (School of Journalism and Communication, Universidade Carleton, Otava), José Augusto Mourão (Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens/Universidade Nova de Lisboa), Marcial Murciano (Universidade Autónoma de Barcelona), José Manuel Paquete de Oliveira (ISCTE, Lisboa), Colin Sparks (Centre for Communication and Information Studies, Universidade de Westminster, Londres), Teun van Dijk (Universidade Pompeu Fabra, Barcelona).

### Conselho Científico

Anabela Carvalho, Aníbal Alves, Bernardo Pinto de Almeida, Carolina Leite, Edmundo Cordeiro, Hália Santos, Helena Sousa, Joaquim Fidalgo, José Manuel Mendes, Manuel Pinto, Moisés de Lemos Martins, Rosa Cabecinhas, Zara Pinto Coelho.

### Conselho de Redacção

Alberto Sá, Alexandra Lázaro, Ana Melo, Elsa Costa e Silva, Cristina Pereira, Felisbela Lopes, Gabriela Gama, Helena Gonçalves, Helena Pires, Luísa Magalhães, Luís António Santos, Madalena Oliveira, Pedro Portela, Sandra Marinho, Sara Balonas, Sara Moutinho, Silvana Mota Ribeiro, Teresa Ruão.

**Organização deste volume:** Helena Sousa

**Apoios:** A edição deste número foi apoiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

**Edição:** *Comunicação e Sociedade* é editada semestralmente (2 números/ano ou 1 número duplo) pelo *Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade* (site: [www.cecs.uminho.pt](http://www.cecs.uminho.pt)), Universidade do Minho, em colaboração com o *Campo das Letras Editores S. A.*, Rua D. Manuel II, 33 – 5.º, 4150-345 Porto. Tel. 22 60 80 870/ Fax. 22 60 80 880/ Email: [campo.letras@mail.telepac.pt](mailto:campo.letras@mail.telepac.pt) - Site: [www.campo-letras.pt](http://www.campo-letras.pt)

**Assinatura anual:** Portugal, países de expressão portuguesa e Espanha: 20 euros. Outros países: 25 euros. Preço deste número: 12 euros.

**Artigos e resenhas:** Os autores que desejem publicar artigos ou resenhas devem enviar os originais em formato electrónico para [cecs@ics.uminho.pt](mailto:cecs@ics.uminho.pt). Deverão ainda enviar três cópias em papel para CECS – *Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade*, Universidade do Minho, 4710-057 Braga. Ver normas para publicação no final da revista.

**Grafismo:** António Modesto

**Tiragem:** 1000 exemplares

**Redacção e Administração:** CECS – *Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade*, Universidade do Minho, 4710-057 Braga, Portugal. Tels. 253 604214/ 253 604280. Faxes 253 678850 / 253 676966. Site: [www.cecs.uminho.pt](http://www.cecs.uminho.pt). Email: [cecs@ics.uminho.pt](mailto:cecs@ics.uminho.pt).

**Impressão:**

**Depósito legal:** 1645-2089

Solicita-se permuta. Exchange wanted. On prie l'échange. Sollicitamo scambio.

## Índice

Nota de Abertura  
Economia política da comunicação e dos *media*:  
novos cruzamentos e triangulações  
*Helena Sousa*

### **Cruzamentos teóricos: a economia, a política, o poder, o ciberespaço**

Continental shifts: capitalism, communications and change in Europe  
*Graham Murdock*

Studying the political economy of media and information  
*Janet Wasko*

From the myth of cyberspace to the political economy  
of computer communication  
*Vincent Mosco*

### **Portugal e Galiza: A comunicação e os *media* à luz da economia política**

Políticas para a sociedade da informação em Portugal:  
da concepção à implementação  
*Lurdes Macedo*

The economics of public service television and the citizenship rhetoric  
*Helena Sousa e Manuel Pinto*

Situação actual e tendências da situação económica e financeira dos  
operadores de televisão em Portugal  
*Pedro Jorge Braumann*

A televisão adiada: as políticas para a televisão regional e local em Portugal  
*Dora Mota*

Rádio em Portugal: tendências e grupos de comunicação na actualidade  
*Rogério Santos*

O custo das não-decisões na imprensa local e regional em Portugal  
*Paulo Ferreira*

Imprensa regional e políticas da comunicação:  
situação geral no quadriénio 1999-2002  
*Victor Amaral*

Os media na Galiza: as famílias mandam  
*Xosé López*

Concentração dos *media* em Portugal: que leis?  
*Elsa Costa e Silva*

Alta Autoridade para a Comunicação Social e o direito de resposta  
*Manuela Espírito Santo*

### **Cátedra Professor Carlos LLOYD Braga**

'Publication in a free society: the problem of accountability'  
*Aula aberta de Denis McQuail*

### **Leituras**

Mesquita, Mário (2003) *O Quarto Equívoco, O poder dos media na sociedade contemporânea*, Coimbra: MinervaCoimbra.  
*Helena Sousa*

Fidalgo, Joaquim (2004) *Em Nome do Leitor – As colunas do provedor do 'Público'*, Coimbra: Minerva Coimbra.  
*Sara Moutinho*

Normas de publicação

*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 5-8.

## **Economia política da comunicação e dos *media*: novos cruzamentos e triangulações**

Helena Sousa\*

O presente número da revista *Comunicação e Sociedade* é dedicado à Economia Política da Comunicação e dos *Media*. Ainda que no nosso país esta área esteja a dar os seus primeiros passos no contexto mais amplo das Ciências da Comunicação, há muito que a Economia Política deixou de ser marginal no estudo da comunicação e dos *media*, tanto nos Estados Unidos como na Europa. O desenvolvimento dos mercados associados às indústrias culturais e a crescente internacionalização das industriais mediáticas e das tecnologias da informação têm demonstrado a relevância teórica da Economia Política e têm apresentado igualmente um conjunto de novos desafios que importa equacionar.

O estudo das comunicações e dos *media* não é, de facto, mais pensável sem a tentativa de compreensão das estruturas de mercado e das suas articulações com a esfera política, sem a interrogação da propriedade das empresas e dos actores que dominam os mercados nas chamadas sociedades livres, sem a análise cuidada das tendências e das contratendências, das forças e das tensões que sistematicamente reorganizam o poder comunicacional de que as esferas públicas estão dependentes. A Economia Política da Comunicação e dos *Media* é uma porta de entrada no campo que pode contribuir fortemente para a contextualização de outros saberes e de outras narrativas. Com este volume da Revista *Comunicação e Sociedade*, pretendemos contribuir para a clarificação de um subcampo que é ainda insuficientemente conhecido.

No sentido de dar resposta a este objectivo, dividimos os artigos temáticos deste número em duas partes. A primeira parte é dedicada à apresentação e ao desenvolvimento de um enquadramento teórico que contribua simultaneamente para a compreensão deste quadro de pensamento e para um melhor entendimento das dinâmicas da comunicação e dos *media* em Portugal e na Galiza. Na segunda parte dos artigos temáticos, temos um conjunto mais heterogéneo de casos, sectores e problemáticas

\* Coordenadora do volume (helena@ics.uminho.pt).

sobre a comunicação e os *media* no nosso país e na (tão próxima) Galiza que são vistos à luz da Economia Política dos *Media*. Esta perspectiva teórica está longe de dispensar outras, mas parece-nos cada vez mais relevante que outras aproximações não ignorem (também) esta.

Na primeira parte – que compreende os artigos de Graham Murdock, Janet Wasko e Vincent Mosco – ficamos com uma visão dos grandes paradigmas deste denso corpo de literatura. Para além da clarificação interna da disciplina e dos seus principais desafios e mitos, estes textos de abertura contribuem para uma melhor leitura das ténues fronteiras entre a Economia Política, a Ciência Política e a Economia. Paralelamente apontam também para novas possibilidades de relacionamento teórico e empírico com disciplinas (não necessariamente) mais imprevisíveis como os Estudos Culturais, a Geografia, a Antropologia e os Estudos de Género.

Num exercício de grande nitidez, Graham Murdock analisa as principais linhas de pensamento da Economia Política da Comunicação e dos *Media* e as tradições de que decorrem estes olhares. Definindo as fronteiras entre a Economia e a Economia Política, Graham Murdock examina a cisão interna à Economia Política entre a perspectiva Crítica (mais centrada nas questões da propriedade e do poder) e a Clássica (mais centrada na análise dos mercados e nos mecanismos de competição) que marcou irreversivelmente o desenvolvimento da disciplina. Este autor problematiza as recentes transformações nos mercados da comunicação e dos *media* na Europa e os mais relevantes desafios e oportunidades com que a disciplina se debate numa fase de emergência de uma esfera pública digital.

Tendo, alternativamente, como ponto de partida a tradição teórica norte-americana da Economia Política da Comunicação e dos *Media*, Janet Wasko dá-nos conta da sua própria leitura dos fundamentos da disciplina e dos mais relevantes estudos desta área científica. Revela detalhadamente os principais autores, estudos e temas que dão corpo às várias correntes da Economia Política. Fazendo ainda um percurso pelas principais tendências da comunicação e dos *media* no mercado norte-americano, Janet Wasko estabelece as relações que importa desenvolver entre a Economia Política e outras áreas do saber (por exemplo, Economia, Estudos Culturais e Estudos de Recepção).

Vincent Mosco dedica a sua atenção à Economia Política do ciberespaço e aos mitos que lhe estão associados. O ciberespaço é aqui reflectido como resultado do desenvolvimento mútuo da digitalização e da comercialização, uma vez que a digitalização (com o potencial de uma linguagem universal) expande o processo de comercialização do conteúdo na medida em que alarga as possibilidades de medir, monitorizar, empacotar e reempacotar a informação e o entretenimento. O desenvolvimento simultâneo da digitalização e da comercialização tem contribuído para a integração do sector da comunicação e das tecnologias da informação e para a concentração de poder neste importante sector da vida económica. Vincent Mosco demonstra, com eloquência, que as transformações tecnológicas permitem re-imaginar mudanças revolucionárias, mas que as lógicas económicas e políticas conseguem manter praticamente imutáveis antigos paradoxos e as inesgotáveis tensões.

A segunda parte dos artigos temáticos deste volume convida-nos a entrar numa realidade que nos é bem mais próxima. A comunicação e os *media* em Portugal e na Galiza são aqui objecto de análise à luz da Economia Política.

Assim, começamos com um percurso sobre as políticas nacionais para a Sociedade da Informação que nos é apresentado por Lurdes Macedo. Esta autora identifica os desafios que o eventual ‘novo’ modelo de organização informacional da sociedade coloca a um país como Portugal. Este texto debate a inter-relação da forte penetração das tecnologias da informação e da comunicação com os indicadores de subdesenvolvimento social que o país ainda apresenta. E não deixa de questionar a intervenção política nesta área, nomeadamente no que toca ao desenvolvimento e à implementação de programas específicos para a Sociedade da Informação.

A televisão é considerada em três textos específicos. Helena Sousa e Manuel Pinto apresentam a inédita decisão governamental de atribuir um canal generalista da Radiotelevisão portuguesa à chamada ‘sociedade civil’ e argumentam que a implementação deste modelo de participação parece estar mais directamente relacionado com questões económicas e financeiras do que com o desenvolvimento de um novo modelo de participação e de cidadania. De resto, e tal como afirma Pedro Jorge Braumann no artigo subsequente, as estratégias das empresas televisivas são fortemente condicionadas pelos seus resultados financeiros. Fora do âmbito da televisão generalista, Dora Mota descreve as políticas recentes para a televisão regional e local em Portugal, integrando-as no contexto das transformações em curso nos *media* desde finais dos anos oitenta. Argumenta, neste artigo, que a criação de legislação específica para a televisão regional e local nunca foi uma prioridade para os sucessivos governantes. A exiguidade do mercado publicitário foi apresentado como o maior obstáculo, embora pareça evidente a falta de vontade política em abrir mão de um meio tradicionalmente controlado pelo Estado. Assim sendo, a televisão regional permanece – na opinião da autora – acantonada no serviço público que, contrariando as recomendações da entidade reguladora, canalizou a cobertura regional para o cabo.

No âmbito da rádio, uma área de investigação que merece um maior investimento, Rogério Santos dá um contributo de grande relevância. O autor trabalha um conjunto de elementos que ilustram particularmente bem a situação actual da rádio em Portugal. Para além de uma curta história do meio no nosso país, dá informação sobre os grupos de rádio, mercado publicitário, públicos e audiências e políticas de incentivos. No conjunto de tendências e conclusões, o artigo destaca o aumento da liberalização, com a consequente formação de grupos de comunicação mais fortes e inovadores, a associação de partilha de recursos nas estações mais pequenas e os desafios da rádio na Internet. O texto de Rogério Santos salienta ainda as deficiências de serviço público e a precariedade laboral em muitas estações de proximidade.

De seguida, encontramos dois textos relacionados com a imprensa regional e com as políticas governamentais para este subsector. Paulo Ferreira defende que as actuais características do sector são inversamente proporcionais à importância que este tipo de publicações pode, e deve, assumir nas comunidades locais e regionais. Percebe-se a

consequência deste hiato: sem bons jornais, as comunidades locais e regionais ficam tendencialmente amputadas de boa “informação de proximidade”. Independentemente de outros factores que podem contribuir para o entendimento desta situação, este artigo centra a sua atenção na dimensão política do problema, procurando demonstrar que a imprensa local e regional portuguesa tem sido vítima das más decisões, e sobretudo das más decisões, que sobre ela os vários governos têm tomado. Victor Amaral centra a sua análise sobre a imprensa regional no quadriénio 1999-2002, período coincidente com a entrada em vigor de um novo regime de incentivos. Esta análise confronta uma visão proteccionista do Estado, à qual estão ‘agarrados’ grande parte dos cerca de 900 títulos de imprensa local e regional, com uma visão liberal, que pressupõe novos desafios de inovação e de criatividade empresarial.

Um pouco mais distante da abordagem por subsector (televisão, rádio, imprensa e tecnologias da informação), temos três textos relativos à concentração e aos mecanismos de regulação, problemáticas bem caras à Economia Política dos *Media*. O primeiro destes artigos é da autoria de Xosé López e dá-nos conta da forte vocação local dos *media* na Galiza, da sua estrutura empresarial fundamentalmente familiar e das lógicas que presidem aos processos de concentração nesta região. No contexto português, Elsa Costa e Silva apresenta a relação entre as estruturas legais e reguladoras e os mecanismos de concentração dos *media* em Portugal. A investigadora argumenta que, actuando de uma forma subsectorial, a legislação do sector dos *media* tem evoluído no sentido de permitir, e mesmo de favorecer, a concentração, não lhe colocando obstáculos objectivos. Por fim, Manuela Espírito Santo analisa um dos (poucos) pontos de convergência dos partidos da coligação (PSD-CDS/PP) do XVI Governo e do Partido Socialista: a extinção da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS). Na opinião da autora, apesar das muitas fragilidades que a AACS apresenta, esta entidade reguladora dos *media* revela virtualidades que frequentemente não são reconhecidas.

Concluídos os artigos temáticos sobre a Economia Política dos *Media*, este volume põe ainda à disposição dos leitores uma importante comunicação de Denis McQuail (*Publication in a free society: The problem of accountability*), proferido durante a Aula Aberta da ‘Cátedra Professor Carlos Lloyd Braga’ que lhe foi atribuída pela Universidade do Minho em 2004. Os textos finais desta revista são breves ‘Leituras’ das obras de Mário Mesquita (*O Quarto Equívoco, O Poder dos Media na Sociedade Contemporânea*, Coimbra: Minerva Coimbra, 2003) e de Joaquim Fidalgo (*Em Nome do Leitor – As Colunas do Provedor do ‘Público’*, Coimbra: Minerva Coimbra, 2004).

No seu conjunto, este volume temático reúne uma série de propostas de reflexão e de pensamento que merecem ser lidas, analisadas, complexificadas e, naturalmente, superadas. Estes textos constituem somente um contributo dos seus autores e da Revista *Comunicação e Sociedade* do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade para a progressiva ultrapassagem da insipiência científica da Economia Política da Comunicação e dos *Media* e para o gradual reconhecimento das potencialidades explicativas da disciplina.

# **Cruzamentos teóricos: a economia, a política, o poder, o ciberespaço**



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 11-23.

## **Continental shifts: capitalism, communications and change in Europe**

Graham Murdock\*

### **Abstract**

This article puts forward the fundamental lines of thought on the Political Economy of Communications and the Media, since the development of capitalism up to the present day. Clarifying the distinction between Economy and Political Economy, this work examines the central split between two traditions within Political Economy: the Classic approach which is centred on markets and competition mechanisms and the Critical approach which is centred on the analysis of property and the distribution of power in society. Despite internal distinct traditions, for political economists' questions about cultural production and consumption are never simply matters of economic organisation or creative expression and the relations between them. They are always also questions about the organisation of power and its consequences for the constitution of public life. Based on different Political Economy perspectives, this article attempts to present the most recent developments on communications and media markets in Europe and the major challenges and opportunities the discipline faces in a time marked by the emergence of a digital public sphere.

**Key words:** political economy, communications, capitalism, change, Europe

Europe is the birth place of political economy. Its defining preoccupations emerged as part of a wider attempt to develop analytical accounts of societies transformed by the complex knot of changes that were forging a distinctively 'modern' world, both institutionally and ideologically. The rise of capitalism lay at the heart of these continental shifts. From his position as the Commissioner of the Customs and Salt Duties for Scotland, where he was centrally concerned with the trans-national flow of commodi-

\* Professor de Sociologia e de Economia Política da Cultura, Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Loughborough (g. murdock@lboro. ac. uk).

ties, Adam Smith's eye was caught by the European commercial empires operated by the state licensed private monopolies of the English and Dutch East India Companies, which he saw as restricting trade. In response he wrote his best known book, *The Wealth of Nations*, arguing passionately for modern economic life to be based on 'free' markets in which anyone wishing to do business could enter the sphere of commerce without restraint and compete to satisfy the demands and desires of customers at prices they were willing to pay.

Seventy years later, Karl Marx, exiled in London, still at the time the world's greatest trading port, looked out on an economic landscape transformed by the relentless rise of factory production. His grasp of the centrality of industrialisation was given added impetus by his friendship and collaboration with Frederick Engels whose family owned a factory in the northern city of Manchester, one of the central hubs of the new capitalism. Where Smith had seen markets as the least worst mechanism for allocating productive resources and matching supply to demand, Marx pointed to the systematic exploitation of labour beneath the appearance of equality of exchange and fair dealing. Behind the dazzlingly lit displays of fashions and consumer goods in the new shopping arcades and stores he saw the dirty realities of indentured labour in the colonies and sweat shops in the back streets of the metropolis.

This central split between those analyses which start from markets and competition and those that start with the ownership key productive resources and control over the production process, often characterised as a division between Classical and Critical approaches, continues to run through contemporary political economy. Indeed, the world wide romance with markets over the last decades has sharpened it.

The new capitalism that Marx confronted was marked by the reorganisation of production around industrialisation, identified with the mass production of standardised commodities in regimented factories, and the reorganisation of consumption around commercialism, identified with the promotion of goods which had been expressly designed to fit with already established popular tastes in order to maximise sales. Cultural critics of the time were alarmed to see communications goods being rapidly subjected to these same processes. Underlying much of this concern was a romantic conception of the 'true' artist or author as a figure driven by inner conviction and often at odds with ruling ideas and prevailing tastes. In an age where organised religion was steadily losing its purchase on the popular imagination, especially in the de ritualised climes of Protestant Northern Europe, many observers saw 'art' as the best chance of transcending the standardising logics of industrialisation and commercialism, ensuring the survival of alternative ways of thinking, looking, listening and feeling, and just possibly, affording a glimpse of the sublime. In this conception artists always appear as members of an avant garde, able to see through the lies of the powerful and the taken-for-granted routines of everyday life and penetrate to the deeper truths concealed behind. In contrast to this elevated ideal, routine workers in the emerging cultural industries inevitably appeared as hacks, turning out material to order, tailored to the tastes of the growing mass market of factory and office workers hungry for

entertainment and distraction. Accordingly, they were roundly condemned for taking the capitalist shilling and trading in trivia and sensation. This romantic conception of the artist was shared by both radical and conservative critics. Marx, who had wooed his future wife Jenny, with self-penned poetry was in no doubt that “Milton Produced *Paradise Lost* for the same reason that a silk-worm produces silk. It was an activity of his nature. Later he sold the product for £5. But the literary proletariat of Leipzig, who fabricates a books under the direction of his publisher...his product is from the outset subsumed under capital, and comes into being only for the purpose of increasing that capital” (Marx, 1969: 401). Proof that industrial serial production aimed at the commercial mass market. Squeezed out diversity of expression was readily to hand. Between 1860 and 1890, the American dime-novel publisher, Irwin P Beadle & Co released some 3,000 titles, at an average rate of one every two and half weeks. By “offering the public more of the same, but not exactly” they combined the pleasures of familiarity with a particular genre (westerns, detective novels, romances) with the variations of novelty (the cowboy hero might fight a corrupt sheriff rather than cattle rustlers) (see Sassoon, 2002:118) This marketing strategy of repeating with variations, what had worked before was later adopted as the universal template for production in the emerging industries of popular music and popular film and later still, commercial radio and television.

However, as the prefix ‘political’ makes clear, for political economists’ questions about cultural production and consumption are never simply a matters of economic organisation or creative expression and the relations between them. They are always also questions about the organisation of power and its consequences for the constitution of public life. The modern discipline of economics, which emerged at the turn of the twentieth century in a self conscious effort to depoliticise the study of economic life and establish a new ‘science’ focuses on the efficient working of ‘the economy’ as a bounded institutional domain. Against this, both classical and critical political economists are interested in the relations between the production and circulation of goods and the constitution of the good society.

This concern has been fundamentally shaped by the shift in the political sphere that accompanies the rise of industrial capitalism. *The Wealth of Nations* was first published in 1776, the year of the American Revolution. Marx and Engels drafted *The Communist Manifesto* in 1848 as country after country in Europe experienced disruptions and insurgencies. People were forcing themselves onto the political stage. They were rejecting their assigned role as spectators of rituals mounted by princes, kings and emperors and claiming the right to participate fully in public life and to contribute to shaping its future forms. They were refusing to be subjects, subjected to forms of authority over which they had no control, and demanding to be treated as citizens with the right to elect the representatives who would make the laws under which they would consent to be governed. This transition from autocracy and absolutism in Europe proceeded unevenly from country and country and across social groups, with the right to vote coming considerably later for women than for men. It was also

arrested and suspended by the rise of new forms of autocracy – single party states, military dictatorships – and the emergence of Fascism but as an ideal it was fiercely defended and fought for.

For free market enthusiasts the coupling of advanced capitalism with mass democracy did not present a problem since they defined a good society as one that maximised freedom of personal choice and they saw market mechanism as the best guarantor of the information, open debate, and diversity of ideas and argument that political deliberation within mass democracies required. They concede that ‘market failures’ are likely to occur when the requirements of democracy run counter to the logic of profit maximisation governing corporate decision making but they see these as easily addressed by minor, remedial, public investment in supplementary forms of cultural production. In 1986, for example, a Committee appointed by the then Conservative Government in Britain to report on the future financing of the BBC and chaired by a convinced free-market economist, Sir Alan Peacock, argued that “there will always be a need to supplement the direct consumer market by public finance for programmes of a public service kind supported by people in their capacity as citizens and voters but unlikely to be commercially self-supporting in the view of broadcasting entrepreneurs” (Home Office, 1986: 133). The aim however was to fill these gaps with the absolute minimum of public funding. Their solution was to propose that the compulsory licence fee which funded the BBC should be abolished, that all the Corporation’s services should be converted to subscription channels, and that a modest public fund be established to support worthy projects proposed by programme makers. Interestingly, they rejected calls for the BBC to be funded out of advertising sales on the strict free market grounds that advertising interferes with the proper, direct, relation between buyers and sellers, and elevates the requirement of advertisers (for audiences of a particular size and social composition) over the preferences of audiences.

In contrast, critical political economists identify the mismatch between capitalism and democracy as both fundamental and structural. For them the fact that core cultural and communicative facilities – newspaper offices, film and recording studios, book publishing companies, television channels – are privately owned by shareholders whose major interest is maximising the return of their investment or advancing their own economic or political ambitions necessarily privileges personal interests over the public interest. They also reject the undue influence on public culture exercised by capitalists in their role as advertisers on the grounds that it gives undue prominence to one particular way of talking about the world – commercial speech and squeezes the space available to other voices and perspectives. This leads them to argue for extensive public regulation of corporate behaviour to curb abuses of owner and advertiser power coupled with major investment in public cultural and communication facilities designed to provide everyone with the full range of symbolic resources required by participatory citizenship without falling back on either advertising support or additional payments at the point of use. By linking access to cultural and communications goods directly to ability to pay the price mechanism inevitably creates sharp differentials in access. Funding produc-

tion and distribution out of taxation goes some way to equalising them. Where market thinking fixes on the figure of the individual consumer making choices in the media marketplace, critical perspectives focus on meeting the communicative requirements of people in their role as citizens participating in a moral and political community.

Looking back to the development of critical political economy perspectives and their application to issues of culture and communication we can see that research and argument quickly came to focus on three key areas; the power of capital to determine the shape of public culture; the industrialisation of cultural production and its consequences for diversity and originality of expression; and the proper role of public regulation and subsidy. These core issues remain central to present debates in Europe but the terms of argument are continually shifting in response to changes in the media environment produced by a combination of technological innovations, corporate strategies, and national and EU policy responses. Underlying these movements is a widespread disillusion with traditional models of public intervention and a fundamental institutional and ideological shift in favour of private enterprise and market dynamics.

### **Redefining the 'Cultural Industries'**

The term 'culture industry' was first proposed in 1944, by Max Horkheimer and Theodore Adorno, the leading figures in the group of Marxist intellectuals and cultural analysts grouped around a research institute based in Frankfurt. With Hitler's consolidation of power both men moved to the United States where they observed at first hand the continuous flow of popular movies and music that filled cinemas across the country and competed for a place in the weekly 'hit parade'. This confirmed them in their conviction that under the conditions of advanced capitalism cultural production aimed at the heartland of public culture would be overwhelmingly characterised by industrialisation and the radical curtailment of expressive diversity and experiment. For them, the relentless "assembly-line character of the culture industry, the synthetic, planned method of turning out its products" constructed a machine that "rotates on the same spot" in which the constant search for novelty and surprise disguises a deeply conservative system which "excludes the untried as a risk" and concentrates on "what is taken for granted but has never existed" (Horkheimer and Adorno, 1973: 163/134). Commentators have quarrelled with their romantic view that 'true' art can only be produced by inner-directed individuals and their consequent denial of the collective labour involved in much 'high' cultural production. But they have wanted to hold on to their central notion that the more culture becomes an industry like any other the less hospitable it is likely to be to projects that disrupt and challenge received ideas and established tastes.

From the 1970s onwards however, the term 'culture industry' has been progressively emptied of its critical content and assimilated into official policy discourse. Faced with the rapid decline of the traditional manufacturing industries that drove the

'first' industrial revolution governments in Europe and elsewhere have cast around for economic sectors that might provide the hub for a 'second' economic revolution. "If the industrial era was characterized by the amassing of physical capital and property" so the argument runs, "the new era prizes intangible forms of power bound up in bundles of information and intellectual assets" and in command over creativity (Rifkin, 2000: 30). In line with this view of change, the term 'culture industry' ceases to operate as a rhetoric identifying the antagonistic relation *between* cultural diversity, and industrialised production and commercial distribution and becomes a shorthand for a cluster of industries moving towards the centre of a new, 'weightless', economy. Worry over the plight of the creative artist is replaced by a concern with how best to promote those industries that depend on continuous creative work in order to make an impact in the global marketplace. No matter that this 'creativity' may consist of tweaking a well established generic formula or television programme format or devising more effective marketing strategies. "By calling something a 'culture industry' or 'creative industry'" this new policy rhetoric effortlessly superimposes aesthetic value on market value (see Negus and Pickering, 2004: 51).

### **Promoting marketisation**

This convenient conflation is part of a more general marketisation of official policy and discourse. At the institutional level, marketisation entails a cluster of policy interventions designed to enlarge the playing fields open to private corporations, to increase their freedom of action, and to reduce the countervailing force exercised by publicly funded cultural organisations. At the ideological level it is marked by the installation of market criteria of performance as the yardsticks against which all institutions will be judged (including those still in the public sector) and the celebration of risk taking entrepreneurs and choice making consumers as the quintessential sovereign individuals of capitalism (see Murdock and Golding, 2001)

The rapid rise of marketisation since the mid 1970s marks a sharp break with the situation that obtained in most of (Western) Europe in the years following World War II. In contrast to the United States, where all key media facilities were privately owned from the outset and 'public interest' requirements were met through various forms of regulation, in most European countries the two facilities considered most central to an active social life and participatory citizenship – the telephone network and broadcasting – were publicly owned and charged with making key communications and cultural resources available to everyone, without discrimination, and at a price that even the poorest household could afford. To this end the costs of local telephone calls were cross-subsidised out of the profits made on long distance and international business traffic and public call boxes were installed across the country for those without a domestic hand set. Public broadcasting was funded wholly or mainly out of taxation, charged with providing the cultural resources required for the full exercise of citizenship, and required to offer the full range of services to everyone without additional

payment at the point of use. These mechanisms for ensuring universality of provision, and in the case of public broadcasting, diversity of expression and argument, were seen as essential to the proper functioning of complex democracies based on the ideal of universal participation.

Marketisation has substantially dismantled this post-war settlement. This has been achieved through varying combinations of five major policy interventions; privatisation, liberalisation, commodification, the reorientation of public regulation, and corporatisation (which will come to in the last section).

*Privatisation* entails the transfer of publicly held assets to private investors and the conversion of organisations that were previously public utilities or corporations into profit seeking private companies. To date, with the notable exception of the major French channel TFI, almost no public broadcasting organisations in Western Europe have been fully privatised, though a number have sold off some of their assets. The BBC for example has divested itself of its transmitter network. In contrast, privatisation has become the norm in the telecommunications sector. Postal services have been separated from telephone and data networks and the old publicly owned PTT's (post, telegraph and telephone utilities) have either been sold off or opened to outside investors. The result is a sea change in corporate culture, away from the provision of services in the public interest, and towards a concerted search for new investment opportunities and profit centres, including the provision of entertainment over new broadband networks.

*Liberalisation* involves allowing new entrants to enter markets that were previously either monopolies or dominated by a handful of operators. In 1980, for example, only two countries in Western Europe, Italy and Great Britain had dual television systems with public broadcasters competing against commercial channels. With the exception of Luxembourg that had always had a purely commercial system, in all the others public channels enjoyed a monopoly. Over the course of the next decade and half however their privileged position was increasingly undermined by the arrival of new commercial cable and satellite services and new terrestrially based channels supported by advertising. By the end of the 1990s, the age of monopoly was well and truly over and public broadcasters found themselves locked in an intensified competition for viewers' interest and loyalty, and in a number of cases, for advertising revenues as well (see Siune and Hulten, 1998). One option was to play the commercial channels at their own game by concentrating prime-time programming on popular genres with known audience appeal. The resulting squeeze on 'difficult', contentious, or minority appeal programming such as investigative documentaries and one-off dramas prompted widespread criticism among commentators who saw public broadcasting as an essential cultural resource for citizenship. They argued that the historic mission to enlighten and explain by linking biographies to histories was being 'dumbed down', submerged in a sea of life style programmes, reality shows and talk shows that focused on individual choices and dilemmas detached from any attempt connect personal circumstances to social structures or policy options.

*Commodification.* As well as effecting production strategies the enlargement of the market sphere in culture and communication has had a major impact on public access to key resources. By making access conditional on ability to pay it ensures that the exercise of cultural rights is directly regulated by the amount of disposable income that individuals and households can command. Domestic internet access is a case in point. At present this requires as a minimum, ownership of a desk top computer an access to a suitable a telecommunications link. However, in order to access the Internet flexibly and use its full range of possibilities (such as video streaming) users need to upgrade from a basic dial-up link to a broadband connection and to own a laptop machine that can take advantage of the wireless (wi-fi) connections now being installed in a variety of public locations. Both these additions are relatively expensive. Consequently, as Manuel Castells has noted, just as “the huddled masses finally have access to the phone-line Internet, the global elites will have already escaped into a higher circle of cyberspace” (Castells, 2001:256)

*Re-orienting regulation.* Historically one of the principle aims of European regulation in the fields of communications and culture has been the defence of the ‘public interest’ in the sense of ensuring that commercial operators do not abuse their power and are required to provide resources for citizenship even when these are not profitable. The United Kingdom was the first country in Western Europe to allow commercial television companies to operate alongside the public broadcaster, the BBC. However, from the outset strict limits were placed on ownership (companies could only own one regional franchise) and on the amount and type of advertising permitted (with a ban on programme sponsorship). Companies were also required to produce a range of ‘public service’ programmes even though they would attract smaller audiences than more immediately popular offering in the same slot in the schedule. These included: regional news, religious programmes, documentaries on current issues, and programmes for ethnic and other minorities, such as the profoundly deaf. Recent years however have seen a steady watering down this regulatory regime. Mergers have been sanctioned which now leave the whole of England served by one consolidated company. The rules governing advertising have been relaxed to allow extensive programme sponsorship. And there are constant calls from the commercial operators for the public service obligations to be removed so that they can compete more effectively with cable and satellite services. This retreat from public service regulation, as it has been traditionally understood, is fully in line with the new thinking at European level. In the era of open markets, the public good can be best guaranteed by a regulatory system focused on fair competition and consumer protection. As Philip Lowe, European Commission’s Director General for Competition told a recent gathering of communications professionals; “the emphasis of regulation has shifted away from protection of some broadly defined ‘public interest’ towards opening up markets, ensuring free and fair competition between producers and promoting the interests of consumers” (Lowe, 2004:1). In this conception, public regulation is a last resort, to be mobilised only when Adam’s Smith’s ‘hidden hand’ of market dynamics has singularly failed to stop dominant companies abusing their

power to rig markets in their favour, overcharging their customers, or selling them shoddy goods. Even these modest aims are subject to revision however, when wider economic or political interests intervene.

### **Unshackling capital**

Critical political economy's long standing concern over the potential for abuses of power conferred by the private ownership of public media have been forcefully underlined by the activities of two of the major media moguls now operating in Europe: Rupert Murdoch and Silvio Berlusconi.

Murdoch's ownership of *The Sun*, Britain's best sold daily newspaper and one of the most successful tabloids in the world, has made him a political player to reckon with. Successive British governments, both Conservative and Labour, have convinced themselves that their possibilities of being elected or re-elected will be seriously damaged, possibly beyond repair, if they do not have the support of *The Sun*. This was one of the main considerations behind the Thatcher Government's decision not to intervene when Murdoch's fledgling UK satellite television service, Sky, took over its only rival. This conferral of a de-facto monopoly gave Murdoch an unchallenged base on which he was able to build an enterprise, now called BskyB, that is the major commercial competitor to the BBC in the emerging multi-channel television. He has also benefited from the more relaxed regulatory regime at European level which by sanctioning the merger between his holding company, News Corporation, and the Italian satellite service Telepiu has allowed him to launch Sky Italia as the major player in the Italian satellite television market.

Italy also provides the most dramatic contemporary instance of the potential abuses accruing to owner power. Silvio Berlusconi is a long standing fear made flesh. He exploits a loophole in the Italian regulations barring the establishment of national commercial television services to construct three networks with national reach. He mobilises these networks, together with his extensive press interests, to create and promote a new political party, Forza Italia, building a momentum that elects him to the highest political position in the land. He is forced to leave office but is later re-elected for a second time promising to separate himself from his media holdings to avoid conflicts of interest. He fails to do so and repeatedly uses his media interests to attack his opponents and defend his decisions to introduce new laws designed to protect his personal interests and give him immunity from prosecution on various criminal charges. To further reduce the spaces available for critique and opposition he sets about incorporating the public broadcaster RAI into his orbit of influence.

Berlusconi is an extreme case of course, but his career reveals a wider logic that Jürgen Habermas dubbed 'refeudalisation' and which he saw as the primary force undermining the vitality of the public sphere. It is a striking metaphor and one that points to perhaps the most important consequence of marketisation. Just when they have finally obtained the right to full citizenship people are being returned to the status

of subjects, subjected to the power of media barons who behave like feudal overlords and enveloped in the rhetorical orthodoxy of market discourse promoted with the same evangelical vigour that Catholic missionaries brought to spreading the Gospel. This new religion offers its own potent vision of salvation. Dedicated consumption is all that is acquired, allowing the healing touch of commodities to re-make the self, abolishing bodily blemishes, ugly homes, and daily drudgery, with cosmetics, stylish interiors, and high performance cars.

### **Reconstructing the public sphere**

Against this radical privatisation of personal fate, Habermas proposes a vision of collective cultural space as a public sphere in which people come together to deliberate on issues of shared concern and try to forge a provisional agreement on what collective action should be taken. He sees this sphere emerging in the great European commercial cities of the late Eighteenth century and finding its major forms in coffee-house debates and the emerging newspaper press. Alongside this ‘political public sphere’ devoted to issues requiring policy decisions, he identifies a parallel ‘literary public sphere’, centred on the other great medium of the time – the novel – and concerned with exploring what it means to be human and how it feels to walk in another person’s shoes. This cultural resource, though not directly related to the exercise of citizenship in the narrow sense of participation in the democratic process, is essential to fostering the empathy and openness to difference required by deliberation in a complex society.

The history of public broadcasting can be read in part as a history of successive attempts to translate these two idealised public spheres into cultural forms that allow people to discover things about themselves and the world around them that they might otherwise have missed and to enter into debates on possible futures having possession of comprehensive and disinterested information and access to the widest possible range of analysis, interpretation, and explanation. However, these aims can only be achieved, so supporters argue, if public service institutions are relatively independent of undue influence from both the state and the government of the day and the pressures of market competition. Over the last two decades this principle of keeping commerce at arm’s length has been steadily eroded by corporatisation.

This entails governments requiring or cajoling public institutions to act more and more as though they were commercial companies. This aim can be achieved in a variety of ways.

Public subsidies can be cut, forcing public institutions to look for additional sources of income. Accepting advertising, seeking commercial sponsorship, and charging users for services that were previously free, are the most obvious options and have been mobilised in varying combinations by a wide range of public institutions from museums and schools to public broadcasters.

At the same time, governments may seek to exploit the positive brand identity of major public institutions by nominating them as ‘national champions’ that can com-

pete effectively in the international marketplace. This policy has been vigorously pursued by the British Government in relation to the BBC. As a consequence the Corporation's commercial arm, BBC World, has entered into a series of co-production agreements with major American programme makers, aggressively marketed the formats to a range of its high rating shows, and devised an expanding range of merchandise based on its programmes, from books and videotapes to children's toys.

The outcomes have been contradictory. On the one hand these initiatives have gone some way towards fulfilling their stated ambition of raising additional revenues to finance domestic programme production and support innovation and experiment. On the other hand by introducing commercial calculations into programme planning they have helped shift the locus of decision making from commissioning editors and programme makers to marketing specialists and international partners tipping the balance away from the untried and risk and towards to the safe bet.

This retreat from experimentation has been given an extra push by the rapid casualisation of the creative labour force and the greater proportion of projects allocated to 'independent' production companies. As Joan Bakewell, a leading presenter of one of the BBC's best known cultural programmes of the 1970s, *Late Night Line Up*, recently remarked, television toady has "become an industry where loyalty to a single lifelong employer and identification with its aims has given way to a ladder of personal ambition [and as] more television people move from one independent company to another. They pick up the small change of television style and presentation. Programmes come to look more alike" (Bakewell, 2003: 306). The result is industrialisation without factories, standardisation as a routine reflex.

Paradoxically however, the shift from analogue to digital technologies within the broadcasting industry has the potential to interrupt this unimpeded migration towards the market. At first sight this look unlikely. The proliferation of new channels made possible by the compression of spectrum space and the installation of new 'fat' cable networks is subjecting public service broadcasters to even more intense competition for viewers and reinforcing calls for them to be confined to the museum of communications history on the grounds that everything they offer is now readily available either on cable and satellite services or over the Internet. This argument is superficially attractive but it ignores two key points. Firstly, public broadcasting differs fundamentally from commercial channels offering ostensibly the same fare (such as programmes for children or sports fans) in not being interrupted by advertising and/or not requiring additional payments (in the form of subscriptions) as a condition of access. Secondly, as noted earlier, even convinced supporters of a free market in broadcast services concede that not all social constituencies will be adequately served by a system driven by profit seeking. They may be too small or too poor to merit attention.

A more convincing case can be made for the Internet as a universal provider, catering to every possible interest and taste. Here again however enthusiasts ignore both the deep economic and social inequalities that still structure access and the Net's tendency to radically deconstruct the public sphere. In common with multi-channel

television systems, the parcelling out of interests on the Internet, hollows out public life by making it possible for people to consume only what they already know they like and to speak only to those they know already share their tastes and opinions. Such fragmentation works powerfully against the formation of the new points of contact and communality that can support broadly based deliberation in search of solutions to emerging collective problems.

In contrast, public broadcasting is in a unique position to facilitate these connections and to provide the hub for a new digital public sphere. Firstly, it is already integrated into everyday life. It is familiar, accessible and continues to provide a shared point of reference. Secondly, the switch from analogue to digital technologies of production and reception offers an opportunity to integrate broadcasting with the internet in new ways. Thirdly, because public broadcasters still enjoy high levels of public trust they are well placed to become portals of choice, the first place people look to when surfing the net. Fourthly, and most importantly, current experiments already suggest eminently practical ways of breaking with the logic of marketisation and creating shared resources based on a revived conception of public goods. The BBC's proposal to establish a Creative Archive is a particularly interesting case in point. The plan is to make all of the Corporation's past programming that is not subject to non negotiable copyright constraints, freely available on-line for anyone to download and re-use as they wish, providing those uses are not for monetary gain. This principle of open access runs directly counter to the renewed emphasis on intellectual property and commodification that is so central to market thinking in the cultural sphere. Since the original productions were paid for out of public money, so the argument goes, the public already owns them collectively and should not be required to pay again on an individual basis. The potential uses of the Creative Archive are enormous but it is only one stand in a wider BBC strategy of integrating what appears on screen with what is available on-line. In this vision programmes cease to be self contained events and become jumping off points for a range of activities conducted on line, from following up additional information resources, to engaging in debate with programme makers and other members of the audience about the issues raised and making contact with movements and groups working in the same area.

On the last page of his major book on the public sphere, originally published in 1962, Habermas holds out the hope that the struggle between critical and open deliberation and communication skilfully managed in the interests of corporate and governmental power "remains open" (Habermas, 1991). In the intervening years the relentless push towards marketisation has progressively closed this space down. In the coming decade the creation of new digital public sphere may go some way towards providing an alternative. Developing arguments and practical proposals that will facilitate this presents critical political economy with a major challenge, but also an unprecedented opportunity.

## References

- Bakewell, J. (2003) *The Centre of the Bed*, London: Sceptre.
- Castells, M. (2001) *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society*: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge Mass. : MIT Press.
- Home Office (1986) *Report of the Committee on Financing the BBC*, London: HMSO. Cmnd. 9824.
- Horkheimer, M. and Adorno, T. W. (1973) *Dialectic of Enlightenment*, London: Allen Lane.
- Lowe, P. (2004) 'Media Concentration and Convergence: Competition in Communications', Speech to the *Oxford Media Convention*, January 13<sup>th</sup>.
- Marx, K. (1969) *Theories of Surplus Value: Part One*, London: Lawrence and Wishart.
- Murdock, G. and Golding, P. (2001) 'Digital Possibilities, Market Realities : The Contradictions of Communications Convergence' in – Leo Panitch and Colin Leys (eds.) *A World of Contridictions*, London: Merlin Press.
- Negus, K. and Pickering, M. (2004) *Creativity, Communication and Cultural Value*, London: Sage Publications.
- Rifkin, J. (2000) *The Age of Access: How the Shift from Ownership to Access is Transforming Modern Life*, Harmondsworth: Penguin Books)
- Sassoon, D. (2002) 'On Cultural Markets', *New Left Review [Second Series]*, Number 17, September/October, pp 113-126.
- Siune, K. and Hulten, O. (1998) 'Does Public Broadcasting have a Future?' in Denis McQuail and Karen Siune (eds) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*, London: Sage Publications.



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 25-48.

## **Studying the political economy of media and information<sup>1</sup>**

Janet Wasko\*

### **Abstract**

Studying the political economy of communications is no longer a marginal approach in media/communication studies in North America and some parts of Europe. Increasingly, the study of political economy is crucial to understanding the growth and global expansion of media and information industries. Thus, more researchers have turned to this perspective as a necessary and logical way to study these developments. This article will discuss the foundations and some of the major works in the study of the political economy of media and communications (PE/C). The focus is mostly on North American and Britain, with some European references. The discussion is intended to present an overview of the development of this approach, as well as providing a few examples of research representing the perspective. A brief discussion of the approach's relationship to media economics and cultural studies also will be included.

**Key words:** political economy, communications, information, cultural industries, United States

### **The historical/theoretical foundations of political economy**

To fully understand a political economic approach to studying media and communication, it is necessary to trace the foundations of political economy itself. The general study of political economy draws on 18th century Scottish enlightenment thinking and its critique in the 19th century. For Adam Smith, David Ricardo and others, the study of economic issues was called political economy and was grounded in social theory. Smith defined

<sup>1</sup> Versão adaptada do capítulo 'The Political Economy of Communication' in *The Sage Handbook of Media Studies*, eds. John D. H. Downing, Denis McQuail, Philip Schlesinger, and Ellen Wartella. Sage: 2004

\* Professora de Economia Política da Comunicação na Universidade de Oregon (EUA) e Presidente da Secção de Economia Política da International Association for Media and Communications Research (jwasko@oregon.uoregon.edu).

political economy as the study of “wealth” (material goods) or the allocation of resources, and was concerned with “... how mankind arranges to allocate scarce resources with a view toward satisfying certain needs and not others.” (Smith, 1776) Further, political economy focused on the production, distribution, exchange and consumption of wealth and the consequences for the welfare of individuals and society. More specifically, they studied one arrangement for the allocation of resources – they studied capitalism as a system of social production. Classical political economy evolved as capitalism evolved, adding Karl Marx and Frederick Engels’ historical materialism and class analysis in the 19th century, emphasizing a radical critique of the evolving capitalist system through a moral stance in opposition to the unjust characteristics of that system.

During the last half of the 19th century, however, there was a fundamental shift in the study of economic issues, as the focus changed from macro to microanalysis. Emphasis was placed on individual rather than societal concerns, and methods were drawn from the social sciences rather than from moral philosophy. These basic changes were represented in a shift in the name of the discipline – from political economy to economics. The person often receiving credit for the name change, William Jevons, suggested that economics was the study of “the mechanics of utility and self interest... to satisfy our wants to the utmost with the least effort... to maximize pleasure is the problem of economics.” (Jevons, 1970) As a more recent economist has explained: the “neo-classical economists made a sharper distinction than their predecessors had done between the explanation of What Is, in an economic system and the consideration of What Ought To Be...” (R. D. Collison Black in Jevons, 1970)

Although neo-classical economics prevails today, political economy has continued in different forms. Several conservative versions have emerged including a corporatist approach and public choice theory (also known as the new or positive political economy). These approaches generally argue that individual freedom can be expanded by applying neo-classical principles to a wider range of issues than other economists.

Meanwhile, institutional political economy represents an approach that focuses on technological and institutional factors that influence markets. While some work in communication studies draws on institutional analysis, a radical, critical or Marxian political economy is likely to be the tradition that is represented when one refers to “the political economy of communication.”

In *The Political Economy of Communication*, Vincent Mosco defined this version of political economy as “the study of the social relations, particularly power relations, that mutually constitute the production, distribution and consumption of resources.” (Mosco, 1996: 25) He explains that political economy is about survival and control, or how societies are organized to produce what is necessary to survive, and how order is maintained to meet societal goals. Mosco further delineates four central characteristics of critical political economy, which are helpful in understanding this approach:

1. *Social change and history*: Political economy continues the tradition of classic theorists, uncovering the dynamics of capitalism – its cyclical nature, the growth of monopoly capital, the state apparatus, etc.

2. *Social totality*: Political economy is a holistic approach, or, in concrete terms, explores the relationship among commodities, institutions, social relations and hegemony, and explores the determination among these elements, although some elements are stressed more than others.

3. *Moral philosophy*: Critical political economy also follows the classical theorists' emphasis on moral philosophy, including not only analysis of the economic system, but discussion of the policy problems and moral issues which arise from it. For some contemporary scholars, this is the distinguishing characteristic of political economy.

4. *Praxis*: Finally, political economists attempt to transcend the distinction between research and policy, orienting their work towards actual social change and practice or as Marx pointed out: "Philosophers have sought to understand the system, the point is to change it."

Mosco's model is similar to the formulation developed by British political economists Graham Murdock and Peter Golding, who have distinguished critical political economy from mainstream economics: it is holistic, historical, centrally concerned with the balance between capitalist enterprise and public intervention, and "goes beyond technical issues of efficiency to engage with basic moral questions of justice, equity and the public good." (Golding and Murdock, 1991)

In summary, a primary concern of political economists is with the allocation of resources (material concerns) within capitalist societies. Through studies of ownership and control, political economists document and analyze relations of power, a class system, and other structural inequalities. Critical political economists analyze contradictions and suggest strategies for resistance and intervention. The approach includes both economic and political analysis, with methods drawn from history, economics, sociology and political science. These explanations set the stage or provide the groundwork for applying political economy to the study of communication.

### **Theoretical discussions of political economy of communications**

The academic study of communication has not always embraced economic analysis, much less a political economic approach. During the 1940s and 1950s, US communication scholars focused primarily on individual effects and psychologically-oriented research, with little concern for the economic context in which media are produced, distributed and consumed. Although there are examples of studies representing a radical critique or an institutional analysis of media structures and practices, explicit references to political economy were lacking.<sup>2</sup>

In the 1950s and early 1960s, former FCC economist and University of Illinois professor, Dallas Smythe urged scholars to consider communication as an important component of the economy and to understand it as an economic entity. In addition to

<sup>2</sup> For instance, Danielian's (1939) classic study of AT&T and several critical analyses of the US film industry, such as Huettig (1944), Klingender and Legg (1937).

offering a course at the University of Illinois as early as 1948, Smythe presented one of the first explications of a political economy of communications in 1960, defining the approach as the study of political policies and economic processes, their interrelations and their mutual influence on social institutions. (Smythe, 1960) He argued that the central purpose of applying political economy to communication was to evaluate the effects of communication agencies in terms of the policies by which they are organized and operated, or in other words, to study the structure and policies of communication institutions in their societal settings. Smythe further delineated research questions emanating from policies that related to production, allocation, capital, organization and control, concluding that the studies that might evolve from these areas were practically endless. While Smythe's discussion at this point did not employ radical or Marxist terminology, it was a major departure from the kind of research that dominated the study of mass communications at that time.

Smythe and a few other US scholars, notably Herbert Schiller, and later, Thomas Guback, continued to focus their research and teaching around the political economy of communication during the 1960s, influenced by institutional economics, but inspired as well as by the general political and economic developments of the period. Dan Schiller has pointed out that these scholars drew upon the work of economist, Robert Brady, who critiqued developments in the political and economic climate of the 1930s and 1940s from the vantage point of an emerging anti-fascist movement in the US. Schiller concludes that

... the gestation of a political economic approach, in the United States at least, did not take the form of a direct carryover of analytical priorities from the established field of Marxian political economy – elements of which were indeed incorporated at a later stage. Nor, to be sure, was it a product of abstract academicism. Rather, the conceptual problematic that was elaborated by early political economic communications study was generally rooted in what Denning (1996) called 'the cultural front' of the 1930s and 1940s and, specifically, in the antifascist intellectual synthesis that was the period's hallmark. (Schiller, 1999, p. 90)

It wasn't until the 1970s that PE/C was explicitly defined again, but this time, within a more explicitly Marxist framework. In 1974, Graham Murdock and Peter Golding offered their formulation of the political economy of communication, stating that "the mass media are first and foremost industrial and commercial organizations which produce and distribute commodities." (1974: 205-206) Thus, PE/C is fundamentally interested in studying communication and media as commodities produced by capitalist industries (Murdock and Golding, 1974). The article established a basic model for PE/C by focusing on the consolidation, concentration (including integration and diversification), and internationalization of media institutions, and represented "a ground-breaking exercise... a conceptual map for a political economic analysis of the media where none existed in British literature." (Mosco, 1996: 102) A later piece by Murdock and Golding placed political economy within the broader framework of

critical and Marxian theory, with links to the Frankfurt School, as well as to other critical theorists. (Murdock and Golding, 1979)

Nicholas Garnham further outlined the approach in 1979, also drawing connections to the Frankfurt School and noting that the political economy of communication involves analyzing “the modes of cultural production and consumption developed within capitalist societies.” (Garnham, 1979: 123) He further explained that media must be seen “first as economic entities with both a direct economic role as creators of surplus value through commodity production and exchange and an indirect role, through advertising, in the creation of surplus value within other sectors of commodity production.” (p. 132) An important point emphasized by Murdock, Golding and Garnham related to the contradictions inherent in this process. More specifically, as Garnham states, despite capital’s control of the means of cultural production, “... it does not follow that these cultural commodities will necessarily support... the dominant ideology.” (p. 136)<sup>3</sup>

Meanwhile, also in 1979, Armand Mattelart, a Belgian scholar working in France, outlined a Marxist approach to the study of media and communication in “For a Class Analysis of Communication.” Mattelart drew directly on Marx’s *Capital* in outlining the mode of production of communication, including production instruments, working methods and relations of production, adding special attention to issues relating to the global extension of media and communication or what he and others have termed cultural imperialism.

As PE/C has grown and developed over the years a number of debates have emerged. One of the most interesting has been called “The Blindspot Debate,” which was initiated by Dallas Smythe in 1977. In an article intended to spark such a debate, Smythe pointed out that communication had been overlooked by Western Marxists, who were mostly interested in issues relating to ideology. He further argued that the main product of media was audiences which were sold by media to advertisers. In other words, Smythe argued that media programming was a “free lunch” and of little significance. Furthermore, he maintained that audiences’ exposure to advertising should be considered labour which added value to the audience commodity.

Smythe’s article prompted a series of replies, first from Graham Murdock (1978), who cautioned that the audience commodity was limited to advertising-dependent media and that dismissing programme content was far too drastic. The debate raged on, with Smythe responding (1979), as well as Bill Livant (1979), Sut Jhally (1990) and Eileen Meehan (1993) entering into the fray. More recently, with the increasing spread of privatized, advertiser-supported media, the audience commodity concept has been accepted by many political economists, as well as other communication theorists.

<sup>3</sup> Recently, James Curran has labeled the work done by Garnham and those at the University of Westminster and associated with the journal, *Media, Culture & Society*, as the Westminster School or Tradition. Curran explains that the Westminster School represents an approach to the media and a body of work analogous to the Birmingham School’s contribution to cultural studies. Briefly, the Westminster School has produced empirical and historical studies of different media, as well as work on the evolution of the public sphere and public policy. Curran notes, however, that the tradition is not necessarily identified with PE/C, which has a broader scope than the Westminster School. See Calabrese and Sparks, 2004.

During the 1990s, a few political economists directed special attention to “rethinking” political economy, especially in light of global political and economic restructuring (see Meehan, Mosco, Wasko, 1994; Sussman, 1999). Mosco’s book-length overview of PE/C is subtitled: “Rethinking and Renewal,” and presents a rethinking of political economy in the broad terms of commodification, spatialization and structuration. In addition, he examines political economy’s relation to cultural studies and policy studies. Mosco emphasizes that political economy is just one “entry point” to the study of communications, which must be studied within a wider social totality.

It is also important to note that there are different approaches to PE/C. In his overview in 1996, Mosco points out that British/European political economists have generally attempted to “integrate communication research within various neo-Marxian theoretical traditions.” On the other hand, North American political economy, drawing on both Marxian and institutional approaches, “has been driven more explicitly by a sense of injustice that the communication industry has become an integral part of a wider corporate order which is both exploitative and undemocratic.” (p. 19). Mosco also describes another variation that might be called Third World PE/C research, which relies on dependency and world systems theory, as well as other neo-Marxist traditions. This type of research has focused on challenging the modernization paradigm and analyzing various aspects of globalization processes. (p. 20)

Recently, even more attention has been given to the distinctions between PE/C approaches. Hesmondhalgh (2002) discusses the differences between a “Schiller-McChesney tradition” and a “cultural industries approach.” He is referring here to the criticism of US media systems, especially media concentration, as developed by Herbert Schiller and continued in the 1990s by Robert McChesney and others (including Edward Herman and Noam Chomsky). Hesmondhalgh argues that the tradition represented by Schiller-McChesney has provided invaluable documentation and analysis of the cultural industries. However, Hesmondhalgh feels that this version of PE/C has some shortcomings: it still “underestimates” contradiction in the system, fails to explain specific conditions of cultural industries, pays less attention to consumption than production, and mostly ignores “symbol creators,” while focusing most often on information-based media than entertainment-oriented media. Hesmondhalgh finds solutions to these problems in a cultural industries approach – as outlined by Bernard Miège (1989) – but also draws on Raymond Williams (especially 1980), and thus is more sympathetic to a cultural studies tradition.

Early on in his book, Hesmondhalgh identifies the cultural industries approach as “European” and the Schiller-McChesney approach as “a distinctive US tradition.” (p. 8) While a case can be made that the characteristics which Hesmondhalgh ascribes to the Schiller-McChesney tradition do indeed apply to some US scholars, the wide range of PE/C work that has been done in North America has unfortunately been overlooked in this formulation.

Ultimately, Mosco concludes that even though there are variations, all of these explications of PE/C at least attempt to decenter the media and emphasize capital, class, contradiction, conflict, and oppositional struggles. He further emphasizes that,

‘... the political economy of communication covers a wide intellectual expanse including diverse standpoints, emphases, and interests which belie charges of essentialism that, in the extreme, dismiss the approach as economic. The approach brings together an international collection of scholars who share not so much a singular theoretical perspective or even sense of community, but an approach to intellectual activity and a conception of the relationship between the scholarly imagination and social intervention. Moreover, it suggests that political economy faces numerous challenges that grow out of global social and cultural transformations as well as developments on its intellectual borders...’ (Mosco, 1996, pp. 20-21)

### **Exemplars of political economy of communications**

To further understand PE/C, it is useful to consider specific examples of the issues that political economists examine, as well as examples of research that has been influenced by this approach. A wide range of themes pertaining to communication and media have been analyzed and thus it is nearly impossible to completely trace the rich history and wide range of communication scholarship that draws on a political economic tradition. While there are any number of ways to organize this discussion, the presentation that follows discusses some of the general themes that are fundamental to PE/C and provides some examples of research that exemplify these themes.<sup>4</sup> (See Mosco, 1996 for a more extensive and detailed overview.)

### **Historical studies**

Most PE/C research incorporates historical analysis, for it is essential to document change as well as continuity. However, many notable historical studies have traced the development of specific media. The commercialization of the press has been documented in the US by Schiller (1981) and Eisenstein (1979), while in Britain, emphasis on class relations and the press has characterized historical studies by Curran (1979) and Sparks (1985). Ewen’s historical work (1976, 1988) presents the historical evolution of advertising and public relations, tracing the development of mass consumption and mind management.

Historical studies of broadcasting in the US and Canada often have focused also on commercialization, as well as the relationship between corporate power and the state, for instance, Kellner (1990), Downing (1990), and McChesney (1993). Meanwhile, Attali (1985) has presented an historical overview of the music industry, while Flichy (1991) has discussed the history of media in Europe and North America.

The historical evolution of telecommunications also has received attention from political economists, who again have traced the growth and change of corporate power and state relations. Beyond Danielian’s (1939) classic work on AT&T, more recent research includes Duboff’s (1984) historical analysis of the telegraph, and Becker’s (1993) work on the telephone.

<sup>4</sup> The work of researchers who do not refer directly to the PE tradition also is included in this discussion.

Historical work on the film industry also has been the focus of political economists, who have countered the typical emphasis by film scholars on texts and genres by focusing on the commercial and industrial aspects of film. Examples of work that includes an historical emphasis include Guback's (1969) research on the international film industry, Wasko's (1982) study of financial institutions and the film industry and Pendakur's (1990) work on the historical dominance of the US film industry in Canada.

### **The Media/Communications Business**

A good deal of PE/C research has focused on the evolution of mass communications as commodities that are produced and distributed by profit-seeking organizations in capitalist industries. The trends that Murdock and Golding identified in 1974 have expanded and intensified, not only within traditional media industries, but across industrial divisions and into new converged businesses, as well. In addition, more and more public media organizations have been privatized, with a market model now dominating much of the media landscape.

It is clear that the general process of marketization has moved rapidly over the last few decades. (see Philo and Miller, 2000) Communication and information have become key components of this marketization process, but have also developed as significant industries, as well. In many countries, public media institutions have been privatized, along with other public institutions, opening additional markets for growing transnational media and entertainment conglomerates. In addition, new communication and information systems, such as the Internet, are developing as commercialized space, contrary to promises of public access and control. This commercialization process (including the growth of advertising and public relations) has been accompanied by an ever-expanding consumer culture, thus prompting the term "cultural capitalism" as a descriptor for the current period. (See Murdock and Wasko, forthcoming)

Analysis of media as commodity and industry has involved various concepts and levels of analysis. First, we will discuss examples of these various tendencies, exemplified by the US market and Time Warner (formerly, AOL Time Warner), followed by research examples of the different levels of analysis. (Internationalization or a global level of analysis will be discussed in a separate section below.)

*Commodification/Commercialization.* Increasingly, media and communication resources have become commodities – products and services that are sold by profit-seeking companies to buyers or consumers. An example that seems obvious is the development of various forms of "pay" television since the 1980s (see Mosco, 1989). In addition, more and more of the media/communication landscape is filled with commercial messages. Numerous examples come to mind, but perhaps the evolution of product placement in Hollywood feature films is one of the most blatant (see Wasko, 1994).

*Diversification.* As media companies have expanded, new lines of business have been added in a process of diversification. While most of the media industries in the US began with a relatively large number of different companies, these industries today are dominated by huge media/entertainment conglomerates, such as Time Warner, that are involved in a wide range of diversified activities. For instance, Time Warner includes the following:

- publishing (Time Inc., Little Brown & Co., DC Comics)
- film (Warner Bros., New Line Cinema, Castle Rock Entertainment, Warner International Theatres)
- television production and distribution (Warner Television, WB Network, Turner Broadcasting)
- home video (Warner Home Video)
- music (Warner Music Group, including Atlantic, Elektra, Rhino, Warner Bros., Columbia House Co.)
- cable networks (HBO, Cinemax, CNN, Cartoon Network, Turner Classic Movies, etc.)
- cable systems (Time Warner Cable, Time Warner Telecom)
- computer services (America Online, CompuServe, Netscape, etc.)
- professional sports (Atlanta Braves, Atlanta Hawks)

*Horizontal integration.* As media corporations have grown larger and more profitable, they often have added companies that are in the same line of business, thus integrating horizontally. Time Warner, for instance, has added to its already sizable list of magazines that were owned by Time Inc. and currently publishes over 140 magazines.

*Vertical integration.* Not only have companies such as Time Warner expanded their range of businesses, but with new distribution technologies and deregulated markets, media companies have integrated vertically by adding companies in the same supply chain or at different stages of production. For instance, at Time Warner, Warner Bros. and New Line Cinema produce and distribute motion pictures that are shown on the company's cable networks (HBO, Cinemax), television network (Warner Television network). As clearly stated on Time Warner's website at the end of 2002:

Warner Bros. has evolved into a fully integrated global entertainment company, standing at the forefront of feature films, television, home video, animation, product and brand licensing, interactive media and international theaters.

New Line's programming refreshes AOL Time Warner's libraries and provides valuable programming for its cable networks, in particular TNT, TBS and HBO.

*Synergy.* There is also the potential for the various businesses owned by these large diversified conglomerates to work together to more effectively market products, thus producing a synergy that maximizes profits. For instance, Warner films can be promoted via AOL as well as other company-owned media outlets, as well as serving as the basis for other media products (TV programs, books, etc.). Another example cited on Time Warner's website:

Time Inc. has taken advantage of extensive cross-promotion with America Online. Promotions of Time Inc. magazines on the AOL services generated 1.5 million subscriptions in 2001 – about 100,000 a month. AOL discs poly-bagged with Time Inc. magazines and distributed at retail outlets led to some 800,000 AOL registrations.

It might be noted, however, that Time Warner has been criticized for not taking full advantage of such strategies. In fact, some discussions in the popular and financial press during 2002 focused on whether or not Time Warner (as well as a few other media conglomerates) had actually become too large to function efficiently at all. Indeed, some observers have even suggested that some mergers create corporations that are too large and unwieldy, thus arguing for more streamlined companies that can concentrate their efforts. However, other arguments have been made that synergies take time to develop and ultimately are advantageous for media and information companies such as Time Warner.

*Market Concentration.* Of course, one of the major issues is the level of competition in various media markets. While a competitive marketplace is the avowed goal of capitalism, there is an inevitable tendency for markets to become concentrated, due to any number of factors (see Murdock and Golding, 1974). By documenting the actual level of competition (or lack of competition), PE/C challenges the myth of the competitive marketplace under late capitalism.

Indeed, Time Warner holds a dominant share of the market in a number of different media industries. The company controlled over 18% of US cable systems in 2001 (which, together with AT&T Comcast, represented 55% of the industry), while most of these cable systems represent a monopoly in their local cable service markets. In addition, with 31.5 million subscribers, AOL and its affiliated Internet service providers (ISPs), represents 21.1% of the online business in the US, a considerable advantage over the next largest competitor (MSN) at 5.2%.

Essentially, most of the media industries or sectors in the US are dominated by oligopolies. For instance, in 2001, Warner Bros. Pictures was the top film distributor in the US, receiving \$1.24 billion at the domestic box office. However, an oligopoly that includes Warner, Disney, Universal, Paramount, and Fox (all owned by giant media conglomerates) regularly receives between 80-90% of the total theatrical film box office, not only in the US, but many other countries around the world.

*General Media Analysis.* These trends have been investigated by political economists of communications at various levels of analysis, including national media systems, specific media industries and corporations. In addition, an international level of analysis has been an important component of political economy research and will be discussed in the next section.

Considering these developments across media/communication industries, it is not difficult to conclude that Time Warner, together with a handful of other conglomerates, dominate the US media landscape. Ben Bagdikian's on-going countdown of the top media corporations is instructive here.

In 1983, fifty corporations dominated most of every mass medium and the biggest media merger in history was a \$340 million deal... . [I]n 1987, the fifty companies had shrunk to twenty-nine... . [I]n 1990, the twenty-nine had shrunk to twenty three... . [I]n 1997, the biggest firms numbered ten and involved the \$19 billion Disney-ABC deal, at the time the biggest media merger ever... . [In 2000] AOL Time Warner's \$350 billion merged corporation [was] more than 1,000 times larger [than the biggest deal of 1983]. (Bagdikian, 2000: xx – xxi)

Political economists are especially interested in the consequences of such media concentration. For instance, much attention has been focused on the influence of concentration on the availability and quality of news, as well as the tabloidization of news. In addition, researchers have documented the “blockbuster complex” and the homogenization of the content in cultural industries. More generally, political economists have analyzed these trends in relation to capitalism and power, confirming a class system, inherent structural inequalities, as well as representing serious challenges to democracy.

As noted previously, media concentration obviously has been a major focus of political economists in media studies for many years. However, the issue has become so blatant and intense over the last few decades that it is not only a theme for political economists, but has attracted the attention of other media researchers and activists, as well as some policy makers and journalists. Media economists also have paid special attention to this issue, however, the type of analysis and the conclusions drawn are often quite different, as discussed below.

Examples of PE/C research in this area are abundant. Murdock (1990) has continued to provide keen analysis of these general trends especially in Britain, while US researchers have included (among many others) Herman and Chomsky (1988), Barnouw and Gitlin (1998), McChesney (1999), and Miller (1996).

*Industry Studies.* Political economists also have examined specific media and communications industries, describing industry structure and policies and looking more deeply into the trends described above, especially commercialization, commodification and integration within these industries. Even though some of these industries are merging and converging, the analysis of industrial sectors is still often quite relevant.<sup>5</sup>

Meanwhile, other researchers within a political economic tradition have done research on the cultural industries, with Bernard Miège's (1999) work setting the foundations for work by other researchers, such as Sinclair (1999) and Hesmondhalgh (2002).

Telecommunication and information technologies have received extensive analysis in PE studies, as issues such as technological determinism and state support of technological development have been examined. Special attention has been directed at the un-

<sup>5</sup> The television industry was dissected early on by Bunce (1976) and Collins, Garnham and Locksley (1988) and later by Meehan (1984), Downing (1990) and Streeter (1996). Specific studies have analyzed the film industry, including Guback (1969), Garnham, (1990), Pendakur (1990), Aksoy and Robins (1992) and Wasko (1994). Meanwhile, advertising has been examined by Janus (1984), Sinclair (1987), Jhally (1990) and Mattelart (1991) and public relations by Ewen (1998).

equal distribution of such resources, with analysis of issues such as access and equity, including discussions of “the information poor” or “the digital divide.” Representative studies include H. I. Schiller (1981), Mosco (1989), D. Schiller (1986), Wilson (1988), Mosco and Wasko (1988), Hills (1991), Gandy (1993), Mansell (1993), and McChesney, Wood and Foster (1998).

*Corporate studies.* The examples thus far examine patterns of ownership within and across media sectors. Meanwhile, other work in PE/C has focused more specifically on issues relating to ownership and control of specific media organizations. Closer, more in-depth analysis of media and communication organizations is necessary to assess the precise mechanisms of corporate ownership and control, but also to examine trends of commodification, integration and diversification. This analysis often considers these developments in light of issues such as cultural creativity, diversity, equity, access and democratic ideals.

The Walt Disney Company, for instance, provides a good example for such analysis (Wasko 2001). Although the company has been known for producing children’s or family-oriented entertainment – thus, gaining a somewhat sacred or pure image – it is important to analyze the company’s business orientation and strategies. The Walt Disney Company was incorporated by Walt and Roy Disney in 1923, first as the Disney Brothers Cartoon Studio, then as the Walt Disney Studio. Based in Los Angeles, California, the company produced short animated films that were distributed by other film companies and appeared before feature-length films in movie theaters around the world.

Never one of the major studios, the company grew gradually, always with financial difficulties, and established itself as an independent production company in Hollywood. The Disney brothers built a reputation for quality animation, utilizing cutting-edge technological developments such as sound and color, and producing feature-length animated films. The popularity of Disney’s products, which included merchandise based on their animated characters was instantaneous and unmistakable, not only in the United States but in other countries.

Setting the foundations for the diversification that emerged in the ensuing decades, during the 1950s Disney expanded to include television production and live-action feature films. In 1953 the company opened Disneyland, the first of many theme parks. During this period, the company also started distributing its own films. By the mid-1970s, however, the company appeared to be stagnating until a management and ownership shuffle rejuvenated its established businesses and developed new investments.

At the end of the twentieth century, the Walt Disney Company was the second largest media conglomerate in the world (behind AOL Time Warner), with a wide array of domestic and international investments. The company’s revenues for 2000 were over \$25 billion. Disney owned the American Broadcasting Company (ABC) television network, broadcast TV stations, and radio stations and networks, and maintained partial ownership of several cable networks, including 80 percent of ESPN and 38 percent of A&E and Lifetime. Walt Disney Studios produced films under the Touchstone,

Hollywood Pictures, and Miramax labels. In addition, the company was also involved in home video, recorded music, theatrical productions, and consumer products, which were sold at over 600 Disney Stores around the world.

Disney's theme parks and resorts division encompassed six major theme parks in the United States, including Disneyland in Anaheim, California, and the Walt Disney World Resort in Florida (EPCOT, The Animal Kingdom, Disney-MGM Studios). Other theme park sites were Tokyo Disney, Disneyland Paris, and, by 2003, Hong Kong Disneyland. The company also owned extensive hotel and resort properties, a variety of regional entertainment centers, a cruise line, sports investments, and a planned community in Florida called Celebration. The Walt Disney Internet Group included sites such as ABC. Com, Disney Online, and ESPN.com.

The Disney Company represents an example of the diversified, entertainment conglomerates that dominate the media industry, at least in the US. The company's motivations are clearly stated in the following statements:

“Disney's overriding objective is to create shareholder value by continuing to be the world's premier entertainment company from a creative, strategic and financial standpoint.”

– www.disney.com/Investor Relations

“Success tends to make you forget what made you successful... We have no obligation to make art. We have no obligation to make a statement. To make money is our only objective.”

– Michael Eisner, 1981 staff memo, cited in Wasko, 2001

A political economic analysis of the Disney Company would investigate the beneficiaries of these policies (shareholders and managers), as well as the mechanisms of control within the corporation which influence the production and distribution of its products and services. A complete study would look carefully at large stockholders, their relation to managers, as well as the composition of the board of directors. In addition, ties to other companies, financial institutions, etc. would be explored.

At this level of analysis, political economists are able to examine the consequences as well as the contradictions of capitalist ownership of media resources, not just as they relate to media concentration. Unfortunately, there are not as many academic studies that focus on specific corporations as one might expect. Examples would include Banks (1996), Wasko (2001), and various studies by masters and doctoral students that are unpublished. It might be noted that books written by non-academics are often useful in supplying relevant information for this type of analysis (for instance, Grover, 1996).

### **Internationalization/globalization**

Political economy has concentrated especially on analyzing issues relating to international communication, even before the recent emphasis on globalization. This area includes not only the expansion of media corporations internationally, but also the various political and economic issues related to a global communication system.

Of course, corporations such as Time Warner and Disney have extensive global investments and activities. However, a particularly interesting example of the international expansion of media companies is Rupert Murdoch's News Corp. The corporation originated in Australia, where Murdoch owned several newspaper chains and numerous magazines. But over the next decades, the company expanded to include important media outlets on every continent except Africa, with particular strengths in satellite broadcasting systems. The company has holdings in film, television, home video, cable networks, magazines, newspapers, book publishing and sports. The corporation's web site boasts: "Producing and distributing the most compelling news, information and entertainment to the farthest reaches of the globe." Murdoch's global strategies have been varied, but primarily taking advantage of profitable opportunities, whatever and wherever they may exist, as well as focusing on popular, lowest-common denominator media content.<sup>6</sup>

While these issues have been emphasized recently by Herman and McChesney (1997) and others, analysis of transnationalization of communication and media has been a theme for PE/C at least since the 1960s. For instance, Schiller's extensive work (beginning with Schiller, 1969) was important in critiquing the US communication system, its government and military ties, and its international extension.

Other PE/C work specifically embracing global issues includes Guback's studies of the international film industry, as well as his and others' work on international flows of media. Indeed, the discussion of a New World Information Order drew heavily on political economic analysis and became an important focus of research during the 1970s and 80s (for overviews, see Nordenstreng and Schiller, 1993, and Roach, 1993).

Meanwhile, in Latin American and Europe, numerous studies made important contributions to the discussion of international media development and cultural imperialism (see especially Dorfman and Mattelart, 1975). An overview of work done in Latin America is presented in Atwood and McAnany (1986), while Sussman and Lent (1991) gathered research focusing on the Pacific and Southeast Asia. In addition, as PE/C research expands, new and interesting approaches are emerging in various parts of the world. A few examples would include the work of Zhao (1998) and Morris-Suzuki (1998).

### **Media/state relations**

Even though studies of ownership patterns and the dynamics of corporate control are essential, political economic analysis is much more than merely identifying and then condemning those who control media and communication resources. To understand the media's role in society, it is essential to understand relationships between media power and state power, as well as the media's relationships with other economic sec-

<sup>6</sup> Murdoch's tabloids regularly feature heaps of sex and violence. An example of one of the more famous headlines from one of his tabloids, the New York Post: "Headless Body Found in Topless Bar."

tors. Interrelationships between media and communication industries and sites of power in society are necessary for the complete analysis of communications, and helps to dispel some common myths about our economic and political system, especially the notions of pluralism, free enterprise, competition, etc. Thus, an important theme in political economic research has been tracking the relationships between political power and media power, and especially those relationships that involve the state.

While it is often assumed that corporations simply seek relief from government intrusion, it is crucial to understand how the state supports the economy and corporations in various ways. To cite only one example, the US motion picture industry relies on the US government for clearing barriers to foreign markets, as well as in tracking and punishing copyright offenders, both in the US and elsewhere. This relationship involves the film industry's lobbying arm, the Motion Picture Association of America (MPAA), which regularly attempts to influence government policies affecting the industry and its members. (For more detail, see Guback, 1979, and Pendakur, 1990.)

Schiller and Smythe's work paved the way for a range of issues and themes that focus on media/state relations. Smythe's (1957) early work on the electromagnetic spectrum pointed to the state's role in allocating communication resources and protecting corporate interests, while Schiller's *Mass Communication and American Empire* (1969/92) provided an important analysis of the US government's use of communication resources, especially for military purposes.

Meanwhile, other aspects of state policy have also been explored, particularly pertaining to support of the corporate interests in areas such as regulation, intellectual property, etc. Bettig's (1997) work on intellectual property is an especially good example. Meanwhile, regulation and policy have been the focus of work by many of the previously mentioned researchers, as well as Hills (1986), Streeter (1996), and Calabrese and Burgelman (1999).

### **Resistance/opposition**

Despite the claims that political economy focuses only on the omnipotence of large corporations and a system that is impenetrable, political economists address issues relating to resistance and opposition in a wide range of research.

In 1983, Mattelart and Siegelau's second volume on communication and class struggle presented many early examples of these issues. Around the same time, studies of labor and the working class were gathered by Mosco and Wasko (1983), and later by Sussman and Lent (1998). Meanwhile, Douglas (1986) looked at trade unions in the media industry, while Nielsen (1996) studied labor in the film industry, and Winseck (1993) analyzed telecommunications unions in Canada.

Meanwhile, Miller, *et al.* (2002) have attempted to reframe the discussion of global Hollywood in terms of a new international division of cultural labor (NICL). The authors outline Hollywood's global dominance in political economic terms, analyz-

ing the strategies that the US film industry has used to “Americanize” the production, distribution and exhibition of film. However, they frame their discussion in terms of the implications of this dominance for film workers as well as consumers, arguing that we need to “confront the NICL and imagine alternative, more salutary conditions and possibilities for our own cultural labour and for our brothers and sisters in the culture works everywhere” (p. 216).

Political economists also have discussed media developments specifically in relation to the public sphere, public citizenship, and democracy. While acknowledging the powerful role that capital plays in media developments, researchers have argued that these issues have direct bearing on citizenship and public participation. These themes have characterized some of the work by Garnham, Murdock, McChesney, as well as many others.

### **Political economy’s relationship to other approaches**

It also is instructive to consider PE/C’s relationship to other approaches that focus on the study of communications and media. It has previously been noted that the application of political economy to communication or media most always indicates a critical approach, compared to what has been called an administrative or mainstream approach in communication research. Meehan (1999) has recently referred to the latter research paradigm as “celebratory” – and concludes,

If we begin with a shared valuation that “although some problems may exist, capitalism is fundamentally good,” our research thereby takes a celebratory stance toward media products, audiences, and institutions. If our shared valuation suggests that “despite some progress, capitalism is fundamentally flawed,” a critical stance is an integral part of our research. Attempts at dialogue across these mutually exclusive valuations seem bound to fail. (p. 150)

Several areas of mainstream research focus on issues similar to PE/C. Mosco has looked closely at policy studies that direct attention to important political influences on media and communications developments that are sometimes neglected by political economists. However, as Mosco observes, such analysis draws strongly on pluralist models, usually overemphasizes the state’s role (particularly in legal and regulatory policies) and tends to ignore relations of power and the fundamental dynamics of capitalism.

Here, we will focus on PE/C’s relationship with another mainstream or celebratory approach, media economics, and the important relationship between PE/C and cultural studies.

### Political economy and media economics

More deliberate attention to economics has been evident in the field of communication and media studies during the last decade or so, with scholars identifying media economics as a distinct focus of research activity. Examples include text books by Picard (1989), Albarran (1996), and Alexander, *et al.* (1993), as well as *The Journal of Media Economics*, which was introduced in 1988. The goal of the journal, as stated in its Contributor Information section, is "... to broaden understanding and discussion of the impact of economic and financial activities on media operations and managerial decisions." Generally, these media economics texts and the journal echo the concerns of mainstream (neo-classical) economics and seldom present serious critique of the capitalist media system. As the journal's first editor explains:

Media economics is concerned with how media operators meet the informational and entertainment wants and needs of audiences, advertisers and society with available resources. It deals with the factors influencing production of media goods and services and the allocation of those products for consumption. (Picard 1989:7)

For the most part, the emphasis of media economics is on microeconomic issues rather than macroanalysis, and focuses primarily on producers and consumers in media markets. Typically, the concern is how media industries and companies can succeed, prosper, or move forward. In other words, they represent a celebratory position vis-a-vis capitalism. While competition may be assessed, little emphasis is placed on issues relating to ownership of media resources or the implications of concentrated ownership and control. For instance, despite the title, *Who Owns the Media?*, the volumes prepared by Compaine (1982 and 2000) represent a form of celebratory media economics and avoid discussion of the actual owners of media corporations or their overall connections to a capitalist system.<sup>7</sup> These approaches avoid the kind of moral grounding adopted by political economists, as most studies emphasize description (or "what is") rather than critique (or "what ought to be"). A common approach is the industrial organization model, as described by Gomery:

The industrial organization model of structure, conduct, and performance provides a powerful and useful analytical framework for economic analysis. Using it, the analyst seeks to define the size and scope of the structure of an industry and then goes on to examine its economic behavior. Both of these steps require analyzing the status and operations of the industry, not as the analyst wishes it were. Evaluation of its performance is the final step, a careful weighing of 'what is' versus 'what ought to be.' (Gomery, 1989: 58)

"What ought to be," however, is a competitive, democratically responsive and multi-cultural media system. Even though this claim is rarely made overtly, the media economics tradition effectively reinforces and celebrates the status quo media system.

<sup>7</sup> For example, some of the differences between political economy and media economics, can be found in the debate on media ownership between McChesney and Compaine (and others) that appears on [opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net/forum/strand_home.asp?CatID=5). [http://www.opendemocracy.net/forum/strand\\_home.asp?CatID=5](http://www.opendemocracy.net/forum/strand_home.asp?CatID=5)

Along these lines, however, a few communication scholars also have contributed valuable organizational studies, which call attention to economic characteristics of media and communication industries, as well as emphasizing policy and regulatory developments, however not necessarily from a political economic perspective (see Turow, 1984 or Tunstall, 1991).

### **Political economy and cultural studies**

It is especially important to look more closely at the relationship between PE/C and cultural studies, as these two approaches are often identified (rightly or wrongly) as the primary and sometimes competing ways of critically examining media. Though PE/C and cultural studies focus on different areas of inquiry or objects of study, both approaches would seem to be needed for a complete critical analysis of culture and media.

Although cultural studies has expanded to the point where any definition is bound to be too limiting, a useful formulation is offered by O'Sullivan, *et al.* (1994): "Cultural studies has focused on the relations between social relations and meanings – or more exactly on the way social divisions are made meaningful." (p. 71) It would seem, therefore, that PE/C and cultural studies would share a common critical analysis, at least, even though the focus of study is directed at different elements of the media process.

However, PE/C is often considered by cultural studies scholars to be too narrow, deterministic, and economic, despite the broad definitions and wide range of research outlined above. Many have charged that PE/C is primarily focused on the economic or the production side of the communication process, neglecting texts, discourse, audiences, and consumption. In addition, a simplistic notion of ideology is ascribed to political economists, with little room allowed for resistance or subversion by audience members.

Over the years, political economists have defended and expanded their theoretical positions in light of some of these critiques, clarifying extreme and inaccurate accusations, but also responding to reasonable criticism (compare Murdock and Golding, 1974, and Golding and Murdock, 1996).

On the other hand, some political economists have found cultural studies to be lacking consistent and strong analysis of the institutional or structural context of cultural consumption, focusing too narrowly on issues relating to media texts, identity and audience reception. Especially problematic are studies that argue that the audience's alternative interpretations of media texts represent a kind of subversive resistance to and undermining of dominant ideological definitions and thus are politically liberating (for instance, Fiske, 1988).

Over the years, numerous discussions and evaluations of this relationship have been offered by one side or the other in individual papers, articles and books. However, the most focused debates have taken place in professional journals, for example in the

“Colloquy” in *Critical Studies in Mass Communication* in 1995. Here, Garnham and Grossberg squared off, in what Meehan (1999) has called a “ritualized debate” based on stereotypes and unproductive posturing. In other words, the “debate” was not based on a constructive and well-mannered engagement, but degenerated into spiteful and negative (sometimes false) characterizations of extreme positions within both approaches.

For many, however, there is still a need for an intellectual alliance (beginning with true dialogue, as Meehan argues) between political economy and cultural studies. Such an integration of approaches is necessary, not only to fully examine the complexities of mediated communication, but also to challenge other celebratory approaches in communication research. As Murdock argues (in the debate cited above), we need to

... work towards the construction of a more complete account of the central dynamics of contemporary culture and to mobilize those insights to defend the symbolic resources required to extend the rights and duties of citizenship in the service of revitalizing democracy. (Murdock, 1995: 94)

### **The future**

Even while the “debates” between PE/C and cultural studies have raged on, a good deal of interesting work has integrated these approaches and may represent the most dynamic direction for future development. Many researchers who have identified primarily with PE/C have also integrated other approaches and disciplines with interesting and important results. More work has been done recently integrating feminism and political economy, represented especially in Meehan and Riordan (2002), as well as in work by Martin (1991), Balka (2000), Meehan and Byars (1995).

On another front, Gandy (1998) offers an important look at race and ethnicity in the evolving systems of information media. As an indication of the integrated nature of such research, the book’s description is exemplary: “It explores the concept of race through three streams of analysis: media systems and institutions, communication frames and symbolic representations; and social constructions. Borrowing insights from behavioral science, political economy, and the more interpretative strands of contemporary cultural studies, the book enters directly into the contemporary debate about structure and agency, and ends by proposing an agenda for the development of critical theory in the area of race and ethnicity.”

In another recent collection (Hagen and Wasko, 1998), various researchers address the commonalities and tensions between political economy and audience or reception analysis. While many of the authors in the volume see that the approaches share some theoretical perspectives, others point to issues relating to methodological and ideological differences.

In another interesting development, several political economists represented in the previously mentioned volume present interesting analysis that integrates other disci-

plines. For instance, Murdock (1998) draws on anthropology to look more carefully at the historical roots of consumption. Elsewhere, Pendakur (1993) has integrated ethnography with political economy, delving more deeply into the impact of media technology in rural villages in India. And Mosco's (1999) recent work on New York draws heavily on geography to map the evolution of commercial space in the city. These researchers have maintained the theoretical foundations of political economy, while expanding their analysis to embrace other relevant disciplines.

Increasingly there are also studies that attempt to use political economy with other approaches to examine a particular media phenomenon holistically. An excellent example is Gripsrud's (1995) study of *Dynasty*, which traces the program's production context, discusses its textual elements, as well as examining its distribution and reception. In my own work on the Walt Disney Company, an attempt has been made to examine the history and political economy of the company, as well as explore various textual readings and the reception of and resistance to Disney products. (Wasko, 2001)

It is important to note that these integrated approaches still (at least attempt to) maintain the essence of political economy, or in other words, research that examines the relationships of power that are involved in the production, distribution and consumption of media and communication resources within a wider social context. PE/C still privileges issues relating to class power, not to the exclusion of other relationships, however, and emphasizes the complex and contradictory nature of such relationships. Most importantly, PE/C challenges media and communication development that undermines the development of equitable and democratic societies.

## References

- Aksoy, A. and Robins, K. (1992) "Hollywood for the 21st Century: Global Competition for Critical Mass in Image Markets," *Cambridge Journal of Economics* 16(1): 1-22.
- Albarran, A. B. (1996) *Media Economics: Understanding Markets, Industries, and Concepts*, Ames, IO: Iowa State University Press.
- Alexander, A., Owers, J., and Carveth, R. (eds) (1993) *Media Economics: Theory and Practice*, Hillsdale, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Attali, J. (1985) *Noise: The Political Economy of Music*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Atwood, R., and McAnany, E. G. (eds) (1986) *Communication and Latin American Society*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Bagdikian, B. (2000) *The Media Monopoly*. 6th ed., Boston, MA: Beacon Press.
- Balka, E., and Smith, R. (eds) (2000) *Women, Work and Computerization: Charting a Course to the Future*, Kluwer Academic Publishers.
- Banks, J. (1996) *Monopoly Television: MTV's Quest to Control the Music*, Boulder, CO: Westview Press.
- Barnouw, E. and Gitlin, T. (eds) (1998) *Conglomerates and the Media*, New York: New Press.
- Becker, J. (1993) "The Political Economy of Early Telephony in Germany," in Janet Wasko, Vincent Mosco and Manjunath Pendakur (eds), *Illuminating the Blindspots: Essays Honoring Dallas W. Smythe*, Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Bettig, R. (1997) *Copyrighting Culture: The Political Economy of Intellectual Property*, Boulder, CO: Westview Press.
- Bunce, R. (1976) *Television in the Corporate Interest*, New York: Praeger.

- Calabrese, A. and Burgelman, J. (eds) (1999) *Communication, Citizenship and Social Policy*, Boulder, CO: Rowman and Littlefield Publishing.
- Calabrese, A. and Sparks, C. (eds) (2004) *Toward a Political Economy of Culture: Capitalism and Communication in the Twenty-First Century*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Collins, R., Garnham, N., and Locksley, G. (1988) *Economics of Television: The UK Case*, London: Sage Publications.
- Compaine, B. (ed) (1982) *Who Owns the Media? Concentration of Ownership in the Mass Communications Industry*, White Plains, NY: Knowledge Industry Publications.
- Compaine, B. and Gomery, D. (2000) *Who Owns the Media? Competition and Concentration in the Mass Media Industry*, Lawrence Erlbaum Associates.
- Curran, J. (1979) "Capitalism and Control of the Press, 1800-1975," in James Curran, Michael Gurevitch, and Janet Woollacott (eds), *Mass Communication and Society*, Beverly Hills, Sage Publications, 7-11.
- Curran, J. (2002) Plenary presentation, Conference on Capitalism and Communication, London, June 2002.
- Danielian, N. R. (1939) *The AT&T*, New York: Vanguard.
- Dorfman, A., and Mattelart, A. (1975) *How to Read Donald Duck*, London: International General.
- Douglas, S. (1986) *Labor's New Voice: Unions and the Mass Media*, Norwood, N. J., Ablex.
- Downing, J. D. H. (1990) "The Political Economy of U. S Television," *Monthly Review*, Vol. 42 (May), 1: 30-41.
- Duboff, R. (1984) "The Rise of Communications Regulation: The Telegraph Industry, 1844-1880," *Journal of Communication*, Vol. 34, 3: 52-66.
- Eisenstein, E. (1979) *The Printing Press as an Agent of Change: Communications and Cultural Transformations in Early Modern Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Ewen, S. (1976) *Captains of Consciousness*, New York: McGraw Hill.
- Ewen, S. (1998) *PR!*, New York: Basic Books.
- Flichy, P. (1991) *Une histoire de la communication moderne: Espace public et vie privée*, Paris: La Découverte.
- Fiske, J. (1988) *Television Culture*, London: Methuen.
- Gandy, O. H. Jr. (1993) *The Panoptic Sort: The Political Economy of Personal Information*, Boulder, CO: Westview Press.
- Gandy, O. H. Jr. (1998) *Communication and Race: A Structural Perspective*, London: Edward Arnold.
- Garnham, N. (1979) "Contribution to a Political Economy of Mass Communication," *Media, Culture and Society*, 1:123-146.
- Garnham, N. (1990) *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*, London: Sage Publications.
- Garnham, N. (1995) "Political Economy and Cultural Studies: Reconciliation or Divorce?" *Critical Studies in Mass Communication*, 12(1): 62-71.
- Golding, P. and Murdock, G. (1991) "Culture, Communication, and Political Economy," in James Curran and Michael Gurevitch (eds), *Mass Media and Society*, London: Edward Arnold: 15-32.
- Gomery, D. (1989) "Media Economics: Terms of Analysis," *Critical Studies in Mass Communication*, 6(1): 43-60.
- Gripsrud, J. (1995) *The Dynasty Years: Hollywood Television and Critical Media Studies*, London: Routledge.
- Grossberg, L. (1995) "Cultural Studies vs. Political Economy: Is Anybody Else Bored with This Debate?" *Critical Studies in Mass Communication*, 12(1): 72-81.
- Grover, R. (1996) *The Disney Touch: Disney, ABC and the Quest for the World's Greatest Media Empire*, 2nd ed, New York: McGraw Hill.
- Guback, T. H. (1969) *The International Film Industry: Western Europe and America Since 1945*, Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Hagen, I. and Wasko, J. (eds) (1998) *Consuming Audiences: Production and Reception in Media Research*, Cresskill, NJ: Hampton Press.

- Herman, E. and Chomsky, N. (1988) *Manufacturing Consent: A Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon.
- Herman, E., and McChesney, R. (1997) *The Global Media*, London: Cassell.
- Hesmondhalgh, D. (2002) *The Cultural Industries*, London: Sage Publications.
- Hills, J. (1986) *Deregulating Telecoms: Competition and Control in the United States, Japan and Britain*. London: Frances Pinter.
- Hills, J., with Papathanassopoulos, S. (1991) *The Democracy Gap: The Politics of Information and Communication Technologies in the United States and Europe*, New York: Greenwood.
- Huetting, M. D. (1944) *Economic Control of the Motion Picture Industry*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Janus, N. (1984) "Advertising and the Creation of Global Markets: The Role of the New Communication Technologies," in Vincent Mosco and Janet Wasko (eds), *Critical Communications Review, Vol. 2: Changing Patterns of Communication Control*, Norwood, NJ: Ablex: 57-70.
- Jhally, S. (1990) *The Codes of Advertising: Fetishism and the Political Economy of Meaning in the Consumer Society*, New York: Routledge.
- Jevons, W. S. (1970) *The Theory of Political Economy*, Harmondsworth: Penguin.
- Kellner, D. (1990) *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder, CO: Westview Press.
- Klingender, F. D. and Legg, S. (1937) *Money Behind the Screen*, London: Lawrence & Wishart.
- Livant, W. (1979) "The Audience Commodity: On the 'Blindspot Debate,'" *Canadian Journal of Political and Social Theory*, Vol. 3, 1: 91-106.
- McChesney, R. W. (1993) *Telecommunications, Mass Media and Democracy: The Battle for the Control of U. S. Broadcasting*, New York: Oxford University Press.
- McChesney, R. W. (1999) *Rich Media, Poor Democracy*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- McChesney, R. W., Wood, E. M. and Foster, J. B. (eds) (1998) *Capitalism and the Information Age*, New York: Monthly Review Press.
- Mansell, R. (1993) *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, London: Sage Publications.
- Martin, M. (1991) 'Hello, Central?': *Gender, Technology, and Culture in the Formation of Telephone Systems*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Mattelart, A. and Siegelau, S. (eds) (1979) *Communication and Class Struggle, Vol 1: Capitalism, Imperialism*, New York: International General.
- Mattelart, A. and Siegelau S. (eds) (1983) *Communication and Class Struggle, Vol II: Liberation, Socialism*, New York: International General.
- Mattelart, A. (1991) *Advertising International: The Privatisation of Public Space*, London: Comedia and Routledge.
- Meehan, E. R. (1984) "Ratings and the Institutional Approach: A Third Answer to the Commodity Question," *Critical Studies in Mass Communication*, Vol. 1, 2: 216-225.
- Meehan, E. R. (1993) "Commodity Audience, Actual Audience: The Blindspot Debate," in Janet Wasko, Vincent Mosco and Manjunath Pendakur (eds), *Illuminating the Blindspots: Essays Honoring Dallas W. Smythe*, Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Meehan, E. R. (1999) "Commodity, Culture, Common Sense: Media Research and Paradigm Dialogue," *Journal of Media Economics*, Vol. 12, 2: 149-163.
- Meehan, E. R., Mosco, V. and Wasko, J. (1994) "Rethinking Political Economy: Change and Continuity," *Defining Media Studies: Reflections on the Future of the Field*, New York: Oxford University Press.
- Meehan, E. R. and Byars, J. (1995) "Once in a Lifetime: Cable Narrowcasting for Women," *Camera Obscura*, Vol. 33-34: 213-41.
- Meehan, E. R. and Riordan, E. (eds) (2002) *Sex and Money: Feminism and Political Economy in the Media*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Miège, B. (1989) *The Capitalization of Cultural Production*, Paris: International General.
- Miller, Mark Crispin (1996) "Free the Media," *The Nation* ([www.thenation.com](http://www.thenation.com))

- Miller, Toby, Govil, Nitin, McMurria, John, and Maxwell, Richard (2001) *Global Hollywood*, London: BFI Publishing.
- Morris-Suzuki (1998) *Re-inventing Japan: Time Space Nation*, M. E. Sharpe.
- Mosco, V. (1989) *The Pay-per Society: Computers and Communication in the Information Age*, Toronto: Garamond.
- Mosco, V. (1996) *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*, London: Sage Publications.
- Mosco, V. (1999) "New York.com: A Political economy of the 'Informational City,'" *Journal of Media Economics*, Vol. 12, 2: 103-116.
- Mosco, V. and Wasko, J. (eds) (1983) *The Critical Communications Review. Vol. 1: Labor, the Working Class and the Media*, Norwood, NJ: Ablex.
- Mosco, V. and Wasko, J. (eds) (1988) *The Political Economy of Information*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Murdock, G. (1978) "Blindspots About Western Marxism: A Reply to Dallas Smythe," *Canadian Journal of Political and Social Theory*, Vol. 2, 2: 109-119.
- Murdock, G. (1990) "Redrawing the Map of the Communication Industries," in Marjorie Ferguson (ed.), *Public Communication: The New Imperatives*, Beverly Hills: Sage Publications, pp. 1-15.
- Murdock, G. (1995) "Across the Great Divide: Cultural Analysis and the Condition of Democracy," *Critical Studies in Mass Communication*, Vol. 12: 89-94.
- Murdock, G. (1998) in Hagen, Ingunn and Wasko (eds) (1998) *Consuming Audiences: Production and Reception in Media Research*, Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Murdock, G. and Golding, P. (1974) "For a Political Economy of Mass Communications," in Ralph Miliband and John Saville (eds), *Socialist Register*, London: Merlin Press: 205-234.
- Murdock, G. and Golding, P. (1979) "Capitalism, Communication and Class Relations," in James Curran, Michael Gurevitch, and Janet Woollacott (eds), *Mass Communication and Society*, Beverly Hills: Sage Publications: 12-43.
- Murdock, G. and Wasko, J. (forthcoming) *Marketizing Media*, Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Nielsen, M. and Mailes, G. (1996) *Hollywood's Other Blacklist: Union Struggles in the Studio System*, London: BFI.
- Nordenstreng, K., and Schiller, H. I. (1993) *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Norwood, NJ: Ablex.
- O'Sullivan, T., Hartley, J., Saunders, D., Montgomery, M., and Fiske, J. (1994) *Key Concepts in Communication and Cultural Studies* (2nd ed.), London: Routledge.
- Pendakur, M. (1990) *Canadian Dreams and American Control: The Political Economy of the Canadian Film Industry*, Detroit: Wayne State University Press.
- Pendakur, M. (1993) "Political Economy and Ethnography: Transformations in an Indian Village," in Janet Wasko, Vincent Mosco and Manjunath Pendakur (eds), *Illuminating the Blindspots: Essays Honoring Dallas W. Smythe*, Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Picard, R. (1989) *Media Economics: Concepts and Issues*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Philo, G. and Miller, D. (2000) *Market Killing*, London: Pearson.
- Roach, C. (ed) (1993) *Communication and Culture in War and Peace*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Schiller, D. (1981) *Objectivity and the News*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schiller, D. (1986) *Telematics and Government*, Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Schiller, D. (1999) "The Legacy of Robert A. Brady: Antifascist Origins of the Political Economy of Communications," *Journal of Media Economics*, Vol. 12, 2: 89-101.
- Schiller, H. I. (1969/1992) *Mass Communication and American Empire*, Boston: Beacon Press.
- Schiller, H. I. (1981) *Who Knows: Information in the Age of the Fortune 500*, Norwood, NJ: Ablex.
- Sinclair, J. (1987) *Images Incorporated: Advertising as Industry and Ideology*, Croom Helm Ltd.
- Sinclair, J. (1999) *Latin American Television: A Global View*, Oxford: Oxford University Press.

- Smythe, D. W. (1957) *The Structure and Policy of Electronic Communications*, Urbana: University of Illinois Press.
- Smythe, D. W. (1960) "On the Political Economy of Communication," *Journalism Quarterly*, Autumn: 563-572.
- Smythe, D. W. (1977) "Communications: Blindspot of Western Marxism," *Canadian Journal of Political and Social Theory*, Vol. I, 3: 1-27.
- Smythe, D. W. (1978) "Rejoinder to Graham Murdock," *Canadian Journal of Political and Social Theory*, Vol. II, 2: 120-127.
- Sparks, C. (ed) (1985) "The Working Class Press," *Media, Culture and Society*, Vol. 7, 5.
- Streeter, T. (1996) *Selling the Air: A Critique of the Policy of Commercial Broadcasting in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sussman, G. (1999) "Introduction: Special Issue on the Political Economy of Communications," *Journal of Media Economics*, Vol. 12, 2: 85-87.
- Sussman, G. and Lent, J. A. (1991) *Transnational Communications: Wiring the Third World*, Newbury Park, CA: Sage.
- Sussman, G. and Lent, J. (eds) (1998) *Global Productions: Labor in the Making of the "Information Society"*, Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Tunstall, J. and Palmer, M. (1991) *Media Moguls*, London: Routledge.
- Turow, J. (1984) *Media Industries: The Production of News and Entertainment*. New York: Longman.
- Wasko, J. (1982) *Movies and Money: Financing the American Film Industry*. Norwood, NJ: Ablex.
- Wasko, J. (1994) *Hollywood in the Information Age: Beyond the Silver Screen*, Cambridge: Polity Press.
- Wasko, J. (2001) *Understanding Disney: The Manufacture of Fantasy*. Cambridge: Polity Press.
- Williams, R. (1980) *Problems in Materialism and Culture*, London: Verso.
- Wilson, K. (1988) *Technologies of Control: The New Interactive Media for the Home*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Winseck, D. (1993) "A Study in Regulatory Change and the Deregulatory Process in Canadian Telecommunication with Particular Emphasis on Telecommunications Labor Unions." Doctoral dissertation, University of Oregon.
- Zhao, Y. (1998) *Media, Market and Democracy in China: Between the Party Line and the Bottom Line*, Urbana, IL: University of Illinois Press.

*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 49-67.

## **From the myth of cyberspace to the political economy of computer communication**

Vincent Mosco\*

### **Abstract**

The development of computer communication in the 1980s and 90s gave a new impetus to the set of myths connecting information technologies to the end of space, the end of time, the end of politics and the end of history. Based on the Political Economy perspective, this article challenges the foundations of this symbolic construct and explains its unsustainability. Along these lines, it will be argued that cyberspace results from the mutual constitution of digitalization and commodification. Due to its potential to combine universal language with customized products, digitalization expands the commodification of content by expanding opportunities to measure and monitor, package and repackage entertainment and information. Mythic cyberspace might therefore be little more than an highly commercialized space with scarce room for diversity and debate.

**Key words:** political economy, myth, cyberspace, digitalization, commodification

In the 1980s and 90s, with the arrival of global computer communication, the vision of a post-industrial society broadened into a set of myths connecting information technologies and the Internet to the end of history, the end of geography, and the end of politics. Myths can be understood for what they reveal, for example, the desire for identity and community, but also for what they conceal. In this case the myths of cyberspace are primary examples of what Roland Barthes (1972) meant when he defined myth as depoliticized speech. But they can also open the way to a renewed politics, particularly when the cultural analysis of myths is connected to political economy.

\* Detentor da Canada Research Chair in Communication and Society, Universidade de Queens (Canadá) e ex-Presidente da Secção de Economia Política da International Association for Media and Communication Research (moscov@mac.com)

Myths conceal a great deal about the politics of cyberspace and in order to appreciate the significance of this point, it is useful to turn to the political economic relationship between *digitization* and *commodification*. They are central points on the bridge between the culture and the political economy of cyberspace. These two processes provided the foundation for the technological sublime that grew out of “magic places” like California’s Silicon Valley and New York City’s Silicon Alley and the grounding for the belief that we are entering the end of history, geography, and politics.

Digitization refers to the transformation of communication, including words, images, motion pictures, and sounds into a common language. Providing the grist for cyberspace, it offers enormous gains in speed and flexibility over earlier forms of electronic communication which were largely based on analog techniques (Longstaff, 2002). The latter physically mimicked communication by putting it into a form suitable for electronic processing and transmission. For example, on an analog system, the voice of a telephone caller creates a series of vibrations whose characteristics are sent over a wire and, provided they are amplified at regular intervals, transmitted to a receiver. A digital system literally translates that voice signal into the familiar code of ones and zero’s which have become the common language of electronic communication. Rather than the multiplicity of mechanical analogues that were employed to process oral, verbal and image signals, digitization enables one language to govern practically all electronic media. The fundamentals of translating, processing and distributing electronic communication no longer distinguish among a page of newspaper copy, a radio news broadcast, a CD recording, a telephone call, a television situation comedy, and an e-mail message. Each can be sent at high speed over various wired and wireless networks.

Adopting a common, universal language for electronic media makes digitization enormously attractive. But another characteristic produces an additional significant leap in efficiency and flexibility. Digitization processes and distributes signals in packets that vary in size depending on the nature of the network. A digital telephone network does not send out an entire voice message, as did the old analog systems, but rather packages the message in groups for transmission. Each group or packet is provided with a discreet digital address which identifies it before transmission. Breaking up telephone calls, or television signals for that matter, into identifiable packets enables them to be shipped over different network routes on their way to reunification at the receiving end. In effect, one piece of a telephone signal may be followed by a piece of a television signal, with another piece of that same telephone call sent over another network. This provides significant gains in the efficiency of communication networks which used to become congested with traffic that could not be rerouted easily or broken up for efficient transmission. Communication is also made more effective because redundancy can be built into messages enabling multiple ways to correct for errors at the processing and distribution stages. Varieties of what is called “packet switching” thereby combine the universalizing tendencies of digitization with intelligent customization of communication packets to greatly expand the efficiency and effectiveness

of electronic communication. Viewed in this way, digitization combines elements of generalization, by applying one process or one language to electronic communication, with customization, by packaging its “inventory” of communication into micro units that produce the most efficient flow through networks. Myth-makers jump from here to the view that the world of atoms is morphing into a virtual utopia and it sometimes leads urban planners to confidently remake entire regions - with destruction and dislocation considered a small price to pay for what amounts to an inevitable and necessary transformation in social life.

Digitization takes place along with the process of commodification or the transformation of use to exchange or market value. The expansion of the commodity form provides what amounts to the material embodiment for digitization. It is used first and foremost to expand the commodification of information and entertainment content, enlarge markets in the audiences that take in and make use of digitized communication, and deepen the commodification of labor involved in the production, distribution and exchange of communication. Digitization works in the context of powerful commercial forces and also serves to advance the overall process of commodification worldwide. In other words, commercial forces deepen and extend the process of digitization because it enables them to expand the commodity form in communication. From a cultural or mythic perspective, cyberspace may be seen as the end of history, geography and politics. But from a political economy perspective, cyberspace results from the mutual constitution of digitization and commodification.

Digitization expands the commodification of content by extending opportunities to measure and monitor, package and repackage entertainment and information. The packaging of material in the paper and ink form of a newspaper or book has provided a flexible, if limited, means to commodify communication by offering a useful form in which to measure the commodity and monitor purchases. Challenges arose when what Bernard Miège calls “flow” type communication systems arose, most significantly, television (Miège, 1989). It forced the question: how does one package a television program for sale to a viewer? Initially, commodification was based on a relatively inflexible system of delivering a batch of channels into the home and having viewers pay for the receiver and for a markup on products advertised over the air. This system did not account for different use of the medium; nor did it make any clear connection between viewing and purchasing. It amounted to a “fordist” system of delivering general programming to a mass audience which was marketed to advertisers for a price per thousand viewers. Each step along the way to the digitization of television has refined the commodification of content, allowing for the flow to be “captured” or, more precisely, for the commodity to be measured, monitored and packaged in increasingly more specific and customized ways. Early cable television improved on commodification by charging per month for a set of channels. As this medium has become digitized, companies now offer many more channels and package them in multiply different ways, including selling content on a pay-per view basis. Material delivered over television, the Internet or some combination of these and other new wired and wireless

systems can now be packaged and repackaged for sale in some related form with the transaction itself measured and monitored by the same digital system. There are certainly limitations on this process. People have been leaving newspapers in cafés, sharing books, and otherwise confounding the precision of the commodification process for as long as the mass media have been around. So it comes as no surprise that music file sharing has become a way to avoid the high price of a music CD. But companies now have tools available to fight back with the support of governments more intent than ever to enforce media ownership rights and with technologies that increasingly provide what is being called the “digital armor” that significantly constrains the capacity to copy and share digital media. The process of commodifying media, along with the back and forth which defines its extent and limitations, describes something far more banal than the end of history, but there is considerable power in this banality.

Enhancing this power, the recursive nature of digital systems expands the commodification of the entire communication process. Digital systems which measure and monitor precisely each information transaction can be used to refine the process of delivering audiences of viewers, listeners, readers, movie fans, telephone and computer users, to advertisers. Companies can package and repack customers in forms that specifically reflect both their actual purchases and their demographic characteristics. These packages, for example, of 18-25 year old women who order pop music concerts on pay-per view television, can be sold to companies, which spend more for this information because they want to market their products to this specific sector with as little advertising wasted on groups not interested or able to buy. This refines the commodification of viewers over the fordist system of delivering mass audiences to advertisers and it is being applied to almost every communication medium today. The applications are not always successful, as almost anyone trying to market the Internet version of early radio’s “University of the Air” will attest. Applications often meet with more than a little resistance because they are too demanding (program my VCR? interact with my TV set?) or too intrusive (why do you really need to know my age and income?) or simply don’t do what they are supposed to (you call that jumpy little picture on my desktop a video?) Nevertheless, there is also great power, even if not that of sublime mythology, in the commodification of audiences.

The labor of communication is also being commodified as wage labor has grown in significance throughout the media workplace. In order to cut the labor bill and expand revenue, managers replaced mechanical with electronic systems to eliminate thousands of jobs in the printing industry as electronic typesetting did away with the jobs of linotype operators. Today’s digital systems allow companies to expand this process. Print reporters increasingly serve in the combined roles of editor and page producer. They not only report on a story, they also put it into a form for transmission to the printed, and increasingly, electronic page. Companies generally retain the rights to the multiplicity of repackaged forms and thereby profit from each use. Broadcast journalists carry cameras and edit tape for delivery over television or computer networks. The film industry is now starting to deliver digital copies of movies to theaters

in multiple locations over communication satellite, thereby eliminating distribution of celluloid copies for exhibition by projectionists. Rather than break down Hollywood's rigidly concentrated power structure, as some forecast,<sup>1</sup> digitization and commodification strengthen it. Companies sell software well before it has been debugged on the understanding that customers will report errors, download and install updates, and figure out how to work around problems. This ability to eliminate labor, combine it to perform multiple tasks, and shift labor to unpaid consumers further expands the revenue potential (Hardt and Brennen 1995; McKercher, 2002; Sussman and Lent, 1998). Workers have responded to this with their own form of convergence, one that brings together people from different media, including journalists, broadcast professionals, technical specialists in the film, video, telecommunications and computer services sectors, into trade unions that represent large segments of the communications workforce. The goal of one big union in cyberspace may be a mythical ideal but there is no doubting the trend toward labor and trade union convergence in the communication industries (McKercher, 2002; Mosco, 2002).

### **Corporate integration and concentration**

The mutual constitution of digitization and commodification contributes to the integration of the communication and information technology sector and the concentration of corporate power within it. The adoption of a common digital language across the industry is breaking down barriers that separated print, broadcasting, telecommunications and the information technology or computer data sectors. These divisions have been historically important because they contained the legal and institutional marks of the particular period in which they rose to prominence. The print publishing industry is marked by a legal regime of free expression, limited government involvement, and local ownership.

Broadcasting and telecommunications rose to prominence alongside the rise of powerful nation-state authority and national production, distribution and exhibition systems. Western legal systems placed a greater regulatory burden on radio, television, and telephone systems, going as far as to create publicly controlled institutions in these sectors, in order to accomplish national objectives such as reflecting a national identity and building a national market. National firms were more likely than their more local print predecessors to control commercial broadcasting and telecommunications systems. The information technology or computer data industry took off in the post-World War II era and embodies the trend away from nation-state regulation, except to advance the expansion of businesses, and toward control by multinational firms. There are numerous legal and institutional struggles within this sector, but it arguably

<sup>1</sup> As one analyst put it, "when digital filmmaking's full potential is reached, a growing number of people in the industry believe, it might even threaten a studio power structure that has held firm since the advent of sound and has absorbed such technological challenges as television and VCRs." (Lyman, 1999)

began from the premise that, unlike the broadcasting and telecommunications sectors, the computer industry would face little or no public interest or public service responsibilities, no subsidized pricing, no commitment to universality of access, and no expectation that national firms would be anything more than one step on the way to multinational control (Schiller, 1999; McChesney, 1999). This has become the model for the convergent communication industry.

The growing integration of communication sectors into a consolidated electronic information and entertainment arena explains much of why there has been an unprecedented acceleration in mergers and acquisitions. Communication systems in the U. S. are now largely shaped by a handful of companies including U. S. -based firms: Microsoft, AT&T, General Electric, Viacom, Inc., the Walt Disney Company, Time Warner, and the Liberty Media Corporation. There are others, including non-US-based firms like News Corporation, Bertelsmann, Vivendi Universal, and Sony. Each of these firms also has a significant transnational presence through outright ownership, strategic partnerships, and investment.

Concentration is far from just an American phenomenon. Consider Canada whose communication arena is arguably even more highly concentrated with four firms in the most dominant positions. These include BCE, Rogers Communication, CanWest, and Quebecor. (Some might add a fifth firm, Shaw Communication). BCE alone has spread over a wider terrain than even its admittedly larger American and European counterparts. The company's former chair and CEO boasts about what would be the U. S. equivalent of BCE: "Start by combining the telephone businesses of Verizon Communications and SBC Communications. Then add Verizon's wireless operations, and America Online's Internet customers. Fold in ABC's television network, the ESPN cable sports network and the Direct-TV satellite service. Finally, tack on The New York Times." (Simon, 2001) Marveling at Bell's ability to dominate the Canadian industry, a correspondent concludes that American antitrust officials and regulators would not permit such a conglomerate to be assembled in the U. S. (Ibid.). Whether this is true is debatable, but the combination of growing concentration and diminishing regulation certainly leads some, such as Cass Sunstein (2001), to fear that cyberspace will shrink from its mythic potential to advance democracy and become little more than a commercial space with less than adequate room for diversity and the clash of ideas.

The transformation, however, is far from complete. Canadian communication firms, like their counterparts in the United States, Europe and elsewhere face enormous pressures toward regional and global integration (Mosco and Schiller, 2001). In order to advance transnational corporate communications services in general, and communication services in particular, nationally controlled institutions would have to be eliminated or at least marginalized, and public service principles would have to be sharply reduced. U. S. corporate and political leaders lobbied intensively during the 1980s and 1990s to advance these changes within broader efforts to liberalize trade and investment rules. Playing important roles in this process were government initiatives, private economic diplomacy, bilateral negotiations between states, and multilateral

organizations such as the World Bank, the International Monetary Fund, the World Trade Organization. The Free Trade Agreement (FTA) which brought together Canada and the United States and the North American Free Trade Agreement (NAFTA), which added Mexico, made up significant initiatives within this larger movement. Each was perceived as a prelude to a broader push for liberalization of global trade and investment within the organizational context of the frameworks established by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO).

### **Tensions and contradictions**

Media concentration is a powerful force, but, as the dot-com and telecommunications debacles reveal, it often does not produce the synergies that companies anticipate and sometimes results in content that does not succeed in attracting audiences. Focusing as it typically does on the corrosive consequences of media integration, political economy tends to give inadequate attention to this point. At worst, the presumed power of media giants takes on its own mythic characteristics. Digitization is not a flawless process and technical problems have slowed its development. Furthermore, we can observe significant political contradictions. Arguably the dominant political tendency today is neo-liberalism which was founded on the retreat of the state from vital areas of social life, including communication, where the state was once very significantly involved in building infrastructure, establishing technical standards, regulating market access, and providing services. According to neo-liberalism, such functions are best provided by the private sector with minimal state involvement. Specifically, neo-liberalism aims to customize state functions, tailor them to suit business needs, and thereby avoid what its supporters contend is the stalemate created by excessive public demands for state services.

The communication arena demonstrates that it is not so easy to accomplish this feat. Consider first the development of technical standards. Digitization needs common technical standards to harmonize the processing, distribution, and reception of digital signals. It is one thing to turn audio, video, and data streams into digital packets; quite another to ensure their flawless flow through global grids. To accomplish this, it is essential to set a wide range of standards for the equipment necessary to encode and decode signals and for managing data flows through networks. Achieving such agreement is normally quite difficult since competing firms are reluctant to cooperate because it requires sharing sensitive and economically valuable information. Societies have traditionally dealt with this problem by establishing government agencies or private-public partnerships to serve as independent standards arbiters. Almost a century and a half ago, competing telegraph interests established the International Telecommunications Union (ITU), a global body comprised of mainly government organizations and managed on a one-nation, one-vote basis to set global standards for the new technology. Over the years, the ITU expanded its role as each new communication technology came along. Primarily, it set standards for the telephone, allocated broadcasting frequencies, and eventually the orbital locations of communication satellites.

However, as the number of nations grew, including former colonial societies eager to create standards that would help them to expand widespread access to communication technology (and not just the profits of communication companies), conflict grew at the ITU. As a result, core industrial powers, led by the United States, began to consider alternatives. These included, first, political bodies, like Intelsat, a global communication satellite organization whose rules permitted Western control and more recently, private corporations, such as ICANN, the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, which helps to establish technical standards for the Web. The goal of these organizations has generally been to set business-friendly standards, but to do so without sacrificing global credibility.

The problem for defenders of this system is that it is increasingly difficult maintain both business support and global credibility. One reason is that digitization is now global and the competition to dominate markets for the short term by controlling one phase of a rapidly changing system or for the long term by setting an important standard (such as for a computer operating system) is intensifying (Paré, 2003). Furthermore, the number of global interests is expanding so that even something as seemingly innocuous as setting a national suffix for a web address becomes a political question when, to cite one particularly fractious case, it is Palestine petitioning for .ps (Clausing, 1999). Should the common “.com” suffix expand to include “.union” as one public interest group proposed? Private businesses expect to depoliticize these issues by setting up Western controlled private or only quasi-public standards organizations. But they are actually only displacing tensions and contradictions.

In 2002 ICANN ultimately succeeded in eliminating democratically elected members of its board, but even this neo-liberal stroke does not guarantee smooth functioning (Jesdanum, 2002). The decision got rid of elected board members like Ken Auerbach who tried to democratize ICANN but consistently ran up against major bureaucratic and political problems. In frustration about trying to obtain ICANN financial records, he once complained that “We know more about how the College of Cardinals in Rome elects a pope than we do about how ICANN makes its decisions.” (Associated Press, 2001a) Auerbach met ICANN executives’ refusal to provide him with the organization’s records by turning to a judge who supported the dissident director’s request. ICANN responded by eliminating Auerbach and other elected board members (Geist, 2002a). One telecommunications analyst now calls for the elimination of ICANN, charging that the agency sunk to a new low by meeting in locations distant from most of the activists who have been pressing for change in order to keep them from showing up at meetings. The decision to eliminate elected board members was made at an ICANN meeting in Shanghai, China, hardly a bastion of democratic communication. Critics contended that it was also a site that would press the budgets of ICANN’s dissidents (Weinstein, 2002). They wonder about the irony of an international organization set up to address the needs of the new online global community, appearing to do what it can to keep its representatives as far away as possible. Returning to the world of myth, one is tempted to wonder, perhaps with tongue in cheek, if this is what the “end of geography” really means.

In light of the numerous disputes, often very acrimonious, one should therefore not be surprised that ICANN's legitimacy has suffered. Moreover, it should come as no surprise to learn that savvy computer users are, to use geek lingo, developing "work arounds" for the ICANN problem. A 2001 report found more than 500 top-level domains operated around the world by some 200 administrators, all outside the official domain name system (Weiss, 2001). How many more rogue networks will be added to that total as ICANN loses more of its legitimacy? One seemingly ironic consequence has been a stepped-up effort to shift international decision making power over domain names to the grand old regulatory body, the ITU, which in October 2002 approved a resolution on managing multilingual domain names and one analyst has gone as far as to suggest that the ITU will likely emerge "as the governance leader." (Geist, 2002b) Many participants at the 2003 World Summit on the Information Society pushed hard for transferring power from ICANN to the ITU. Nevertheless, this alternative, setting up genuinely public, national or international regulatory authorities, a central feature in the expansion of communication before post-industrialism became the reigning myth, risks turning this arena into a highly contested terrain.

The contradiction between the desire to free business to act in its own interest and the need for government regulation has also marked debates about how to expand access to technology in order to build markets and about how to ensure some measure of privacy to create consumer confidence in the technology. For example, in the early days of radio, business felt that it did not need government to regulate frequencies (after all, this was the end of history). But the result was near chaos, as broadcasters poached each other's frequencies and the airwaves were filled with worthless static. Businesses responded by supporting government regulation which succeeded in bringing some order to the chaos. However, this private arena was now opened to the wider public which used the opportunity to fight for public broadcasting and the regulation of private station content. The technology has indeed changed, leading some to reimagine revolutionary transformations, but the political economic dynamic has not and so the same tensions and contradictions mark the world of digitization.

Consider the shocking burst of the telecommunications bubble. Once industry giants like Nortel, Cisco, Lucent, and now WorldCom (this icon of the telecom boom was bounced from the Nasdaq and S&P 500 in 2002 and had its credit rating reduced to junk status), shrink into economic obscurity. Between 2000 and 2002, Nortel and Lucent lost 98 percent of their stock value and, between the two alone, shed 148,000 jobs out of a total of more than 500,000 lost in the U. S. telecommunications industry. WorldCom's demise is extraordinary even in the context of the most substantial crash in the history of the telecommunications industry. Once America's second largest telecommunications carrier, the company filed for bankruptcy in July 2002. With \$107 billion in assets, it was the largest such action in United States history. By October 2002 the company had been charged with \$7. 4 billion worth of accounting irregularities. Building its capitalization on a variety of shady practices, including its proclamation that Internet traffic was doubling every 100 days, a claim dignified in government re-

ports that repeated it, WorldCom appeared to be the new model for the Internet-savvy telecommunications industry. Aided by the Telecommunications Act of 1996, which diminished scrutiny over the company, WorldCom enjoyed what amounted to a blank check from regulatory authorities. By March 2003 the company had to write down its assets by \$80 billion, including lowering the value of its tangible assets from the \$44.8 billion paid down to \$10 billion. This led one industry analysis to conclude “So Worldcom paid \$1 for assets that are now worth 2 cents. At last we know how gross was the misallocation of capital in the telecommunication industry in the late 90’s. And how deep is the telechasm.” (Morgenson, 2003) Or as a former deputy general counsel at the FCC put it, “the agency was oblivious to the enormous accounting fraud at WorldCom.” He called for stripping the company of the licenses and certifications it needs to do business (Sidak, 2002: A31). But WorldCom, though arguably the worst case, was hardly alone. At the end of 2001, the eight largest telecommunications companies collectively owed \$191 billion and, with demand flat, there was little prospect of debt repayment (Goodman, 2002). This was partly because even companies like AT&T and Sprint, which have not been accused of WorldCom’s offenses, faced enormous pressure to meet the quarterly results that WorldCom appeared to be generating. Unable to do so legitimately, they saw their stock value pummeled, and even these companies were forced to restructure operations and replace senior management (Schiesel, 2002).

Beneath these sobering facts lie what some fear is a fundamental change in the nature of research in these vital industries. The most telling example is the case of J. Hendrik Schon who worked for Lucent Technologies’ Bell Labs. The microelectronics community was rocked in 2002 when an expert panel determined that Schon, who had risen to the mythic status of science superstar for his work on molecular-level transistors, determined that he fabricated data and altered experimental results for work published in the field’s most prestigious journals including eight in the journal *Science*. Under intense corporate pressure to produce breakthroughs in nanotechnology, Schon and some of his colleagues cheated. The views of theoretical physicist and MacArthur “genius” grant winner Paul Ginsparg are telling. In response to a question about what the Schon case means, he did not hesitate: “The demise of Bell Labs by becoming corporate. People just assumed that there’s no way that institution would allow this to happen. And let me tell you, years ago this never would have happened at Bell Labs. The heads of departments would have kept tables. The investigating committee asked Schon, Where are your lab notebooks, and he didn’t systematically keep them. Raw data? Didn’t keep them.” (Weed, 2002: 27) Fearing the loss of some of America’s fundamental communication equipment providers, the chairman of the Federal Communications Commission actually resorted to a speech pleading with the telephone companies and other telecommunications operators to buy more equipment. To which the chief procurement executive for Verizon, a major telecommunication operator in the United States which continues to cut back on its own workforce responded, “we’re not to the point where we are going to reach in and send a check to support them. That’s not going to happen.” (Feder, 2002)

The overall decline in the dot-com and telecommunications industries, and, most importantly, the chasm between the massive glut of high-speed, long haul information lines and the shortage of high-speed, local access connections, can be directly traced to the almost religiously driven neo-liberal strategy that the market would do a better job of regulation than traditional forms of state intervention. Indeed, cyberspace fed a powerfully compelling *myth of the market* that insisted we have reached a point where policy can do away with government regulation. Friction-free capitalism, as Bill Gates called it, was at hand and Washington would take the lead by eliminating many of its own responsibilities. So with few regulatory, political or social policy checks on investment decisions, cemented into law in various forms, in the U. S. it was the 1996 Telecommunications Act, firms went on a long haul building binge. Once the Bush Administration came to power in 2001, key regulatory agencies like the Securities and Exchange Commission and the Federal Communications Commission weakened regulatory oversight and enforcement even more. The building binge was carried out by large as well as small firms. Assets mattered little because Wall Street was flush with “new economy fever” (after all this was the end of history) and capital was easy to raise.

Even liberals bought into this view with their own mythology: *If you build it, they will come*. Well, as it turns out, to summarize a government report of September 2002, despite the fact that almost all U. S. families live in areas where a high-speed Internet connection is available, many see no compelling reason to pay extra for it (U. S. government, Department of Commerce, 2002). People who once envisioned the “broadband revolution” now predict a slow evolution with declining annual growth rates resulting in, at best, one-third of U. S. households with broadband by 2006 (Romero, 2002b). Similar results documenting the persistence of cyberspace “choose-nots” have been found in Canada (Reddick, 2002). Some have even come to doubt the economic value of combatting the “digital divide” between rich and poor nations (Kenny, 2003). This has not stopped people from trotting out version after version of the myth. According to one technology reporter, “Perhaps it is time to update the old adage: ‘If you give me a fish, you feed me for a day. If you teach me to fish you feed me for life.’ Maybe it should now say: ‘If you give me information, you answer one of my questions. If you get me online, you let me answer my questions for myself.’” (Thompson, 2002) Even a report from a left-wing think tank, published in the midst of the most substantial decline ever experienced by the telecommunications industry, calls for diminishing regulation of telephone companies (referred to as “regulatory symmetry”) to enable them to speed up the production of broadband networks (Pociask, 2002). Nevertheless, by the end of 2002 it remained the case that, aside from eBay, which also has its doubters on Wall Street, and, to an even lesser degree, Amazon, the only businesses actually making money from the Web were, as one article gingerly put it, those “appealing to baser interests or making use of questionable business practices.” Among these were sex-related businesses including subscriptions to image and video sites and businesses promising enhanced sexual prowess (Schwartz, 2002a; Tedeschi, 2002).

Caught in the crunch, industry leaders are not particularly optimistic. As one from AT&T put it, "I think that approach of 'build it and they will come' has been a disaster for the industry. I don't think we're ever going to see it again." (Howe, 2002) Not everyone agrees with this point of view. Michael Lewis, author of *The New New Thing*, a best-seller praising the Internet, writes "In Defense of the Boom," that it was far better than the current wave of "retribution" would admit. Sure, companies overbuilt the telecommunication system adding unnecessary capacity, "which is a bit wasteful - we don't need it yet - but not a total waste: we will need it one day soon." (Lewis, 2002: 49)

One company that persists in this view is Global Crossing which was once touted by Internet myth-maker George Gilder to be a solid contender to dominate the telecommunications industry in the new century. This firm, led by a protégé of junk bond felon Michael Milken, managed to raise \$750 million almost overnight, went public, reached a value of \$30 billion, built a transatlantic fiber network valued at much less and with a glut in capacity (actually 95 per cent of fiber network capacity goes unused) collapsed in January 2002. The company's share value declined by 99 percent to 13.5 cents a share and it filed for bankruptcy in January 2001, the largest one by a telecommunications company, joining other high fliers like 360 networks, which Gilder, in another one of his influential prognostications, claimed would battle Global Crossing for telecommunications supremacy in the twenty-first century (Romero, 2002a; "The Great Telecoms Crash," 2002). Fearing a case of "Enronitis," the F. B. I and the Securities and Exchange Commission launched investigations of the company in February 2002. As it turns out, Global Crossing was literally connected to the icon of corporate malfeasance Enron in a complex deal brokered by a third party which enabled both Enron and Global Crossing to circumvent accounting rules, allow both firms to book revenue, and Global Crossing to hide a loan (Barboza and Romero, 2002: C5).<sup>2</sup> This appears to be part of a wider practice whereby Enron and other energy companies sought to demonstrate that they were comers in the broadband communication business by trading broadband capacity back and forth with one another, thereby pumping up the appearance of major activity in the broadband market (Barboza, 2002: C1). These firms were the real magicians of the marketplace, confounding the known laws of economics and physics by making something appear from nothing and making their top executives very wealthy in the process.

Comparing the telecom situation to Enron, one business correspondent concluded in March 2002 that "a tragedy of identical plot, but with far more damaging implications," is playing out in telecommunications. However, unlike the saga of Enron, this is not about a single company with mischievous executives, "this tale is about

<sup>2</sup> Enron was not the only friend of the Bush Administration with ties to Global Crossing. In 2003 the company agreed to pay Richard N. Perle, a close Bush adviser and chairman of the influential Defense Policy Board, \$725,000 to help the company win government approval to sell the company to a joint venture based on Hong Kong and Singapore. His support was considered particularly important since both the Pentagon and the FBI opposed the sale (Labaton, 2003).

an entire industry that rose to a value of \$2 trillion based on dubious promises by Wall Street and company executives for an explosive growth in demand.” Cozy relations among formally competing firms led to what seems to be agreements to pad demand forecasts, overvalue assets and otherwise cook the books (Morgenson, 2002: 1). Insiders were able to dump their stock at inflated prices before the collapse set in (Berman, 2002). As, according one article, “the fiber optic fantasy slips away,” the promise of universal access to broadband communication remains just a promise (Romero and Schiesel, 2002).

Meanwhile, in another spin of the wheel, even well known bankers like Felix Rohatyn, who once engineered a bailout when New York City declared bankruptcy, calls for a return to rigorous regulation to combat what he has called “the betrayal of capitalism.” (Rohatyn, 2002a: 6) According to this pillar of the Establishment, “I believe that market capitalism is the best economic system ever invented for the creation of wealth; but it must be fair, it must be regulated, and it must be ethical. The excesses of the last few years show how the system has failed in all three respects... . the system cannot stand much more abuse of the type we have witnessed.” (Rohatyn, 2002b: 6) The telecommunications industry has arguably suffered more than the computer industry from mismanagement and corporate crime. But Silicon Valley shows little evidence of learning from the sorry example of telecommunications. The General Counsel for a large California investment company concludes that “Silicon Valley ‘corporate governance’ is an oxymoron.” Success is measured by money raised, newspaper mentions, and general visibility, not by revenue. According to its critics, the Valley’s swashbuckling approach to management “means more shareholder disasters waiting to happen.” (Richtel, 2002)<sup>3</sup> Nor does Washington hold out much hope for Rohatyn. In August 2002 President Bush reaffirmed his longstanding view that more deregulation is needed to expand access to broadband and other high-speed Internet services (Krebs, 2002). The man he appointed to head the Federal Communications Commission agreed and proceeded to launch a series of steps to further reduce restrictions on corporate activity in the mass media and telecommunications. But there *are* some within the industry who worry about this strategy. According to the general counsel for AT&T, the industry’s problems can be directly traced to the fact that “enforcement has not been vigorous enough. When so many problems have been a result of a lack of oversight, it’s not generally wise to say let’s deregulate further.” (Labaton, 2002: C8) But with the Republicans winning control of the U. S. Senate in November 2002 and the Federal Communications Commission insisting that its policies are sound, deregulation, and the problems that Rohatyn has so clearly identified, continued.

<sup>3</sup> Here is how one long-time technology executive described her experience with the boards of dot-com firms: “I got off a couple of boards where I couldn’t stomach what was going on. The capacity for illusion was limitless. You’d have a board meeting, and you’d say ‘Where’s the revenue page?’ And the C. F. O. would say: ‘Oh, don’t worry about revenues. We’re just looking at expenses, so we know when we need to raise more money.” (Race, 2002: C3)

Finally, a similar conundrum shapes the issue of privacy. The drive to use communication and especially the new media of cyberspace to expand the commodification process now includes personal identity (Lyon, 2001). From a political economy perspective the threat to privacy is not just an offshoot of technology or a correctable oversight but is arguably intrinsic to the commodification process. From this point of view, the struggle for personal privacy is part of a wider one against the expanding commodity. The terrain for the struggle extends widely but “personal content” software provides one of the better examples. In January 2001 Nortel Networks announced a new line of this software that the company proposed to sell to Internet service providers. It would package online services to suit individual preferences by tracking every choice a user makes on the Internet and configure the network to deliver efficiently the kinds of material typically selected. In effect, Nortel’s strategy, like that of numerous other firms, is to add value to the Internet by making it more responsive to customer profiles. But in doing so, the company makes it possible to gather, package, and share information on customer choices, thereby expanding the commodification of content and audiences. The response of one privacy activist focuses on the company’s responsibility charging that it is “unacceptable” to enable Internet service providers to watch where customers are going. However, Nortel’s behavior is less a matter of corporate irresponsibility and more that of a firm which needs to expand the commodification of its major resource, the Internet. Given the company’s precarious financial position, it is certainly understandable that Nortel would try to build a market in expanded Internet content and in the audiences that use it. But Nortel’s product also reflects a fundamental contradiction besetting the business of cyberspace, i. e., the conflict between the goals of building consumer confidence to turn the Internet and its users into a universal market and commodifying without government intervention whatever moves over the Internet, including personal identity (Associated Press, 2001b).

### **The end of the end of history?**

In her award winning book *No Logo*, Naomi Klein (2000) maintains that the culture of globalization is built on the creation of a branded world. Starting from the view that the brand is “the core meaning of the modern corporation,” she documents the global spread of brand identities made most successful in such visual brand icons as the Golden Arches of McDonalds and the Nike Swoosh. Brands have spread beyond the specific commercial product, like the hamburger or the running shoe, to encompass places, events, people, activities, and now governments. As Peter van Ham reminds us in a provocative piece on the postmodern or branded state, England has become Cool Britannia, tiny Belgium, reeling from scandals ranging from child pornography rings and dioxin-polluted chicken, hired a branding team that recommends the country use “. be” as its logo and follow the lead of the Virgin corporation, which isn’t big but you see it wherever you look. Similarly, Estonia is no longer a post-Soviet or even a Baltic state; it is pre-EU or downright Scandinavian. Unable to boast Finland’s cell phone gi-

ant which leads some to call that country Nokialand, Estonia markets itself as a tiny green jewel, the un-Cola of industrial states and as E-Stonia, for its use of the Internet and strong presence in cyberspace (van Ham, 2001).

If we can brand countries, why not the world? Indeed, from a cultural perspective, globalization might be better viewed as a brand for the world. It exists *sui generis* as the word for what is happening today, not unlike the mantra whose utterance places the chanter among a group of believers who need say no more. Concepts lead to questions. As a mythic brand, globalization leads only to one response: Amen. In essence, brands are the depoliticized speech, the period, exclamation point, and cultural or rhetorical stop sign of globalization.<sup>4</sup>

But proponents of a branded world are facing global social movements that in many old and new ways resist the power of the corporate and government brand. This demonstrates that mythic brands are more than depoliticized speech. Yes, for some, the Golden Arches and the Swoosh serve as powerful stop signs to political conversation and action. But, following Doniger's position, they can also be *prepolitical*, the first step in a process that can restore, rather than deny, with every critical retelling, a political grounding that myths appear to leave out (Doniger, 1998). In essence, myths can end politics, can serve to depoliticize speech, but they can also restore it by providing a rich cultural dimension that deepens political understanding. Indeed, cyberspace advances a form of political convergence that makes increasingly transparent the divisions between culture and political economy as well as between consumption and labor. In doing so, cyberspace fosters an anti-globalization movement that merges the politics of labor from an earlier era (Denning, 1996) with the politics of representation that marked a more recent time (Klein, 2000). Mass demonstrations in Seattle, Prague, Quebec, Genoa, Washington, D. C., and Miami, as well as the global movements organized around culture jamming are grounded in a powerful and broad-based understanding of the convergence of labor and consumption in the world today. These movements understand the links between Nike ads and sweatshops making running shoes, as well as between familiar brands like Wall-Mart, Esprit, Kmart, J. C. Penney, etc. and what can only be described as new forms of slave labor. The links between business and slave labor today are increasingly filling press accounts. In 2002, this was documented in a chilling account of slavery in the mahogany-rich forests and fast food producing cattle ranches of Brazil (Rohter, 2002).<sup>5</sup> Global social movements are today based on the ability to strip the cover from the gloss of a brand to reveal not only the exploitation of labor, but also the commercialization of life and threats to the earth's environment. Today's movements range widely and include some whose work is primarily in cyberspace, such as the open source movement, what one analyst calls

<sup>4</sup> Coca Cola has actually branded highway signs across Tanzania so that its brand is literally that nation's stop sign.

<sup>5</sup> But there is nothing very new in this account. Back in 1995, the front page of The New York Times featured a report on what amounted to slave labor in the Brazilian rain forest. The twin forces of debt and intimidation fill both articles (Schemo, 1995).

a loose network army of 750,000 software programmers worldwide made up of hackers, crackers, and people running file sharing heirs to Napster like KaZaA. The force is typically far looser than most armies, but it tends to unite against commercialism and the concentration of corporate control over cyberspace (Hunter, 2002). It is also made up of the Centri Sociali movement in Italy that fights to reclaim public space. Their strategies and tactics are not always in line and there is always the threat of co-optation (Himanen, 2001; Wright, 2000; Harmon, 2002). But they are united in providing a genuine alternative to the world that Fukuyama describes as inevitable. In Naomi Klein's blunt words, combining a cultural and political economic understanding, they aim to bring about "the end of The End of History." (Klein, 2001)

As Klein and Dyer-Witthford (1999) describe, many of the major opposition movements have been based on building global political networks through the use of communication systems. This strategy takes many forms including attacks on the communication systems of transnational companies and their political organizations, such as occurred in January 2001 when Microsoft's computer networks and the servers containing private data, such as credit card information, on the elite participants at the World Economic Forum meeting in Davos, Switzerland were hacked and opened (Weisman 2001; Reuters 2001b). It also includes the use of computer communications to organize an alternative to the annual Davos meeting that brought together some 20,000 people in Porto Alegre, Brazil for the World Social Forum, a six day meeting whose theme "Another World is Possible" featured social movement groups representing labor, women, the environment, minorities and numerous other communities.

This potential for a political convergence between labor and consumption demonstrates that convergence does not just mean plugging a cable modem into a PC, or AOL into Time Warner. For some, these global social movements hold out hope for a renewed public sphere, cosmopolitan citizenship and a genuinely democratic cyberspace. The convergence of labor and consumption and the politics of citizenship, which seem to mark so much of what gets all too glibly called the anti-globalization movement, may be the most significant form of convergence to understand today. But there was more such hope before the events of September 11.

The end of history, geography and politics are compelling myths and they are made all the more powerful with the expansion of cyberspace. However, with the spread of anti-globalization movements, and the substantial boost that cyberspace has provided them, even more so with the events of 9/11 and subsequent wars in Afghanistan and Iraq, it appears that time, space and power have returned with a vengeance. Indeed, we may be seeing the emergence of a new mythology, or the return of an old one. As John Cassidy put it, "After September 11, it seems ludicrous to speculate about an escape from history or geography." (Cassidy, 2002: 313) Putting it more powerfully, Robert Kaplan envisions a world ravaged by war, disease and environmental havoc, all of which lay the groundwork for what he calls *The Coming Anarchy* (1997).

## References

- Associated Press. (2001a), "Internet Naming Group Criticized," February 14.
- Associated Press (2001b), "Nortel Unveils New Technology Tool," January 30.
- Barboza, D. (2002), "Signs of Manipulation in Broadband Trading," *The New York Times*, May 17, pp. C1, C7.
- Barboza, D. and Romero, S. (2002), "Enron is Seen having Link with Global," *The New York Times*, May 20, pp. C1, C5.
- Barthes, R. (1972 (orig. 1957)) *Mythologies*, Trans. by A. Lavers. New York: The Noonday Press.
- Berman, D. (2002), "Before Telecom Bubble Burst, Some Insiders Sold Out Stakes," *The Wall Street Journal*, August 12.
- Cassidy, J. (2002) *Dot. com: The Greatest Story Every Sold*, New York: Harper Collins.
- Clausing, J. (1999), "Web Domain to Be Assigned For Palestinian Territory," *The New York Times*, December 6, p. C-10.
- Denning, M. (1996) *The Cultural Front*, London: verso.
- Doniger, W. (1998) *The Implied Spider: Politics and Theology in Myth*, New York: Columbia University Press.
- Dyer-Witheford, N. (1999) *Cyber-Marx: Cycles and Circuits of Struggle in High Technology Capitalism*, Urbana, Ill. : University of Illinois Press.
- Feder, B. J. (2002), "FCC Says Telecom Isn't Doomed by Cutbacks," *The New York Times*, online, October 21, (<http://www.nytimes.com/2002/10/21/technology/21TELE.html>)
- Geist, M. (2002a), "Internet Overseer Takes Wrong Path on Accountability," *The Globe and Mail*, August 8, p. B12.
- Geist, M. (2002b), "Internet Turf War Playing Out," *The Globe and Mail*, November 7, p. B15.
- Goodman, P. S. (2002), "Telecom Sector May Find Past is its Future," *Washington Post*, online ([www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A36589-2002Jul7.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A36589-2002Jul7.html))
- "The Great Telecoms Crash," (2002) *The Economist*, July 20, p. 9.
- Hardt, H. and Brennen B. (eds.) (1995). *Newsworkers: Toward a History of the Rank and File*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Harmon, A. (2002), "Marketers Try to Turn Web Pirates into Customers," *The New York Times*, November 4, online (<http://www.nytimes.com/2002/11/04/technology/04TUNE.html>.)
- Himanen, P. (2001) *The Hacker Ethic and the Spirit of the Information Age*, New York: Random House.
- Howe, P. J. (2002), "Excess Haunts Internet Sector." *The Boston Globe*, July 29 ([http://www.boston.com/dailyglobe2/210/business/Excess\\_haunts\\_Internet\\_sector+.shtml](http://www.boston.com/dailyglobe2/210/business/Excess_haunts_Internet_sector+.shtml))
- Hunter, R. (2002) *World Without Secrets*, New York: Wiley.
- Jesdanum, A. (2002), "ICANN's Contrarian Gets the Boot," *SiliconValley.com*, October 29. ([www.siliconvalley.com/mid/siliconvalley/news/editorial/4384835.html](http://www.siliconvalley.com/mid/siliconvalley/news/editorial/4384835.html))
- Kaplan, R. (1997) *The Coming Anarchy*, New York: Knopf.
- Kenny, C. (2003), "Development's False Divide," [http://www.foreignpolicy.com/issue\\_janfeb\\_2003/kenny.html](http://www.foreignpolicy.com/issue_janfeb_2003/kenny.html)
- Klein, N. (2000). *No Logo*, Toronto: Knopf Canada.
- Klein, N. (2001), "A Fete for the End of the End of History," *The Nation*, March 19.
- Krebs, B. (2002), "Bush Stresses Need for Broadband Deregulation." *Washington Post*, online, August 14.
- Labaton, S. (2002), "Telecom Crisis? Take 2 Aspirin and No One Will Call You in the Morning," *The New York Times*, July 25: p. C8.
- Labaton, S. (2003), "Pentagon Adviser is Also Advising Global Crossing," *The New York Times*, March 21, p. C1.
- Lewis, M. (2002), "In Defense of the Boom," *The New York Times Magazine*, October 27, pp. 44-49, 58-60, 70-72, 84, 94.
- Longstaff, P. F. (2002) *The Communications Toolkit*, Cambridge, MA: MIT Press.

- Lyman, R. (1999), "New Digital Cameras Poised To Jolt World of Filmmaking," *The New York Times*, November 19, C-1.
- Lyon, D. (2001) *Surveillance Society*, London: Open University Press.
- McChesney, R. (1999) *Rich Media, Poor Democracy*, Urbana, IL: University of Illinois Press.
- McKercher, C. (2002) *Newswriters Unite: Labor, Convergence and North American Newspapers*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.
- Miège, B. (1989) *The Capitalization of Cultural Production*, New York: International General.
- Morgenson, G. (2002), "Telecom, Tangled in its Own Web," *The New York Times*, March 24, Section 3, pp. 1 and 7.
- Morgenson, G. (2003), "From WorldCom, An Amazing View of a Bloated Industry," *The New York Times*, March 16, Section 3, p. 1.
- Mosco, V. (2002) "Report on Canada Industrial Relations Board File No. 22076-C re: Application Pursuant to Sections 18, 18.1 35, 44, 45 & 46 of the *Canada Labour Relations Code* between the Telecommunications Workers Union and TELUS Communications Inc.," Submitted to the Canada Industrial Relations Board, June.
- Mosco, V. and Schiller, D. (eds.) (2001) *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*, New York: Rowman and Littlefield.
- Paré, D. J. (2003) *Internet Governance in Transition: Who is the Master of This Domain?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Pociask, S. (2002) *Putting Broadband on High Speed*, Washington, D. C. : Economic Policy Institute.
- Race, T. (2002), "Scandals Appall Some Longtime Corporate Chiefs," *The New York Times*, July 1, p. C3.
- Reddick, A. (2002) *The Dual Digital Divide: The Information Highway in Canada*, Ottawa: Public Interest Advocacy Centre.
- Reuters. (2001b), "World Economic Forum Says Hackers Got Into System," *The New York Times*, online, February
- Richtel, M. (2002), "On Its Boards, Silicon Valley Tends to Stand by Its Culture," *The New York Times*, July 8, p. C1-2.
- Rohatyn, F. (2002a), "The Betrayal of Capitalism," *The New York Review of Books*, February 28, p. 6.
- Rohatyn F. (2002b), "From New York to Baghdad," *The New York Review of Books*, November 21, pp. 4, 6.
- Rohter, L. (2002), "Brazil's Prized Exports Rely on Slaves and Scorched Land," *The New York Times*, March 25, p. A1.
- Romero, S. (2002a), "In Another Big Bankruptcy, a Fibre Optic Venture Fails," *The New York Times*, January 29, pp. A1, C10.
- Romero, S. (2002b), "Price is Limiting Demand for Broadband," *The New York Times*, December 5, p. C5.
- Romero, S. and Schiesel, S. (2002), "The Fiber Optic Fantasy Slips Away," *The New York Times*, February 17, <http://www.nytimes.com/2002/02/17/business/yourmoney/17BAND.html>
- Schemo, D. J. (1995), "Brazilians Chained to Job and Desperate," *The New York Times*, August 10, pp. A1, A6.
- Schiesel, S. (2002), "Trying to Catch Worldcom's Mirage," *The New York Times*, June 30, pp. 3-1 - 3-14.
- Schiller, D. (1999) *Digital Capitalism*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Schwartz, J. (2002a), "From Unseemly to Lowbrow, the Web's Real Money is in the Gutter," *The New York Times*, August 26, pp. C1, C3.
- Sidak, J. G. (2002), "The F. C. C. 's Duty," *The New York Times*, October 8, p. A31.
- Simon, B. (2001), "A Telecom Umbrella Extends its Shadow," *The New York Times*, December 24, p. C3.
- Sunstein, C. (2001) *Republic.com.*, Princeton, N. J. : Princeton University Press.
- Sussman, G. and Lent, J. (eds.) (1998) *Global Productions*, London: Sage.
- Tedeschi, B. (2002), "EBay is the Internet's Retailing Success Story. So Why are Some People Making Cautionary Noises?" *The New York Times*, November 25, p. C8.

- Thompson, B. (2002), "Why the Poor Need Technology," *BBC News World Edition*. October 6 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/2295447.stm>).
- U. S. government, Department of Commerce, Office of Technology Policy (2002). *On the Net*. Washington, D. C. : Department of Commerce. (<http://www.ta.doc.gov/OTPolicy/default.html>).
- van Ham, P. (2001), "The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation," *Foreign Affairs* (September/October), (Online) <http://www.foreignaffairs.org/articles/VanHam0901.html>.
- Weed, W. S. (2002), "Phony Science: Questions for Paul Ginsparg," *The Sunday Times Magazine*, October 13, p. 27.
- Weinstein, L. (2002), "ICANN Needs Another Long Trip," *Wired*, online, November 18 (<http://www.wired.com/news/politics/0,1283,56398,00.html>).
- Weisman, R. (2001), "DoS Attacks: Internet Plague Without a Cure?" *NewsFactor Network*, January 31, (<http://www.newsfactor.com/perl/story/7050.html>).
- Weiss, T. R. (2001), "ICANN, Under Fire, Targets Alternate Top-level Domain Name System," *Computerworld*, May 31, [http://www.computerworld.com/cwi/stories/0,1199,NAV47\\_STO60980,00.html](http://www.computerworld.com/cwi/stories/0,1199,NAV47_STO60980,00.html).
- Wright, S. (2000), "'A Love Born of Hate': Autonomist Rap in Italy," *Theory, Culture, and Society*, Vol. 17, n.º 3, pp. 117-135.



# **Portugal e Galiza: A comunicação e os *media* à luz da economia política**



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 67-89.

## **Políticas para a sociedade da informação em Portugal: da concepção à implementação**

Lurdes Macedo\*

### **Resumo**

Partindo de diversas perspectivas teóricas sobre o conceito de “Sociedade da Informação”, este artigo identifica os desafios que o eventual “novo” modelo de organização informacional da sociedade coloca a um país como Portugal, frequentemente categorizado como “semi-periférico” ou “desfavorecido”. Propõe-se a análise da evolução das políticas governamentais para o desenvolvimento da Sociedade da Informação, nomeadamente do instrumento financeiro que as concentra e que viabiliza a sua execução: o Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI). Esta análise passa não só pela concepção do POSI e da sua coerência com o entendimento actual sobre o que é a “Sociedade da Informação”, como também pela sua implementação e resposta efectiva aos desafios colocados pelo modelo informacional de desenvolvimento social. Registrando Portugal uma forte penetração das tecnologias da informação e da comunicação, mas, ao mesmo tempo, apresentando ainda indicadores de subdesenvolvimento social, este estudo procura explorar a possibilidade de as políticas para a Sociedade da Informação não estarem a responder inteiramente ao objectivo primordial: a promoção de uma sociedade verdadeiramente “informacionalizada”.

**Palavras-chave:** sociedade da informação, desafios, políticas, POSI (Programa Operacional Sociedade da Informação)

### **O advento de uma “sociedade da informação”**

A espantosa evolução das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC) e o desenvolvimento da *World Wide Web* (www), bem como a sua aplicação nos mais

\* Consultora/Formadora. Prepara dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências da Comunicação – Ramo de Especialização em Comunicação, Cidadania e Educação, na Universidade do Minho (lurdesmacedo@mail.telepac.pt)

diversos domínios de actividade, têm conduzido à crescente transformação de actividades tradicionais como o correio, o comércio, a publicidade ou o ensino, em actividades realizadas em ambiente virtual criado por estes novos dispositivos tecnológicos. Com efeito, o *e-mail*, o *e-business*, o *e-commerce*, o *e-publish*, o *e-learning*, entre outros, colocaram à disposição das sociedades tecnologicamente mais avançadas novas oportunidades de comunicação, melhorando a rapidez e a eficácia do processamento e da transmissão de informação e reduzindo, ao mesmo tempo, as distâncias espaciais que se constituíam, muitas vezes, como constrangimentos ao desenvolvimento destas actividades para além da esfera local.

Todavia, a transformação destas actividades, assim como o seu rápido sucesso, não ficaram imunes à desconfiança e ao cepticismo vulgarmente associados à evolução da tecnologia, nem tão-pouco à controvérsia na análise das suas implicações na alteração dos hábitos e das vivências dos cidadãos.

Foi neste contexto que se realizaram, nos últimos anos, importantes debates e discussões no seio da comunidade científica que conduziram a processos de criação e de reformulação de modelos teóricos que permitissem analisar e compreender este “novo” mundo que se edifica perante nós. Surgiram, assim, conceitos como o “informatismo”, a “informatização”, a “economia da informação” ou a “sociedade da informação” que rapidamente se naturalizam no vocabulário quotidiano sem serem, na maior parte das vezes, questionados ou verdadeiramente compreendidos pelos cidadãos comuns.

A “sociedade da informação” é, de entre os novos conceitos, aquele que parece ter maior alcance, já que contém em si todos os outros e, ao mesmo tempo, denomina algumas teorizações relevantes sobre uma “nova” realidade de organização social, emergente a partir da introdução das TIC nos mais diversos domínios da experiência humana.

### **Perspectivas conceptuais e teóricas sobre a “Sociedade da Informação”**

Importa, assim, clarificar o conceito de “sociedade da informação” através da confrontação das diferentes propostas que nos são apresentadas por diversos pensadores e actores institucionais relevantes, bem como analisar as principais perspectivas teóricas que nos permitem compreender a emergência deste “novo” modelo de organização social.

Webster (1995: 1) aponta a crescente importância atribuída a fenómenos como a “revolução das TIC”, a “explosão da informação” ou a “informatização” da vida social como indutora do conceito de “sociedade da informação”.

A “sociedade da informação” é, para Junqueiro (2002: 170), “aquela em que a informação se encontra na base de todas as actividades aí levadas a cabo e em que ela própria é transformada em acção produtiva”.

Ricardo Petrella (2002: 78) considera que a “economia da informação e do conhecimento”, assim como a “sociedade da informação e do conhecimento”, são os novos

conceitos que permitem descrever a passagem das economias e sociedades “industriais” desenvolvidas, edificadas sobre os recursos materiais (matérias-primas e bens de consumo) e o capital físico (infra-estruturas e equipamentos), para um outro modelo de organização económica e social que assenta na valorização de recursos imateriais (o conhecimento) e do capital imaterial (serviços de informação e comunicação).

A semântica da globalização, a produção de um imaginário em torno da sua chegada e o discurso que acompanha a evolução da tecnologia são, segundo Mattelart (2001: 3), processos que ganham uma posição decisiva e singular na nossa sociedade. Assim, a “sociedade da informação” constitui-se como o paradigma prometido de uma mudança que tornará o mundo num lugar “mais solidário, transparente, livre e igualitário”.

O G7, grupo constituído pelos sete países mais industrializados do mundo, considera que a passagem para a “sociedade da informação” se caracteriza, essencialmente, pela interação à escala global de redes de banda larga, pela educação e formação de natureza transcultural e pela gestão do ambiente, dos recursos naturais e da saúde (Cádima, 1999: 91).

O que está em causa na “sociedade da informação” para a ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações) é um processo de transformação tecnológica de natureza sistémica – uma espécie de nova “revolução industrial”, na qual o acesso à informação se constitui como um activo estratégico – com implicações na generalidade dos sectores da vida económica e social ([www.icp.pt](http://www.icp.pt)).

Vários discursos enfatizam, desta forma, a ideia do advento de uma “nova” sociedade, tendo por denominadores comuns a transformação da informação em matéria primordial e o decisivo desenvolvimento das TIC, assim como as suas consequências na reconfiguração do modelo de organização social.

Contudo, Webster (1995: 24-26) admite ser prematuro falar em “sociedade da informação” enquanto esta se revelar de difícil leitura, já que os indicadores de base quantitativa utilizados na sua medição são muito discutíveis e os seus vectores de análise qualitativa estão pouco explorados. Trata-se, pois, de um conceito ainda impreciso.

A “sociedade da informação” define, segundo Sousa (2003: 7), a ideia de que se vive hoje numa sociedade muito diferente daquela em que viveram as anteriores gerações, bem como o desgaste e o perecimento dos conceitos tradicionalmente utilizados para caracterizar as sociedades industriais, o que conduziu à procura, por parte dos cientistas sociais, de novos instrumentos analíticos para observar as transformações que ocorrem na sociedade.

Esta procura foi desencadeada por numerosos pensadores da contemporaneidade, cujo contributo Webster analisa em *Theories of the Information Society* (1995). O autor parte das divergências existentes entre as mais influentes correntes de pensamento no que toca ao papel da informação na sociedade contemporânea, procurando entender as diferentes interpretações e explicações sobre este “novo” mundo em que vivemos.

Webster (1995: 1-5) começa pela constatação de que a informação, símbolo da modernidade, bem como o contributo que esta traz à sociedade, são alvo de acesa controvérsia: se os mais optimistas a entendem como o princípio da sociedade profissionalizada, como conhecimento para uma sociedade mais instruída e como exercício de reflexão crítica, os mais cépticos olham-na como uma forma de controlo sobre a prática da cidadania, como sensacionalismo e propaganda e como promotora de acções de regulação por parte dos estados.

O próprio processo histórico de transformação social originado pela “explosão da informação” é encarado de forma diversa pelos mais influentes pensadores contemporâneos. Autores como Daniel Bell (pós-industrialismo), Jean Baudrillard e Mark Poster (pós-modernismo), Michael Piore e Charles Sabel (especialização flexível) e Manuel Castells (o modo informacional de desenvolvimento) proclamam uma ruptura com os modelos de organização social anteriores e a emergência de uma nova sociedade: a “sociedade da informação”. Todavia, outros acreditam que as transformações observadas se inscrevem numa lógica de continuidade histórica. São os casos de Herbert Schiller (neomarxismo), de David Harvey (acumulação flexível), de Anthony Giddens (o estado-nação e a violência) e de Jürgen Habermas (a esfera pública) que encaram a “informatização” das relações estabelecidas como um processo de evolução dentro do mesmo modelo de organização social.

O principal contributo da análise de Webster para a compreensão da “sociedade da informação” reside, contudo, na proposta de distinção de cinco dimensões analíticas definidoras dos vários posicionamentos sobre esta matéria: a definição tecnológica, a definição económica, a definição ocupacional, a definição espacial e a definição cultural (1995: 6-26).

A *definição tecnológica* enfatiza a rápida e espantosa inovação das TIC como factor distintivo da nova ordem, estabelecendo um paradigma técnico-económico para o século XXI. A acentuada redução dos preços do material informático, assim como os seus prodigiosos desempenhos no processamento, armazenamento e transmissão de informação conduziram à sua aplicação em todos os sectores da sociedade. Paralelamente, a convergência de redes informáticas e de telecomunicações permitiu o desenvolvimento de meios de gestão da informação e a sua distribuição extensiva, bem como a possibilidade de estabelecer redes de ligação entre espaços físicos distintos. Apesar de estes serem factos indiscutíveis, o autor não deixa de encontrar um conjunto de objecções a esta definição, questionando se será aceitável que um fenómeno associal como a tecnologia determine a definição de um novo modelo de sociedade.

Na *definição económica* recaem os contributos de influentes especialistas da “economia da informação”, entretanto constituída como subcampo da ciência económica, assim como a visão do guru do *Management* Peter Drucker. Acreditando que a informação e o conhecimento estão na base da economia moderna, estes autores procuram atribuir um valor económico ao contributo das “indústrias da informação” para o Produto Nacional Bruto (PNB). Propõem que, quanto maior for o significado deste sector económico no PNB, mais próxima estará uma sociedade da “economia da infor-

mação”. Webster chama, no entanto, a atenção para as dificuldades que se colocam à objectivação das categorizações propostas para as “indústrias da informação”, já que estas tendem a homogeneizar actividades com diferentes conteúdos.

A *definição ocupacional* toma o declínio das classes laborais directamente produtivas e o crescimento do número de activos nas “profissões da informação” como factores determinantes para a emergência da “nova” sociedade. Deste modo, os indicadores relativos à transformação ocupacional nas sociedades avançadas passam a ser considerados centrais na “medição” da “sociedade da informação”.

Assim, considera-se que uma sociedade passa a ser “sociedade da informação” quando o número de trabalhadores com ocupações ligadas à produção e à manipulação de informação (professores, animadores, advogados), assim como com ocupações ligadas à sua infra-estrutura tecnológica (operadores de informática, instaladores de redes telefónicas), for superior ao número de trabalhadores com ocupações directamente produtivas (agricultores, mineiros, operários). Contudo, Webster questiona os critérios e a metodologia usados para determinação das “profissões da informação” que, na maior parte das vezes, resultam em simplificações que colocam na mesma categoria profissões com conteúdos muito distintos.

A *definição espacial* enfatiza a importância das redes que permitem ligar, em tempo real, lugares geograficamente distantes e as suas implicações na reorganização e na apropriação do binómio espaço/tempo. John Goddard (1992, *in* Webster, 1995: 18-19) salienta que a informação, “recurso estratégico-chave” na economia mundial, processada e tratada em tempo real pela infra-estrutura tecnológica que constituem as TIC, tem um papel facilitador nas relações comerciais e económicas, bem como na gestão de questões políticas. Conclui que a redução dos constrangimentos de distância espacial transforma a economia de hoje numa economia verdadeiramente global.

A última definição proposta por Webster é a *definição cultural*. Esta é normalmente a mais referida mas, ao mesmo tempo, a de mais difícil apreensão e medição. Parte da constatação de que em nenhum outro tempo da História circulou uma tão grande quantidade de informação como nos dias de hoje. Este fenómeno ficou a dever-se à diversificação e à proliferação dos *media* que tornaram acessível, à grande maioria dos cidadãos, todo o tipo de informação.

O autor conclui que, de um modo geral, se colocam dificuldades à afirmação de qualquer uma das definições, na medida em que todas elas se fundamentam na demonstração de discutíveis indicadores de natureza quantitativa, deixando muitas questões fundamentais por responder. A mais relevante de todas será, porventura, se mais informação resulta em pessoas mais informadas.

Subsistem, assim, sérias dúvidas sobre a validação do conceito de “sociedade da informação”, bem como das modalidades de aferição da sua emergência.

Todavia, influentes pensadores contemporâneos arriscam uma ideia de “sociedade da informação”. Merecem relevo Daniel Bell, teórico da “sociedade pós-industrial”, e Manuel Castells, que nos propõe “o modo informacional de desenvolvimento” para a compreensão da nossa contemporaneidade.

Bell desenvolveu a sua teoria nos anos 70 do século XX, numa visão antecipatória das transformações sociais que só mais tarde viriam a ocorrer. Após longos séculos de “sociedade pré-industrial”, apoiada em actividades extractivas, e um século de “sociedade industrial”, baseada na indústria transformadora, surge a “sociedade pós-industrial” caracterizada pela expansão dos serviços na qual a informação e o conhecimento teórico ganham importância estratégica. À “tecnologia da máquina”, característica da sociedade industrial, sucede a “tecnologia intelectual”. Esta não vem substituir a actividade da indústria; vem antes apoiá-la, melhorá-la e facilitá-la, libertando os seus activos para actividades ligadas à informação e ao conhecimento.

Pautada por princípios meritocráticos, a “sociedade pós-industrial” promove os indivíduos pela sua educação e pelo seu conhecimento, mais do que pela sua origem e fortuna. Este é o modelo de organização social que permitirá extinguir o problema de escassez de bens materiais. No entanto, outro tipo de escassez surgirá: a escassez de informação e de tempo (Bóia, 2003: 44-46).

Castells subscreve a maior parte das ideias de Bell, nomeadamente a centralidade conquistada pela informação e pelo conhecimento na sociedade contemporânea. Na trilogia *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, este autor descreve a sociedade “informacional” como um modelo de sociedade que se organiza em torno de um novo paradigma sócio-técnico consubstanciado nos seguintes princípios: i) a informação é trabalhada como matéria-prima; ii) rápida difusão das TIC e dos seus efeitos, e sua aplicação em todos os domínios da experiência humana, possível através do seu custo cada vez menor e dos seus desempenhos cada vez melhores; iii) advento da lógica de rede em todos os sistemas, devido à utilização das TIC; iv) flexibilidade para a reconfiguração do próprio paradigma, já que este caracteriza uma sociedade em constante mudança; v) convergência de tecnologias autónomas para um sistema amplamente integrado (Cardoso, 1998; Sousa, 2004: 3).

Trata-se, pois, de um paradigma aberto, tecido numa malha de redes altamente complexas e de imparáveis fluxos que não se limitam exclusivamente à informação, mas também a outras matérias da actividade humana como o trabalho, o capital ou os bens.

Na sociedade “informacional” o processamento e a manipulação de símbolos (imagens, sons e mensagens), assim como a utilização das TIC, tornam-se nos factores críticos de produtividade e de competitividade dos sistemas económicos. Na visão de Castells, o novo sistema de produção determina uma nova economia global na qual as matérias-primas e o trabalho não especializado perdem a sua importância estratégica. Este novo mapeamento da economia conduzirá à redefinição da estrutura do emprego que se tornará, necessariamente, mais instável e flexível.

Neste cenário, as competências do “trabalhador da informação e do conhecimento” resultam da sua educação e da sua formação, do acesso aos fluxos nos quais a informação e o conhecimento circulam e da sua capacidade de os perceber e de os organizar (Bóia, 2003: 48-51).

A sociedade “informacional”, tal como nos é proposta por Castells, caracteriza-se, ainda, pelo advento de uma cultura de virtualidade resultante dos fluxos de imagens,

sons e mensagens produzidos pelos novos *media*. Esta estará na base da formação de novos padrões de representação e de comunicação na nossa sociedade (Bóia, 2003: 49; Sousa, 2004: 3).

A capacidade de utilização das TIC e o acesso aos fluxos de informação e comunicação que cruzam o mundo definirão as condições de existência de cada país e de cada região. Deste modo, o poder das organizações e dos indivíduos fica dependente do seu posicionamento em relação às redes e aos fluxos de informação e de conhecimento, enquanto que o poder dos Estados será determinado pela importância estratégica atribuída ao desenvolvimento das TIC. Um Estado que não acompanhe o contínuo desenvolvimento tecnológico, tornar-se-á, rapidamente, num Estado fraco. A partir desta distinção, poucos serão integrados na sociedade “informacional” e muitos irão constituir o exército dos excluídos (Bóia, 2003: 47-51).

Esta supremacia resultará na afirmação desesperada de identidades colectivas nas sociedades marginalizadas, que desafiarão a globalização e o cosmopolitismo em prol das especificidades culturais e do controlo dos seus destinos (Bóia, 2003: 51; Sousa, 2004: 4). Castells antevê, assim, um futuro marcado pela difícil coexistência entre diferentes realidades: a uma economia de escala global e a uma rede de informação mundial, contrapõe-se a afirmação dos nacionalismos e regionalismos das sociedades civis.

Na sua recente passagem por Portugal para o lançamento da obra *A Galáxia Internet*, Castells reforçou, na conferência “Modelos da sociedade em rede: uma perspectiva intercultural”, a ideia de que “o que nos está a acontecer é uma reorganização social, de evolução de uma sociedade industrial para uma sociedade em rede” (*in* Figueiredo, 2004: 52) na qual a “rede-mãe” é a Internet. O sociólogo alertou, mais uma vez, para um mundo que será, cada vez mais, diferenciado pelo acesso a um conhecimento partilhado e no qual as peças-chave do desenvolvimento “são o trabalho flexível e as universidades” (*in* Figueiredo, 2004: 52).

A antevisão de uma nova ordem social organizada em torno de mecanismos de inclusão e exclusão, ditados pelo acesso à informação, preocupa numerosos pensadores da contemporaneidade que não deixam de lançar alguns alertas, os quais merecem a nossa reflexão.

Cees Hamelink, responsável pelo Departamento de Comunicação da Universidade de Amsterdão, fala de uma “sociedade da informação” desigual e assimétrica, na qual a Internet é “um grande instrumento... para 4% da população mundial, na América e na Europa” (Hamelink *in* Santos, 2002: 5). Segundo este académico, as promessas de democratização trazidas pela “sociedade da informação” estão muito longe de serem cumpridas devido, em parte, aos seus mecanismos intrínsecos de exclusão. As TIC, apesar de acessíveis nas sociedades desenvolvidas, têm um preço que a maior parte da população mundial, que é pobre, não pode pagar. Mais uma vez a exclusão reside numa questão de dinheiro, numa questão de pobreza que é “(...) um problema estrutural e, por isso, são necessárias mudanças fundamentais no sistema económico internacional, uma redistribuição” (Hamelink *in* Santos, 2002: 5).

Philippe Quéau, responsável pela área da sociedade da informação da UNESCO, parece partilhar das mesmas preocupações quando refere que, apesar da enorme quantidade de informação disponível na Internet, “há poucos conteúdos úteis para os países em desenvolvimento, nomeadamente conteúdos locais” (*in* Santos, 2002: 5). Esta escassez de informação parece ser ainda mais aguda nos países pobres cuja língua é pouco falada. A constatação desta assimetria leva este alto responsável da UNESCO a defender a promoção da diversidade de línguas na Internet.

É precisamente a UNESCO que, apesar de ter privilegiado durante longos anos a expressão “sociedade da informação”, nos propõe a sua substituição pela ideia de “sociedades do saber”, de modo a tornar possível a ligação entre as tecnologias e a preservação da diversidade cultural (Mattelart, 2003: 21).

Não obstante a multiplicação de teorias e de opiniões sobre a “sociedade da informação”, questioná-la, bem como reflectir sobre as transformações que esta traz às nossas sociedades, parecem continuar a ser tarefas prioritárias. O que é que a “sociedade da informação” nos traz de novo? Que desafios nos coloca?

O desenvolvimento e a proliferação das TIC trazem-nos, indubitavelmente, novas oportunidades de comunicação. E estas criam imaginários proféticos, próprios de cada salto dado no domínio do tempo histórico, nos quais se reciclam promessas de uma sociedade mais justa (Mattelart, 2003: 21).

Cádima (1999: 11) apresenta-se optimista, quase imaginando um novo jardim do Éden, ao afirmar que “nesta recontextualização comunicacional emerge um novo dispositivo pós-mediático e uma profunda revolução dos procedimentos societais (...)” que “(...) não servirá o arbítrio do déspota, mas provocará antes uma cidadania partilhada, participada, como jamais na História se viu”.

### **Para o desenvolvimento de uma “sociedade da informação”: desafios e perspectivas**

Mas o devir de uma sociedade mais democrática e igualitária no actual quadro de desenvolvimento só poderá ocorrer se um conjunto de desafios for ultrapassado.

O primeiro destes desafios é o *do combate à “info-exclusão”*, preconizada por Castells como uma nova forma de agudização da exclusão das franjas das sociedades desenvolvidas, bem como do colectivo das sociedades menos avançadas. Deste modo, é possível antever um mundo dividido entre os “info-ricos”, aqueles que podem aceder às novas infotecnologias, e os “info-pobres”, aqueles que por razões económicas e culturais não lhes podem aceder. Assim, este combate à “info-exclusão” passa não só pela questão económica, que constitui a generalização do acesso às TIC e à informação por parte das populações mais desfavorecidas, como pela questão educativa e cultural que representa a sua sensibilização e o treino das suas competências para a utilização destes novos dispositivos.

Daqui resulta o *desafio da alfabetização “informacional”*, já que a pessoas informadas não correspondem, necessariamente, pessoas bem formadas.

Bell e Castells enfatizam a relevância da educação e da formação dos indivíduos para o desenvolvimento de uma “sociedade da informação” meritocrática.

Neste sentido, o desafio da alfabetização, que deve ser massiva, contém dois domínios de competência: a literacia tecnológica e a literacia para a interpretação, processamento e produção de informação. Não chega que os indivíduos cedam à informação disponível nas redes através da sua habilidade para operar com as TIC. É necessário, sobretudo, que esses mesmos indivíduos saibam o que fazer com a informação da qual dispõem, que a saibam interpretar com devido sentido crítico, que a saibam processar de acordo com os seus objectivos e que a saibam utilizar na produção de nova informação.

A necessidade de aumentar os níveis de alfabetização e de literacia funcional nas sociedades menos favorecidas não é uma questão nova. Contudo, ganha maior dimensão e maior urgência de resolução na “sociedade da informação”, se tivermos em conta que aos iletrados no sentido convencional somar-se-ão os “novos” iletrados, ou seja, aqueles que não dominam o novo alfabeto das infotecnologias.

O terceiro desafio resulta, em parte, do segundo: é o *desafio da profissionalização para a “sociedade da informação”*. Neste novo modelo de organização social a estrutura do emprego será dominada pelos “analistas simbólicos”, conceito introduzido por Reich para designar os “profissionais da informação”. Assim, o trabalho indiferenciado e pouco qualificado perderá a sua importância estratégica. As profissões tradicionalmente consideradas manuais, desde a agricultura à indústria, adquirem uma faceta “informacionalizada” com a introdução de computadores e de outras infotecnologias no seu *modus operandi*.

Na “sociedade da informação”, os motoristas passam a utilizar o GPS (*Global Positioning System*) para a identificação dos percursos a realizar e os serralheiros passam a utilizar o CNC (*Command Numeric Control*) para uma perfeita e rápida execução dos seus produtos. Por isso, há que qualificar e flexibilizar os trabalhadores para um mercado de emprego caracterizado pela introdução das TIC, pela incerteza e pela imprevisibilidade.

Muitos outros desafios terão sido excluídos desta curta elencagem. No entanto, foi nossa intenção identificar apenas os desafios a vencer para a construção de uma “sociedade da informação” democrática, justa e igualitária, tal como alguns autores a profetizam.

### **Que percurso para Portugal em direcção à “sociedade da informação”? Das políticas europeias às políticas nacionais.**

Importa aqui reflectir sobre o posicionamento de Portugal, país tradicionalmente caracterizado como “semi-periférico” e “desfavorecido”, face aos desafios colocados pela “sociedade da informação”.

Cádima faz, em *Desafios dos Novos Media: A nova ordem política e comunicacional* (1999: 39-48), uma cuidadosa análise das características do pequeno país periférico que é Portugal, no contexto da sua integração na União Europeia (UE).

Nesta análise, situada em meados dos anos 90, o autor conclui que: i) vários estudos revelam que a grande maioria da população portuguesa entre os 15 e os 64 anos apresenta baixos níveis de literacia funcional; ii) o nosso país apresenta, a par com a Grécia, a mais baixa percentagem de investimento em I&D; iii) os níveis de consumo em Portugal estão também, claramente, na cauda da Europa, nomeadamente os níveis de consumo no plano da cultura, da educação e do lazer; iv) Portugal regista os mais elevados custos da UE nos domínios das tarifas telefónicas e do consumo de energia.

A partir destes factos, seria de prever um conjunto de condicionantes que ditariam o atraso estrutural do nosso país no que se refere à penetração das TIC na transição para a “sociedade da informação”.

Curiosamente, a análise de Cádima revela-nos alguns indicadores de natureza quantitativa que demonstram precisamente o contrário: i) no final dos anos 80, Portugal é o segundo país da UE com a mais alta taxa de penetração e recepção de TV por satélite; ii) em 1996, a TV Cabo apresenta um crescimento 20% acima do previsto; iii) no mesmo ano, Portugal tem um parque de seiscentos mil computadores, prevendo-se um crescimento de 300% (1,8 milhões de máquinas) até ao ano 2000; iv) ainda em 1996, a subscrição de serviços de ligação à Internet crescia a um ritmo muito superior ao previsto pelos operadores; v) em 1998, a taxa de penetração dos serviços de telecomunicações móveis em Portugal andava na ordem dos 19 telemóveis por cada 100 habitantes, taxa esta superior à da grande maioria dos países desenvolvidos da UE.

Importa, no entanto, extrair destes indicadores alguma informação de natureza qualitativa que nos ajude a compreender em que sectores da sociedade se registaram estas transformações. Vejamos, por exemplo, a distribuição das aquisições dos 207 mil computadores vendidos em Portugal no ano de 1996. Uma leitura destes dados leva-nos a concluir que quase  $\frac{1}{4}$  das aquisições se destinou ao mercado doméstico. Se lhe somarmos os valores destinados ao mercado empresarial e às profissões liberais, concluímos que 84% das aquisições foram realizadas pelo sector privado.

A partir de toda esta análise se pode iniciar uma problematização acerca da apetência da sociedade portuguesa e, ao mesmo tempo, do aparente imobilismo do Estado, da Administração Pública e das Universidades em relação à oferta de novas tecnologias, característica da transição para a “sociedade da informação”.

Parece oportuno, neste momento, enfatizar a posição de Castells quando defende que o poder dos Estados será determinado pela importância estratégica atribuída ao desenvolvimento das TIC.

O que têm feito os governos do nosso país para promover o desenvolvimento da “sociedade da informação” de forma a evitar a agudização da perifericidade que nos caracteriza? Que políticas foram concebidas e implementadas em Portugal para responder aos desafios da “sociedade da informação”?

A Europa Comunitária começou a revelar algumas preocupações com o desenvolvimento da “sociedade da informação” no início da década de 90 do século passado devido, em parte, às iniciativas conduzidas nesta matéria por outros blocos económicos e políticos fortes como o Japão, o Canadá e, sobretudo, os Estados Unidos.

No Livro Branco da Comissão Europeia *Crescimento, competitividade e emprego, os desafios e vias de acção para a entrada no século XXI*, publicado em 1993, é já possível identificar algumas preocupações com o desenvolvimento da “sociedade da informação” no espaço europeu (Junqueiro, 2002: 170-171).

No ano seguinte, é apresentado no Conselho Europeu o Relatório Bangemann – *Europa e a Sociedade da Informação Global*. É no quadro definido por este relatório que a Comissão Europeia apresenta e publica, ainda em 1994, o documento *Europe’s way to the information society*. Neste plano de acção são definidas as linhas de orientação para a intervenção da Comissão Europeia e dos governos nacionais no desenvolvimento de uma “sociedade da informação” na Europa comunitária. Estava dado, assim, o primeiro passo para as reflexões que conduziriam à concepção das primeiras políticas e à implementação das primeiras iniciativas no âmbito do desenvolvimento “informativo” das sociedades europeias (Cardoso, 1998).

De referir que, por esta altura, os indicadores referentes ao desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal revelavam um país em estado de pré-digitalização.

Em 1995 termina, no nosso país, o mandato do XII Governo Constitucional liderado pelo Prof. Cavaco Silva. A prioridade concedida ao dossier das reformas estruturais na área da comunicação social, conduzido pessoalmente pelo primeiro-ministro, assim como a recente elaboração do plano de acção *Europe’s way to the information society*, haviam deixado pouco espaço e pouco tempo para a intervenção no domínio da sociedade da informação. Daí que, na campanha eleitoral para as legislativas desse ano, PSD e PS tivessem apresentado o desenvolvimento deste sector como prioridade de intervenção nos seus programas de governo.

A vitória do PS nas eleições legislativas e a formação do XIII Governo Constitucional liderado pelo Eng.º António Guterres trouxeram uma nova paisagem à condução das políticas para esta matéria. Se por um lado “(...) não houve mudanças de grande significado na condução das políticas do sector [das telecomunicações] durante o primeiro mandato de António Guterres, o mesmo não pode afirmar-se em relação à chamada ‘sociedade da informação’” (Sousa, 2000: 48). Pela primeira vez, um governo considera fundamental a introdução das TIC nos tecidos económico e social como factor crítico para a competitividade da economia nacional, afirmando no seu programa o reconhecimento político da emergência da “sociedade da informação” (Cardoso, 1998 e Sousa, 2000: 48).

Assim, foram definidos objectivos para a acção governativa na área do desenvolvimento da “sociedade da informação” que passaram pelo reforço da infra-estrutura científica e tecnológica, pelo crescimento da oferta e da utilização das TIC, pela utilização destas na modernização e racionalização da Administração Pública e pela formação para este sector (Sousa, 2000: 48).

A partir daqui, a análise e o enquadramento das questões relativas à sociedade da informação são incluídos nos instrumentos de planeamento (por exemplo, Grandes Opções do Plano), nos documentos de orientação das instâncias consultivas (por exemplo, Conselho Económico e Social) e nos instrumentos de concertação social.

Em 1996, o Ministro da Ciência e da Tecnologia cria a Missão Sociedade da Informação, cujo trabalho mais relevante foi a elaboração do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, apresentado em Abril de 1997. Recusando a cópia directa dos modelos de intervenção enunciados nos documentos da Comissão Europeia, este *Livro Verde* toma em consideração as especificidades da realidade nacional na construção de uma “sociedade da informação” em Portugal (Cardoso, 1998).

Se até aqui se havia deixado que a evolução para o modelo “informacional” de desenvolvimento acontecesse ao acaso, com a elaboração do *Livro Verde* o governo dá um passo decisivo para a participação nessa mesma evolução, através da concepção e implementação de políticas concretas para o desenvolvimento de uma “sociedade da informação”.

Respeitando a importância das lógicas de mercado nesta reconfiguração do modelo de organização social, o *Livro Verde* não deixa de reconhecer, também, o papel fundamental do Estado em todo o processo. Neste sentido, escrutina os sectores considerados estratégicos para o desenvolvimento da sociedade da informação e propõe medidas concretas de intervenção para estes sectores que passam por: i) garantia de democraticidade no acesso à sociedade da informação; ii) abertura do Estado à introdução de redes digitais para maior transparência e facilidade na prestação de serviços; iii) disponibilização do conhecimento e do saber nas redes globais; iv) colocação, em todas as escolas, de acessos à Internet; v) envolvimento do tecido empresarial na sociedade da informação, para o aumento da competitividade da economia nacional; vi) preparação para as transformações na estrutura do emprego; vii) desenvolvimento de um mercado interno de conteúdos e de serviços de informação; viii) reforço da rede científica nacional para potenciar a I&D; ix) investimento numa infra-estrutura nacional de informação.

Em sequência destas propostas, são lançados, em 1998, os primeiros programas nacionais para a sociedade da informação. Para além de iniciativas diversas na área dos acessos às redes, são de salientar a Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico, o Programa “Cidades Digitais” e o Programa “Internet na Escola”.

Do ponto de vista político e social, estas iniciativas governamentais não geraram grande controvérsia (Sousa, 2000: 50). O facto de terem sido vistas como parte integrante de um desenvolvimento entendido como “natural” permitiu a sua implementação num clima de pacifismo político e de algum entusiasmo por parte dos actores envolvidos.

Em Dezembro de 1999, o presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, apresenta o novo projecto “e-Europe: uma Sociedade de Informação para Todos”, o qual desencadeia o pedido à Comissão de preparação de um plano de acção até Junho de 2000.

Assim, é aprovado pela UE, na Cimeira de Lisboa de 2000, o ambicioso Plano de Acção “e-Europe 2002: Uma Sociedade da Informação para Todos” que define como objectivo tornar a Europa na “economia mais competitiva do mundo, baseada na inovação e no conhecimento, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”.

Neste plano de acção, a UE definiu como metas, a atingir até ao final de 2010, a redução das tarifas de acesso à Internet em todo o espaço europeu, tornando-as nas

mais baratas do mundo, o estímulo à competição entre redes de acesso local, o desenvolvimento de infra-estruturas e de projectos de informação, a colocação de acessos a redes de banda larga nas universidades de toda a Europa e a melhoria da segurança das transacções *online*. Pretendia-se, ainda, actuar ao nível dos recursos humanos disponibilizando serviços e recursos educacionais na Internet, introduzindo a utilização das TIC nos currículos escolares, assegurando que todos os alunos concluíssem a escolaridade obrigatória de forma “digitalmente esclarecida” e proporcionando aos activos uma formação contínua ao longo da vida (Junqueiro, 2003: 254).

É neste quadro que a sociedade da informação se constitui como prioridade de intervenção ao nível do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA), sendo contemplada de forma transversal na generalidade dos programas que o integram.

Em Portugal, e no contexto deste QCA, é lançado um programa específico para o desenvolvimento do sector: o Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI), aprovado pela Comissão Europeia em Julho de 2000. No âmbito deste programa, é definido “um conjunto de apoios financeiros dos Fundos Estruturais (FEDER e FSE) a projectos no domínio da Sociedade da Informação e do Conhecimento”, no nosso país [www.posi.pcm.gov.pt/](http://www.posi.pcm.gov.pt/). Ao mesmo tempo, coube ao POSI o papel de dinamização da sociedade da informação enquanto prioridade transversal de outras intervenções operacionais, bem como a disseminação de boas práticas nesta área.

O POSI, lançado para o período de seis anos previsto no III QCA (2000-2006), configurou um instrumento de intervenção estruturante para o desenvolvimento da “sociedade da informação” em Portugal, não só por ter integrado a dinamização e o financiamento de um conjunto de iniciativas e de medidas que até então tinham sido tratadas no terreno de forma mais “avulsa”, como também por conter uma considerável dotação financeira para a sua execução.

Enquanto cidadãos atentos ao desenvolvimento de uma “sociedade da informação” no nosso país, cabe-nos questionar se este programa estará a cumprir os objectivos a que se propôs inicialmente. E cabe-nos, igualmente, procurar saber de que forma o POSI está a responder aos desafios que uma “sociedade da informação” democrática, justa e igualitária coloca a um país menos favorecido no contexto europeu como é Portugal.

### **Contributo do programa operacional sociedade da informação para o desenvolvimento “informacional” da sociedade portuguesa**

A preparação do POSI beneficiou do amplo debate sobre a sociedade da informação, levado a cabo por ocasião da elaboração do *Livro Verde*, bem como das conclusões das quatro reuniões de âmbito nacional *Fórum da Sociedade da Informação*.

Contudo, foi realizada ainda uma análise dos pontos fracos e dos pontos fortes do desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal, de forma a adequar o programa operacional para este sector às necessidades nacionais. Os resultados dessa análise evidenciavam que, apesar dos esforços levados a cabo pelo governo no sentido de desenvolver a sociedade da informação, o nosso país continuava a revelar

um atraso estrutural nesta matéria. Este atraso era atribuído, essencialmente, à persistência de baixos níveis de literacia e cultura científica entre a população portuguesa e ao reduzido investimento do tecido empresarial em actividades de investigação e desenvolvimento ([www.posi.pcm.gov.pt/](http://www.posi.pcm.gov.pt/)).

Daí resultou uma preparação que teve em linha de conta a multiplicidade de sectores envolvidos na construção da sociedade da informação, articulando um programa de base – o POSI – com componentes sectoriais desconcentradas previstas no âmbito de outras intervenções operacionais.

Uma análise atenta ao texto integral do POSI ([www.posi.pcm.gov.pt/](http://www.posi.pcm.gov.pt/)) permite-nos identificar, logo à partida, a definição de vários níveis de objectivos para a sua implementação. Inspirado nos dois principais eixos de acção definidos pelo Programa do XIV Governo em matéria de política para a sociedade da informação, bem como nos principais objectivos definidos no Plano de Acção e-Europe 2002, o texto do POSI tece uma complexa malha de objectivos, por vezes difícil de apreender.

Partindo do primeiro eixo de acção da política do governo, “desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento”, é definido como objectivo prioritário a nível nacional “acelerar a modernização do país e assegurar um crescimento económico sustentável”. O segundo eixo de acção, baseado na igualdade de oportunidades, tem em conta “que uma grande parte da população portuguesa não dispõe ainda da possibilidade de beneficiar plenamente de meios de acesso às modernas tecnologias da informação e transmissão de conhecimento” (POSI, 2001: 3) e, por isso, coloca ênfase na questão dos acessos.

Uma análise atenta aos quinze objectivos gerais do POSI (ver Tabela I) permite-nos afirmar que estes enunciam, claramente, não só as boas intenções do governo português e da UE no que se refere à política para o desenvolvimento da sociedade da informação, como também a preocupação de atenuar os pontos fracos identificados no estudo realizado no âmbito da preparação deste programa operacional.

Para uma melhor organização da nossa leitura crítica em relação aos quinze objectivos gerais do POSI, estes foram categorizados em cinco grupos correspondentes a cinco diferentes domínios de intervenção para o desenvolvimento da sociedade da informação. Assim temos a seguinte divisão:

- Primeiro grupo – Democratização dos acessos (objectivos 1, 2, 3, 4, 5 e 13);
- Segundo grupo – Colocação de conteúdos portugueses na Internet (objectivo 6);
- Terceiro grupo – Desenvolvimento de competências (objectivos 7 e 8);
- Quarto grupo – Modernização da Administração Pública (objectivos 9, 10, 11 e 12);
- Quinto grupo – Promoção de actividades de I&D (objectivos 14 e 15).

À primeira vista, poder-se-á afirmar que os objectivos gerais do POSI procuram dar resposta aos desafios colocados por uma “sociedade da informação” democrática, justa e igualitária, na medida em que parecem privilegiar as questões da garantia de democraticidade nos acessos e da qualificação da estrutura do emprego.

Contudo, são de referir a excessiva ênfase na multiplicação de acessos às TIC em detrimento da sensibilização para a sua efectiva utilização, bem como a superficialidade da formação para a alfabetização “informacional”.

Uma leitura mais atenta leva-nos a comentar que se colocaram na mesma categoria de “objectivos gerais” objectivos com distintos alcances. Há, de facto, uma evidente confusão entre objectivos gerais e objectivos específicos, nomeadamente no interior de cada um dos grupos por nós convencionado.

De referir, ainda, casos de colocação de dois objectivos distintos na mesma formulação, de imprecisão na definição de indicadores quantitativos, contida nas expressões “multiplicar por quatro” e “multiplicar por mil” sem o estabelecimento de valores-base, e de outros tipos de formulações vagas como “tão depressa quanto possível”, “reduzir drasticamente” ou “caminhar no sentido de criar condições para”.

As falhas observadas na definição dos objectivos gerais, quer do ponto de vista do conteúdo, quer do ponto de vista da forma, permitem-nos questionar se a concepção do POSI se adequa, de facto, ao imperativo de preparação da sociedade portuguesa para os desafios da “sociedade da informação e do conhecimento”.

Para responder mais seguramente a esta questão, parece-nos pertinente realizar uma breve análise à estrutura de programa que resultou da definição dos objectivos gerais do POSI (ver Tabela II).

Nesta análise é possível verificar que o POSI se estruturou em três “Eixos Prioritários” que por sua vez se desdobram em uma ou mais medidas específicas.

O Eixo Prioritário 1 – *Desenvolver Competências* – apresenta como objectivos, dotar todos os cidadãos com qualificações básicas em TIC, assegurar a melhoria da qualidade de vida, garantir o aumento da competitividade das empresas e aumentar a qualidade da Administração Pública. É curioso verificar que estes objectivos são, ao mesmo tempo, um pouco vagos e pouco orientados para a questão das competências enquanto resultado da qualificação da população para uma estrutura de emprego “informacional”.

Ainda no âmbito deste Eixo Prioritário, são definidas três medidas: 1. 1. “*Competências básicas*”; 1. 2. “*Formação Avançada*”; e 1. 3. “*Investigação e Desenvolvimento*”, que parecem responder ao desafio do combate à “info-exclusão”, ao desafio da alfabetização “informacional”, bem como ao desafio da profissionalização. O POSI espera que o seu contributo para a certificação de competências básicas e para a massificação do uso das TIC signifique a elevação das qualificações da população, bem como a sua preparação para as profissões do futuro, atenuando desta forma os factores de vulnerabilidade estrutural que caracterizam o sistema de emprego nacional e induzindo a empregabilidade em actividades competitivas. No entanto, são de salientar algumas limitações de resposta ao desafio da alfabetização “informacional”, já que o desenvolvimento de competências enunciado coloca-se a um nível estritamente tecnológico, sem qualquer preocupação com a literacia para o tratamento de informação. Há ainda a acrescentar algumas dificuldades à execução destas medidas devido ao complexo processo de acreditação de entidades emissoras do Diploma de

Competências Básicas (DCB) e à morosidade no processo de concessão de bolsas para formação avançada.

O Eixo Prioritário 2 – *Portugal Digital* – enuncia ambiciosos objectivos ao nível da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que passam pela elevação da qualidade do sistema de ensino, pela melhoria da prestação de cuidados de saúde e pelo alargamento do acesso à cultura e ao conhecimento através da familiarização com as infotecnologias. Apresenta ainda objectivos ao nível do aumento da competitividade do tecido empresarial português através da sua integração na economia global. Com este Eixo Prioritário “pretende-se que a mudança imposta pelo novo paradigma económico e social em que se traduz a sociedade da informação e do conhecimento se desenvolva de forma regionalmente equilibrada, socialmente participada e politicamente democrática e concorra para o reforço da coesão económica e social” (POSI, 2001: 23).

Trata-se, mais uma vez, de um conjunto de objectivos formulado de forma muito genérica. No entanto, o desdobramento deste Eixo Prioritário em quatro medidas específica e clarifica os objectivos mais gerais até aqui apresentados. A medida 2. 1. – “*Acessibilidades*” – aposta na generalização dos acessos à Internet, através da colocação de equipamento e de acessos de banda larga em diversos tipos de instituições públicas e de associações da sociedade civil com o objectivo de combater a “info-exclusão”.

Na medida 2. 2. – “*Conteúdos*” – são enunciados objectivos ao nível da produção, disponibilização e estímulo à procura de conteúdos, nomeadamente de natureza educativa e formativa ou contendo informação de interesse público para os cidadãos. A medida 2. 3. – “*Projectos Integrados: Das Cidades Digitais ao Portugal Digital*” – pretende expandir e aprofundar o programa “Cidades Digitais” iniciado em 1998, através do estabelecimento de parcerias a nível local. Por fim, a medida 2. 4. – “*Acções Integradas de Formação*” – constitui uma medida complementar de formação em TIC aos projectos da medida anterior.

Este Eixo Prioritário do POSI foi concebido em articulação com o Programa “Cidades Digitais” que já havia realizado algumas intervenções de carácter experimental no terreno, o que constitui um aspecto positivo pela integração de oportunidades e de sinergias contidas nos dois programas. Contudo, esta articulação poderá constituir uma condicionante em matéria de execução se não for bem planeada do ponto de vista burocrático.

Os objectivos e as medidas do Eixo Prioritário 2 do POSI parecem responder ao desafio do combate à “info-exclusão”, embora com ênfase quase exclusiva na questão infra-estrutural. Ao nível dos acessos, o POSI espera que o seu impacto se concretize pelo combate às assimetrias regionais quase sempre indutoras de assimetrias sociais. Assim, pretende-se que todos os cidadãos tenham, em condições de igualdade, acesso generalizado às TIC, através da “Rede de Espaços Internet” de acesso público em todas as freguesias, das iniciativas “Computadores para todos” e “E-mail para todos” e da cobertura de todas as escolas dos ensinos básico e secundário.

Todavia, dever-se-á ter em linha de conta a concepção da medida 2. 4., promotora de acções de formação para as “Cidades Digitais”, pese embora o facto de o seu texto ser omissivo em relação aos conteúdos a privilegiar nesta formação.

Ainda que de forma indirecta, poder-se-á afirmar que este Eixo Prioritário procura responder ao desafio da profissionalização, já que as suas medidas, nomeadamente a medida 2. 2. “*Conteúdos*”, poderão induzir a criação de empregos típicos de uma “sociedade da informação”.

O Eixo Prioritário 3, *Estado Aberto – Modernizar a Administração Pública*, apresenta um longo texto de descrição de objectivos gerais, no qual estes não se encontram claramente enunciados. É possível, contudo, extrair deste texto a intenção de introduzir a utilização das modernas TIC no processo de modernização administrativa, quer do ponto de vista dos procedimentos, quer do ponto de vista dos comportamentos, de modo a flexibilizar o acesso à Administração Pública por parte dos utentes, bem como a obter ganhos de eficiência através da racionalização do seu funcionamento interno.

Este Eixo Prioritário do POSI foi articulado com o Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) – “*Qualificar para Modernizar a Administração Pública*” – de modo a assegurar a necessária qualificação dos milhares de funcionários da máquina pública para a anunciada modernização administrativa. Esta associação entre os dois programas operacionais permite que o Eixo Prioritário 3 do POEFDS responda aos desafios da alfabetização “informativa” e da profissionalização para a “sociedade da informação” no que se refere a uma população específica, mas representada de forma significativa na estrutura do emprego nacional: os funcionários da Administração Pública Central. Todavia, há a questionar, mais uma vez, a relevância dada à alfabetização tecnológica em detrimento da alfabetização para o tratamento de informação, facto que poderá minorar os efeitos desejados nesta esfera.

Este Eixo Prioritário contém apenas uma medida que assume a mesma denominação, a medida 3. 1. “*Estado Aberto – Modernizar a Administração Pública*”. Uma análise atenta à medida 3. 1. do POSI permite-nos concluir que esta se pode constituir em projectos de diferentes tipologias que visam alcançar objectivos diversos. Este facto aponta para a complexidade da sua execução, bem como para uma difícil medição dos seus impactos no terreno.

Os resultados desta análise crítica à estrutura de programa proposta pelo POSI, parece-nos validar a questão atrás enunciada: o POSI foi concebido de modo a responder aos desafios que o desenvolvimento de uma “sociedade da informação” coloca ao nosso país?

A resposta a esta questão não é definitiva. É notório que, na formulação da sua complexa teia de objectivos e na enunciação das suas medidas, esta intervenção operacional apresenta a preocupação de responder aos desafios de combate à “info-exclusão”, de alfabetização “informativa” e de profissionalização para a “sociedade da informação”. Todavia, apesar de o POSI ter sido concebido com muito boas intenções, há alguns pontos fracos a considerar. Por um lado, o facto de alguns destes objectivos terem sido formulados de forma confusa ameaça a clara operacionalização do programa no ter-

reno. Por outro lado, convém enfatizar o excessivo entendimento tecnológico das possíveis respostas aos desafios por nós identificados. A “info-exclusão” combate-se com a colocação de equipamentos e de acessos, deixando para segundo plano a sensibilização para a sua utilização. A alfabetização para a “sociedade da informação” consegue-se com formação em TIC, esquecendo a importância das competências de interpretação, tratamento e produção de informação. A profissionalização da sociedade aparece como resultado das respostas dadas aos desafios anteriores, sem considerar as suas visíveis limitações. Obviamente, não cabe ao POSI resolver os problemas de iliteracia e de baixa qualificação da população portuguesa. Estes são problemas estruturais, cuja resolução passa pela articulação de melhorias a nível educativo, formativo e cultural. No entanto, esta intervenção operacional encerra potencial para um contributo qualitativo nestes domínios, sem que este lhe seja suficientemente explorado.

A análise do contributo do POSI para o desenvolvimento “informacional” da sociedade portuguesa ficaria incompleta se nos limitássemos à leitura crítica da sua concepção. Assim, e de modo a obter alguma informação sobre a sua implementação, foram realizadas entrevistas a três atentos observadores da execução do POSI no terreno: ao administrador de uma instituição de I&D e a dois coordenadores de projectos financiados pelos diversos programas operacionais. Os resultados apurados nesta recolha constituíram matéria para a realização de uma quarta entrevista com o Gestor do POSI. Foi ainda realizada uma leitura crítica ao relatório da OCDE “*Measuring the Information Economy 2002*”.

Nas primeiras entrevistas realizadas foi possível apurar um conjunto de condicionantes à implementação do POSI, bem como o atraso que caracteriza a sua execução. Um dos entrevistados referiu a confusão na definição dos objectivos do programa e outro a excessiva ênfase na questão infra-estrutural dos acessos como condicionantes internas desta intervenção operacional, validando deste modo as conclusões da nossa análise conceptual e estrutural ao POSI. Segundo o Gestor do programa, a complexa teia de objectivos vagos e imprecisos, bem como a indefinição de tipologias de projectos e de públicos-alvo, constituíram dificuldades à implementação do POSI numa fase inicial. Estas resultaram não só da insuficiente experiência portuguesa no desenvolvimento da sociedade da informação, como também de uma estratégia intencional que procurava facilitar a negociação do programa com a UE.

Contudo, o atraso na execução do POSI parece não se dever apenas às dificuldades iniciais sentidas na sua implementação. Também a pesada máquina burocrática constituída à sua volta, o atraso na aprovação de projectos submetidos a candidatura e o atraso no pagamento dos financiamentos aprovados foram considerados factores decisivos para este atraso. O Gestor do POSI explica-nos que a burocracia caracteriza todos os programas operacionais por imposição do III QCA. Por outro lado, esta pode ser entendida como positiva e co-adjuvante, por constituir um elemento regulador na tramitação dos projectos. Quanto aos atrasos verificados na aprovação e no financiamento dos mesmos, estes ficam a dever-se mais às limitações impostas pela política de contenção do Orçamento de Estado do que à excessiva burocracia.

Todos os interlocutores entrevistados referem, ainda, que a alteração da cor política do governo em 2002 foi indutora de algum do atraso verificado na execução deste programa. A consequente substituição do gestor do POSI, bem como a revisão das políticas para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal, são apontadas como causas para um período menos expedito na sua execução.

Os três primeiros entrevistados arriscaram concluir que este programa não tem sido, até ao momento, um bom exemplo nem como intervenção operacional, nem como instrumento de política para o desenvolvimento da “sociedade da informação”. Esta opinião não é, obviamente, partilhada pelo Gestor do POSI para quem o programa representa uma determinante conquista nacional junto à UE e um importante instrumento de intervenção no território. O POSI apresenta, no entendimento deste interlocutor, resultados interessantes na área das acessibilidades e das “Cidades Digitais” e ao nível da sensibilização de autarcas para o desenvolvimento da sociedade da informação.

No documento “*Measuring Information Economy 2002*”, publicado pela OCDE, é possível analisar um conjunto de indicadores de natureza quantitativa, relativos ao desenvolvimento da sociedade da informação nos países-membros desta organização. Segundo este relatório, Portugal apresenta uma elevada taxa de penetração de bens e serviços em TIC, superior à de alguns parceiros europeus mais desenvolvidos, nomeadamente ao nível das telecomunicações. Este indicador poderia apontar um percurso optimista para o nosso país na transição para a “sociedade da informação”.

Contudo, a proporção de profissionais ligados às novas TIC (engenheiros e analistas de sistemas informáticos, programadores de computadores, operadores de equipamento de som e imagem, operadores de telecomunicações, entre outros) na estrutura do emprego nacional é de 0,7%, a segunda taxa mais baixa da Europa Comunitária, logo a seguir à da Grécia (0,3%). Portugal apresenta-se, deste modo, muito aquém da média europeia (1,4%), e ainda mais distante da Holanda, o país com maior taxa de ocupação neste domínio, com 2,8%. De referir que o contributo do sector TIC para o crescimento do emprego em Portugal apresenta taxas negativas (-0,1% na indústria e -0,2% nos serviços) o que contraria a tendência de crescimento positivo na generalidade dos países da UE e da OCDE.

O panorama do acesso às novas TIC no nosso país parece um pouco mais animador. Cerca de 40% dos lares portugueses possuem computador, metade dos quais com ligação à Internet, havendo uma forte tendência para este valor aumentar. Ao mesmo tempo, 75% das empresas portuguesas com dez ou mais trabalhadores possuem ligação à Internet. No entanto, a taxa de subscrição de serviços de ligação à Internet é ainda inferior ao das médias europeia e da OCDE.

A análise destes dados parece indicar que há que reformular as políticas para o desenvolvimento da “sociedade da informação” em Portugal. Se por um lado, se verifica uma elevada taxa de penetração das modernas TIC no nosso país, por outro lado, o aumento dos acessos parece evoluir a um ritmo mais lento. Todavia, o aspecto verdadeiramente preocupante é o facto de estas evoluções não se repercutirem na qualidade e na

quantidade do emprego. O impacto do POSI na indução da empregabilidade em atividades competitivas ligadas às novas TIC parece, assim, ficar aquém das expectativas.

### Conclusões

O desenvolvimento de uma “sociedade da informação” democrática, justa e igualitária em Portugal parece depender mais do investimento nas pessoas do que no investimento nas tecnologias. Os desafios por nós identificados neste artigo para uma equilibrada transição para a “sociedade da informação” apontam precisamente nessa direção. Contudo, as políticas concebidas e implementadas neste sector, ainda que bem intencionadas, parecem não estar a resultar nos efeitos esperados. A questão não se coloca apenas ao nível do atraso da sua execução, mas sobretudo ao nível da sua eficácia na resolução dos problemas que nos preocupam. A elevada taxa de penetração das TIC não têm correspondido idênticas evoluções a nível social. Muito há ainda a fazer em matéria de combate à “info-exclusão”, de alfabetização “informacional” e de profissionalização para a “sociedade da informação”. E se não forem tomadas medidas eficazes neste sentido, corremos o risco de caminhar para um modelo de organização social ainda mais desequilibrado, no qual abundarão não só as infotecnologias características das sociedades ricas, como também pessoas pouco literadas e qualificadas características das sociedades pobres.

A reformulação das políticas para a sociedade da informação em Portugal é, assim, necessária e urgente. Mas também a UE deverá proceder a idêntica reformulação. O documento “*Final Report for the Thematic Evaluation of the Information Society*” que apresenta as conclusões da avaliação realizada pela Technopolis ao desenvolvimento da sociedade da informação na Europa comunitária, publicado em Outubro de 2002, aponta a necessidade de realização de muito trabalho neste domínio.

Também o “*Relatório de avaliação do desempenho da iniciativa e-Europe 2002*” (p. 21) refere “(...) que a tecnologia pode avançar rapidamente, que a penetração da Internet pode explodir, mas que as mudanças sociais demoram mais tempo. Requer mudanças a nível da organização, uma alteração de mentalidades, a modernização da regulamentação, um comportamento diferente por parte dos consumidores e decisões políticas diferentes”.

### Referências

- Bóia, J. M. P. (2003). *Educação e Sociedade: Neoliberalismo e os desafios do futuro* (1.ª ed.), Lisboa: Edições Sílabo.
- Cádima, F. R. (1999). *Desafios dos Novos Media: A nova ordem política e comunicacional* (2.ª ed.), Lisboa: Editorial Notícias.
- Cardoso, G. (1998). *A Causa das Questões ou o Estado à Beira da Sociedade de Informação* [Em linha] URL: <http://www.bocc.ubi.pt>
- Comissão das Comunidades Europeias (2002) *Relatório de Avaliação do Desempenho da Iniciativa e-Europe 2002*.

- Figueiredo, L. (2004, 14 de Fevereiro). Acesso à informação reorganiza distâncias. *Diário de Notícias*, p. 52.
- Junqueiro, R. (2002) *A Idade do Conhecimento: A nova era digital* (2.ª ed.), Lisboa: Editorial Notícias.
- Mattelart, A. (2001/2003). *Histoire de la société de l'information* (2.ª ed.), Paris: Ed. La Découverte.
- Mattelart, A. (2003, Dezembro) Cimeira mundial em Genebra: Lançar as bases de uma informação ética. *Le Monde diplomatique*, p. 21.
- Missão Sociedade da Informação (1997) *Livro Verde para a Sociedade da Informação*.
- OECD (2002). *Measuring the Information Economy* [Em linha] URL: [www.oecd.org/sti/measuring-infoeconomy](http://www.oecd.org/sti/measuring-infoeconomy).
- Petrella, R. (2002). Le Devenir de l'éducation et de la formation. Les cinq pièges de politiques actuelles. In Miranda, J. B. e Silveira, J. F. (Org.), *As Ciências da Comunicação na Viragem do Século*, Lisboa: Vega.
- Programa Operacional Sociedade da Informação (2001). Complemento de Programação.
- Programa Operacional Sociedade da Informação (s/d). Texto integral do programa [Em linha] URL: <http://www.posi.pcm.gov.pt>
- Querido, P. (2004, 24 de Janeiro). Banda estrangulada. *Única (Sup. Expresso)*, pp. 76 e 77.
- Santos, I. G. (2002, 6 de Maio). Uma Sociedade da Informação desigual. *Computadores*, p. 5
- Skilbeck, M. (1998) Os sistemas educativos face à sociedade da informação. In *Na Sociedade da Informação: O que aprender na escola?* (2.ª ed.), Porto: Edições ASA.
- Sousa, H. (2000). Políticas da comunicação: reformas e continuidades. In Pinto, M. (coord.) *A comunicação e os Media em Portugal (1995-1999) Cronologia e leitura de tendências*, Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Sousa, H. (2003). Informação Internacional: Esboçando linhas de fronteira. *Cadernos do Noroeste*, Série História 3, Vol. 20 (1-2).
- Sousa, H. (2004). Recensão da trilogia “A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura” de Manuel Castells, *Comunicação e Sociedade*, 5.
- Technopolis (2002). *Final Report for Thematic Evaluation of the Information Society*.
- Webster, F. (1995/1999). *Theories of Information Society* (4.ª ed.), London: Routledge.

Tabela I – Pontos de partida para a formulação dos objetivos gerais do POSI

| Conteúdos de partida  |   | Objetivos gerais do POSI  |   |
|---|---|---|---|
| Ponto de partida  | Eixos de acção  | Objetivos   |   |
| <p><b>1 – Eixos de acção de política para a Sociedade da Informação</b></p> <p>definidos no Programa do Governo</p> | <p><b>Eixo de acção 1</b></p> <p>– Desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento</p>   | <p>Acelerar a modernização do país e assegurar o crescimento económico sustentável.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a generalização do uso da Internet;</li> <li>• Criar condições para a oferta maciça de produtos adaptados ao mercado familiar de modo a multiplicar por quatro o número de computadores com ligação à Internet existentes nos lares portugueses;</li> <li>• Criar espaços públicos de acesso à Internet em todas as freguesias do País e generalizar a disponibilização e uso de e-mail pela população portuguesa (mais de um milhão em menos de três anos);</li> <li>• Generalizar a todas as escolas e agrupamentos de escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico a Rede RCTS (que já assegura a cobertura integral de todas as outras escolas e das bibliotecas públicas municipais), assim como a todas as associações culturais e científicas, em condições de gratuitidade para os utilizadores e de apoio à produção e exploração de conteúdos;</li> <li>• Estender o programa Cidades Digitais a todo o País;</li> <li>• Aprovar e executar um programa que conduza à multiplicação por mil dos conteúdos portugueses na Internet;</li> <li>• Lançar um processo nacional de formação e certificação de competências básicas em tecnologias da informação;</li> <li>• Associar um diploma de competências básicas em tecnologias da informação à conclusão da escolaridade obrigatória, de modo a que nenhum aluno a termine sem certificação de competências nessas tecnologias;</li> <li>• Caminhar no sentido da concretização do guiênet único para cada acto administrativo, criando condições para a generalização de sistemas de informação na Administração Pública;</li> <li>• Reduzir drasticamente o uso de papel como suporte de informação pela Administração Pública, generalizando os suportes digitais para comunicação ou arquivo;</li> <li>• Promover a disponibilização através da Internet de toda a informação publicada por entidades públicas;</li> <li>• Caminhar tão depressa quanto possível para uma situação em que pelos menos 25% das transacções do Estado sejam efectuadas em modalidades de comércio electrónico;</li> <li>• Lançar e executar o primeiro Plano Nacional das Auto-Estradas da Informação, estimulando a oferta, a interconexão, o uso e a regulação das redes de banda larga, garantindo-se o pleno desenvolvimento deste sistema fundamental para o futuro do país;</li> <li>• Lançar um Programa de Investigação e Desenvolvimento nos domínios da Sociedade da Informação; Lançar um Programa de Investigação, Desenvolvimento e Demonstração no domínio do tratamento em computador da língua portuguesa, nas suas diversas variantes.</li> </ul> |
|   |   |   |   |
| <p><b>Ponto de partida 2</b></p> <p>– Plano de Acção e-Europe 2002</p>  | <p><b>Objetivos gerais</b></p>  |   |   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover uma Internet mais barata, mais rápida e mais segura;</li> <li>– Investir nas pessoas e nas qualificações;</li> <li>– Estimular a utilização da Internet.</li> </ul> |   |   |

Tabela II – Estrutura do POSI (*in* POSI, Complemento de Programação, 2001)

| Eixo Prioritário 1<br>Desenvolver Competências   | Eixo Prioritário 2<br>Portugal Digital   | Eixo Prioritário 3<br>Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública |
|--|--|---|
| Medida 1. 1 – Competências Básicas.<br><br>Medida 1. 2 – Formação Avançada<br><br>Medida 1. 3 – Investigação e Desenvolvimento | Medida 2. 1 – Acessibilidades.<br><br>Medida 2. 2 – Conteúdos.<br><br>Medida 2. 3 – Projectos Integrados: das Cidades Digitais ao Portugal Digital.<br><br>Medida 2. 4 – Acções Integradas de Formação | Medida 3. 1 – Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública.        |
| Dotação em milhares de euros:<br>187 986   | Dotação em milhares de euros:<br>389 641   | Dotação em milhares de euros:<br>32 784                                 |

Fonte: POSI, Complemento de Programação, 2001



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 95-109.

## **The economics of public service television and the citizenship rhetoric\***

Helena Sousa\*\* e Manuel Pinto\*\*\*

### **Abstract**

Facing strong competition and financial hardship, Public Service Broadcasting (PSB) operators are redefining their role and re-inventing new futures. The Portuguese PSB, *Radiotelevisão Portuguesa* (RTP) is no exception and important changes have recently been introduced in the traditional ‘public service’ model. The centre-right government – in office since 2002 with a qualified majority – perceived the restructuring of RTP as a major political goal and, in an unprecedented move, it has decided to hand out one RTP’s generalist channel to ‘civil society’. This article looks at this political decision and its financial and economic implications. It argues that as far as rhetoric went, citizens had the centre-stage in this new ‘participatory model’ but it is economics rather than citizenry that is at the very heart of this strategy.

**Key words:** public service, television, economy, civil society, citizenship

The increasing participation of citizens in the definition and implementation of the Public Service Broadcasting channels (PSB) has been presented by several authors (e. g., Raboy, 1994 and 1996) as the way forward for the uncertain non-commercial television sector. Facing fierce competition and financially stretched, PSB operators face the redefinition of their traditional role. Depending generically from the governments and/

\* Versão original da comunicação preparada no âmbito do Projecto Mediascópio (FCT-POCT/COM/41888/2001) e apresentada na Secção de Economia Política da Conferência Científica da *International Association for Media Communication Research*, Porto Alegre, 25-30 de Julho de 2004.

\*\* Professora de Políticas da Comunicação e de Jornalismo da Universidade do Minho. Membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da mesma universidade (helena@ics.uminho.pt)

\*\*\* Professor de Jornalismo da Universidade do Minho. Membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da mesma universidade (mpinto@ics.uminho.pt).

or from regulatory bodies, the reconfiguration of public televisions is perceived as inevitable and the participatory argument has been integrated in the political discourse.

The Portuguese PSB, *Radiotelevisão Portuguesa* (recently renamed Rádio e Televisão de Portugal – RTP), is no exception to this general framework. Neglected by the socialists (in power from 1996 to 2002) and unable to solve its enormous debt, RTP was just there to be redesigned by the centre-right government<sup>1</sup> in office since March 2002. Indeed, the current executive perceived the restructuring of RTP as a major political goal. In the strategic document ‘New Options for the Audiovisual Sector’ (2002), the government clarified its intention to reduce the existing two national generalist public service channels to only one. RTP1 was to remain as a generalist channel whilst RTP2 (renamed *Canal 2* and later *A Dois* or *2:*) was to be handed out to civil society.

According to the government this channel, provisionally called ‘Society channel’ (*Canal Sociedade*) would be a medium of ‘direct communication and relationship between different partners and the public, without the state intermediation’. However, so far the second national channel is still far from any consistent participatory model but the government has already managed to substantially reduce costs.

This article aims to demonstrate the deep difference between political promise and political delivery. As far as the rhetoric went, citizens had the centre-stage in this new participatory model but as far as reality can show up to now it is economics rather than citizenry that is at the very heart of the new strategy.

### Looking for a less expensive Public Service

When social democrats returned to power in 2002, the audiovisual sector was perceived as a crucial area. The previous socialist government (1996-2002) has seriously neglected the Broadcasting Public Service (PBS)’s financial situation and therefore *Radiotelevisão Portuguesa* (RTP) was facing a major debt crisis. Indeed, RTP had no financial means to survive: it had no licence fee (abolished by the social democrats in 1992) and, since 1997, RTP2 was not allowed to have commercial advertising and RTP1 had its own advertising time reduced to a maximum of 7,5 minutes per hour.

With the benefit of hindsight, the socialist media minister (*secretário de Estado*), Alberto Arons de Carvalho, perceived the abolishment of commercial advertising in RTP2 and the reduction of advertising time in RTP1 as the wrong message to the company once it looked like a sign of unequivocal prosperity (Carvalho, 2002: 35). In a book published immediately after the Prime Minister’s (António Guterres) withdrawal from power, Arons de Carvalho has publicly explained the main reason for the RTP’s dramatic situation. The government (his own) has taken the decision of reducing RTP’s advertising after a diligence by the end of 1996 of the management

<sup>1</sup> The 15<sup>th</sup> Constitutional government, led by Durão Barroso, was supported by the Social Democrat Party and by the Popular Party.

board's presidents of the two existing national private companies (Pinto Balsemão, head of *Sociedade Independente de Comunicação*, SIC, and Carlos Monjardino, head of *Televisão Independente*, TVI. 'Balsemão and Monjardino have presented this proposal as the only possible way of saving TVI from certain bankruptcy and to help SIC to breakeven'<sup>2</sup> (Carvalho, 2002: 35).

Indeed, the two Portuguese main parties (Social Democrat Party and the Socialist Party) have dramatically reduced the PSB revenues without any consideration for alternative financial sources. The social-democrats, in power from 1985 up to 1996 believed that competition between private and commercial operators would on its own ending up solving the problem. The socialists (in power from 1996 to 2002), on the other hand, faced too many internal contradictory views on the issue and did not manage to develop a coherent strategic policy for the overall audiovisual sector. The socialist's failure to work out a viable alternative for RTP led the social democrats – whilst in opposition – to call for the privatisation of the public service company.

On October 1997, the social democrat opposition leader, Marcelo Rebelo de Sousa, said that his party would put forward a law proposal concerning the RTP's privatisation if the company's 'manipulation, partiality, injustice and inefficiency' was to be maintained (in Pinto *et al.*, 2000). In the very same year, during the budget Parliamentary discussion, the social democrats kept on insisting in this idea. On May 1998, the Social Democrat Party finally presented to the Parliament a law proposal on the RTP's privatisation (see Pinto *et al.*, 2000). Although this proposal did not become law, it became very clear that most liberal Social Democrat Party sectors intended to keep on fighting for the RTP's total privatization whilst more moderate sectors would call for partial privatisation and/or for the attribution of so-called 'Public Service' tasks to private operators. In either way, the social democrats were henceforward perceived as having a clear intention of handing out (totally or partially) the expensive and financially adrift public service operator.

Neglected by the socialists and unable to solve its enormous debt, RTP was just there to be redesigned by the centre-right government in office since 2002. The government's programme considered the restructuring of RTP as a major political goal and stated that one of the RTP's national generalist channels should be privatized. Not differently from what has been said and written, in May 2002, the Council of Ministers decided to set up a new public service television company with only one generalist channel. The closing up of the RTP2 – understood by the cultural elite as the best RTP's channel – caused an enormous public outcry (see Pinto *et al.*, 2003) and the recently elected centre-right government's popularity started to decline as there was a public perception that the government intended to hand out the RTP's second national television frequency to private interests.

<sup>2</sup> Our translation. For practical reasons, all information in Portuguese used in this paper was translated by the authors. We do apologise if, in any case, we do not express the full meaning of the original text or speech.

In fact, whilst in opposition, the social democrats have argued for RTP's privatisation and presented a law proposal to the Parliament. However, and despite all the previous pro-market arguments, hesitations started to rise. Trying to put itself together with a difficult coalition with the Popular Party, the government started to consider that the privatisation of RTP deserved further thought. The government was not in the best position to go ahead with an unpopular and risky move.

So, hesitations became increasingly more evident and a task force was set up by the government to inform and to develop ideas on the future of the PSB. On September 2002, the working group – led by Helena Vaz da Silva – presented the results and argued against the privatisation of the RTP. The Report<sup>3</sup> sustained that RTP1 should continue operating as a generalist channel and that the terrestrial frequency used by RTP2 should be neither privatized nor used as another public generalist channel. The task force believed that the second national frequency should be put to use as an 'alternative service open to civil society in such terms that it could reinforce difference, universal principles, cohesion and proximity'.

In December 2002, three months after the public presentation of the task force results, the government put forward its own proposals in a widely publicised Report: *Novas Opções para o Audiovisual* (New Options for the Audiovisual Sector, 2002). Accordingly to the document, the responsible for the Media Tutelage, Morais Sarmiento, clarified the government's intention to reduce the existing two national generalist public service channels to only one. RTP1 was to remain as a generalist channel whilst RTP2 was to be handed out to civil society. In these circumstances, the government accepted the task force recommendation not to privatise RTP2 but it framed the new public service channel outside the RTP's scope.

In Morais Sarmiento's words, there were two possible alternatives for the second RTP channel: to remain as an integrant part of the PSB or to be privatised. But the government's most recent vision of a television public service model no longer could be expressed in this duality. "Between the state and the private sector, we have chosen civil society». Bowing to pressures and recognising the difficulty in handing out RTP2 to commercial interests, the government ended up saying that it would attribute RTP's second channel to 'civil society' but details were scarce on the 'civil society' concept and on the implementation of this model.

### **The Civil Society peculiar model**

Although the government's appointed task force on PSB had already mentioned the necessary link between public service and civil society, it may be argued that the government managed to find out a very particular discourse about the future of RTP2. The Report *New Options for the Audiovisual Sector* (2002: 15-16), presented the channel with the following objectives and characteristics:

<sup>3</sup> Relatório do grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão, September 2002.

i) The second channel aims to do public service television outside the realm of the public service operator.

ii) The second channel shall be open to civil society in what constitutes a challenge to all institutions willing to produce public service audiovisual content.

iii) The second channel shall be a direct communications medium between different entities and the public without the state intermediation.

iv) For that purpose, institutional partners will be chosen in different sectors. Once the second channel will not be a generalist one, it will look for demanding and segmented audiences.

v) The second channel has a particular vocation for culture, education, social action, amateur sports, religious confessions, independent production, Portuguese cinema, environment and consumer issues, audiovisual experimentalism and support for new creative formats.

vi) The different partners' participation should have the following possibilities: content production about their sphere of activities, cession of rights concerning cultural events, shows, etc., financing or co-financing of particular programmes or the entire channel.

vii) The PSB, *Radiotevisão Portuguesa*, may also provide content for this channel, namely news programmes and documentaries.

viii) In the initial stage, this channel will be managed by the PSB. RTP will be responsible for the channel's broadcast and it will guarantee the necessary human resources to integrate new partners.

ix) All entities associated to the second channel will be part of an Accompanying Council (*Conselho de Acompanhamento*).

x) The proposed model for the second channel shall have an autonomous financial management. It should aim for its own economic self-sustenance, and will have a global budget of 50% of the present RTP2 (then called Canal 2).

xi) The objective of the progressive development of this model is its total autonomy, that is, the entities involved should assume the channel's responsibility and the broadcasting frequency.

Despite numerous uncertainties about the implementation of such model, the government (with a Parliamentary majority due to a coalition between the Social Democrat Party and the Popular Party) went ahead with this new model. Facing fierce criticism concerning the idea of a Public Service Broadcasting outside the realm of the Public Service broadcaster, Morais Sarmiento continued developing his 'civil society' concept implicit in the New Options for the Audiovisual Sector Report (2002). On December 2003, in a speech<sup>4</sup> delivered during the ceremony to inaugurate the adherence of 'civil

<sup>4</sup> [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro\\_Ministro/Intervencoes/2004331\\_PM\\_Int\\_RTP.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/Intervencoes/2004331_PM_Int_RTP.htm)

society' partners to the new channel renamed '2:', the responsible for the media made an highly apologetic discourse about the government's 'civil society' idea.

Morais Sarmiento argued that this model will work as a 'powerful engine for the improvement of our society and to the maturity of our democracy'. Considering channel '2:' a pioneering experience and an unprecedented change in the Portuguese television history, the government's responsible for the media argued that for the very first time, 'we will have a different substantial form of communication: a television channel without content mediation'. For the very first time, continued Moraes Sarmiento, 'we have taken the risk of setting up a television channel whose mission is to develop a public service provided by the public itself'.

With these words, the government wanted to convince society of the generosity of such offering. The state offers 'civil society' a public good (a national television channel), and it is now up to 'civil society' to organise itself and to fully contribute to the provision of public service audiovisual content. This would constitute what Moraes Sarmiento called a 'non-mediated', a 'direct communication' between the sender and the receiver. 'It is our belief that the Portuguese television will seriously improve with this direct communication because the sender and the receiver are truly close and because television is taken to citizens and citizens are taken to television'.

The media minister also perceived this idea as highly functional and as having an enormous potential to the entire society: it would stimulate active participation, it would contribute to the development of a more effective and more active citizenry, it would contribute to the development of a shared communication amongst citizens and, last but not least, it would contribute to the general improvement of democracy. Summing up, citizens would be both providers and the audience of their own programmes. In the government's 'revolutionary' perspective: the public service television would be in the hands of the public itself.

Without any consistent theoretical or working definition of 'civil society' the offering of the second national channel to this abstract sphere caused perplexity amongst media analysts and academics. Indeed, nor the government neither the government's appointed task force on the restructuring of the Public Service have elaborated on the concept. Indirectly, it can be inferred that, in this case, the concept refers to institutions operating outside the state apparatus and not driven by market-oriented interests. This is obviously insufficient to identify the sort of interests and forces which might have access to their 'public service' share and in what terms. Furthermore, it does not clarify the role institutions such as public universities and other publicly funded non-profit organizations might play in the new audiovisual arena.

The then Director of *Diário de Notícias*, Mário Bettencourt Resendes, quoted the Head of the Impresa Multi-media group, Pinto Balsemão, to emphasise that it is not likely that 'civil society' is interested or that it has resources to use this offering because it is hard to see the audience potential for a channel that probably will not be better than a 'sum of institutional propaganda broadcasts' (in *Diário de Notícias*, 19. 12. 2002). Few days later, in the same newspaper, Paulo Cunha e Silva argued that civil

society does not know how to produce audiovisual content. To produce such content, he argued, 'technique and a highly professionalized culture are indispensable and this is not compatible with amateurism' (23. 12. 2002). In another daily newspaper, *Público*, Eduardo Prado Coelho wrote: 'It is true that civil society had a Christmas present: it got a television channel. But to offer one television channel to civil society means absolutely nothing. What really matters is to know who is going to select civil society agents, who pays for the programmes, who coordinates their allocation and who provides information services' (19. 12. 2002).

But the government's idea had also some support. The Director of *Público* daily newspaper and former member of the Public Service task force, José Manuel Fernandes, believed that an opportunity should be given to civil society. According to the *Público*'s Director the true reason why civil society is not trusted is due to an old leftist prejudice that is based in the idea that the people must be educated and that only the state is good at it (23. 12. 2002). On the same line, Eduardo Cintra Torres, a well known media critic, also believed that elitist arguments were being used to depreciate the government's initiative: the elites want the public service for themselves but probably other spectators need it the most (*Público*, 30. 12. 2003).

In fact, and despite other relevant changes in the audiovisual sector (e. g., merger of public radio and television in a single broadcasting company) only the destiny of the second RTP channel managed to capture the public and the media attention. Columnists such as Vasco Pulido Valente (in *Diário de Notícias*, 21. 12. 2002) stated that the government's choice had a hidden agenda. Pulido Valente believed that, as defined by Morais Sarmiento, the second channel was a 'still-born' and in these circumstances the government managed to find a dissimulated way of handing it out to private interests (in *Diário de Notícias*, 21. 12. 2002). The government's intentions are not likely to be found out but two explicative versions of this political decision became popular in the press. On the one hand, there was a view that the government could no longer say that the second national channel would continue under the RTP's umbrella. The government has presented itself as a reformist one and the media structural change was enshrined in the government programme and in other ulterior documents and speeches. For some, this third avenue (civil society instead of state or private profit-driven interests) was a mere way of masquerading a simple reality: the second channel would go on as a 'normal' RTP channel but the government could not say it. On the other hand, there are those who argue that when this experience is over, the government will realise that a civil society based channel is not viable and consequently it will end up being sold out (see, inter alia, Eduardo Prado Coelho, *Público*: 20. 12. 2002).

### **From rhetoric to practice: a six months experience**

Despite the enormous potential, complexity and ambiguity of the civil society concept, we do not intend to discuss it here in any detail. For the very limited purpose of this paper, we will mention some dimensions that might help us to examine what has

been argued by the government and what has been implemented since January 2004. The Centre for Civil Society (London School of Economics) says that ‘Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organisations such as registered charities, development non-governmental organisations, community groups, women’s organisations, faith-based organisations, professional associations, trade unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups’<sup>5</sup>.

As we perceive it, the ‘civil society’ concept incorporates the notion of ‘public sphere’ (J. Habermas) where social actors, groups and organizations relate to each other and fight for their interests. The existence and performance of these actors confer vitality and density to individual and social life. It enshrines the notion of freedom (non-coercive action) of belonging, freedom of participation, freedom of expression in a wide variety of organisations, and freedom of organisations to develop their own activities. ‘Civil society’ also refers to a common share of interests, objectives and values sustaining differentiated institutions and to the organization of benevolent action, mainly non-profit driven and based on volunteer work. Finally, it includes the notion of autonomy vis-à-vis the state, though the frontiers are not always clear.

In spite of the non-conceptualisation of the ‘civil society’ by the government, it was quite clear that this option would comprehend a relevant role for non-profitable cultural, social and scientific organizations which were neither part of the state nor market-oriented. The government wanted – in discursive terms, at least – to put the public in the centre stage of the new television public service that would no longer be part of the public service broadcaster. The government also intended to facilitate expression, to allow new voices to speak up for themselves in a direct form of communication (without the state intermediation). Finally, there was the expressed intention to promote participation and the qualification of the democratic values. These ideas are broadly coherent with a general view of civil society as we have just referred to.

Indeed, it should be recognised that the six-month experience (from January 2004 up to July 2004) of the new channel 2: demonstrates a considerable increase in the participation of social actors. The access of new social agents to the broadcasting scene has the potential to contribute to the proliferation of alternative issues, the representation of new interests and the presentation of different perspectives. Manuel Falcão, the Director of the new channel, stated that programmes produced by new partners account for 23 hour programming per week (in *Diário de Notícias*: 06. 07. 2004). The remaining programming schedule is broadly sustained by the previous RTP’s second channel.

<sup>5</sup> [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm) (access: 07. 07. 2004)

Around 60 governmental and non-governmental institutions are currently involved (with their own means or contracting out) in audiovisual production for channel 2. These entities include governmental ministries, universities, foundations, charities, and other environmental, consumer, professional, business, sports and media organizations. Amongst these institutions, 13 are foundations and superior education institutions (public or private), 11 are integrant part the government, 10 are professional organizations and 17 are directly related with social beneficence.

Independently from the selection mechanisms and despite all the criticism regarding the amateurism and the ‘political party broadcast’ look of some programmes, the effective participation of these entities corresponds to an increase in the plurality of voices in the public space, and apparently the amateurism by itself did not contribute to any decrease in audience rates. The new channel started operating in January 2004 with a 3,9 monthly share and its monthly share rose to 4,3% in June. Still, the lack of professionalism of some entities involved is recognised by the Channels Director himself (quoted in Eduardo Cintra Torres, *Público*, 06. 07. 2004).

Although the Channel 2: partners considered the six month experience positive, there is an almost unanimous chorus regarding the absence of production conditions (see, inter ali, dossier of *Diário de Notícias*, 06. 07. 2004). There are obviously well off partners who contract out and put on air broadcasting quality programmes but there are also those who cannot afford independent productions and make their own audiovisual content with no adequate know how or technical means. ‘It is necessary production means in order to collaborate in a different way’, said the President of the Nature League, José Manuel Alho (*Diário de Notícias*, 06. 07. 2004). The lack of financial support or production facilities for the channel 2: partners has been the main concern but the channel’s Directed appointed by the government, Manuel Falcão, argued that it is up to partners to make ‘a bigger investment’ and that ‘partners must organize themselves’ (*Diário de Notícias*, 06. 07. 2004).

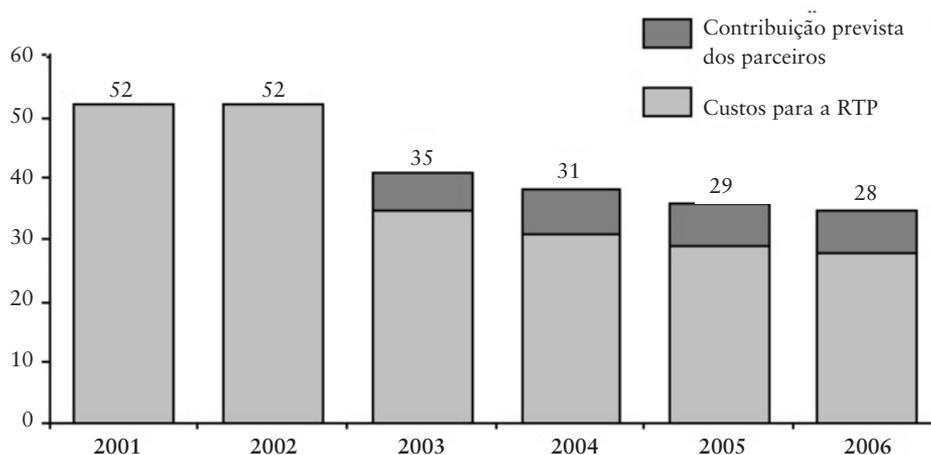
Indeed, if we look back to the recent RTP’s history, it becomes quite clear that the development of this new ‘revolutionary’ social society channel is intrinsically related to the PSB company dramatic economic situation. The licence fee was abolished by the social democrats and advertising time was reduced by the socialists. The company could not pay its debts and the government wanted to reduce its contribution. Willing to put the blame on the previous socialist governance (from 1996 to 2002), Morais Sarmiento explained the RTP’s deterioration over the past six years in the following terms:

- The RTP’s audience share has decreased from 44% in 1995 to 28% in 2002;
  - RTP is technically bankrupt with an accumulated debt of €1200 million;
- (in *Novas Opções para o Audiovisual*, 2002).

Independently from the political responsibilities for the RTP’s current situation (see Sousa and Santos, 2003), the social democrat government was not prepared to maintain the RTP expenses. In these circumstances, and considering that privatisation

became a tough political option, the government developed a global restructuring programme that instead of financing two national generalist channels would end up financing only one. This strategy is also notorious in the governmental slogan ‘better public service for less money’. Indeed, in 2002, according to RTP data, the operational costs of the second channel were €52 million. The governments expects a progressive decrease of the channels costs to €28 million in 2006 (figure 1) and an equally progressive financial commitment of both present and future partners.

Figure 1 – Evolution of total second channel expenditure



Figures: € Millions

Source: RTP

This experience results from immediate economic difficulties and from governmental hesitations regarding the destiny of the second RTP generalist channel. However, significant changes were indeed introduced over the last six months. We have already mentioned the diversification of social actors involved in the public sphere, even if many institutions are integrant part of the state apparatus. In any case, and despite the much criticised amateurism of some social agents, the channel’s partners introduced a higher level of differentiation in the audiovisual output. But, so far, these partners only produce around four hours per day. Therefore, the channel is still grossly maintained by the RTP’s structure.

This does not mean that, apart from partners’ production, channel 2: is a copy of the previous second RTP channel. Indeed, the overall programming schedule underwent significant changes. At least two areas deserved particular attention: programmes for children and information. A considerable investment was made in the qualification of programming for children through the setting up of a specific department with qualified staff. It is a clear strategic objective to provide a community service through children’s audiovisual entertainment and education, not only through the broadcast-

ing of quality children's programme but also through its adequate location in the programming schedule. Additionally, Manuel Falcão emphasised the simultaneous subtitling and Portuguese voice-over in foreign programmes: 'it has already been tried in France and it aims to facilitate the programme's comprehension by children with hearing disabilities and to incentive reading amongst children and young people' (in *Media XX*, September/October 2003: 33).

In the information arena, changes were also introduced. The channel 2: Director wanted information bulletins to be characterised by journalistic criteria and not by editorial choices based on audiences (in *Media XXI*, September/October 2003: 32). Over the past six months, it is observable that information services attempted to develop clearer journalistic choices based on rigorous and more objective criteria. Social and political themes – which commercial channels do not cover – have also come to the fore and debates have been informed by qualified analysts. Still, as we perceive it, information should be a crucial dimension of any public service and, despite the aspects we have just mentioned, no additional financial resources were attributed to information services. Quite on the contrary, the information broadcasting time was reduced to half an hour per day and RTP1 has been the main content provider for the new channel. Therefore, increasing editorial rigour has been attempted with fewer resources and within a more limited schedule time.

Overall, it can be argued that efforts have been made by the channel 2: Director in order to provide cheaper but more diversified and qualified output. Despite difficulties, the role of partners cannot be underestimated and they generally perceived the experience as being positive. What is not so clear – at least so far – is the public appreciation (though audience rates have not gone down) for this new channel. Indeed, apart from the direct participation of social actors, no regulatory body to listen and interpret the citizens' suggestions and opinions was set up.

The citizenship rhetoric did not provide any efficient regulatory mechanism in order to contribute to the development and up-dating of the public service concept and its implementation. Citizens (with production means and know how) are expected to express themselves and to provide free of charge programmes for channel 2: but no ideas were developed regarding the education neither for audiovisual production nor for the critical reading of the audiovisual narrative and contents. Media education and media literacy were not on the agenda.

Furthermore, the RTP's Advisory Council (*Conselho de Opinião*), supposed to represent the social complexity of contemporaneous society, had its power reduced by the social democrat government. On May 2002, when the Council of Ministers decided to set up a new public service television company with a single generalist channel and appointed a five-member top management team to implement the decision, the RTP's *Conselho de Opinião* did not approve the management team because no agreement was reached regarding the reduction of RTP's services. As the Advisory Council had the power to veto the team, the governmental coalition (with a Parliamentary majority) altered the Television Law in order to reduce the council's power.

It should be referred that the existing channel 2: has an Accompanying Council (*Conselho de Acompanhamento*) led by Fundação de Serralves. This council is supposed to guarantee the channel's quality and diversity but it has no specific resources and it does not represent citizens but the channel's partners.

### Concluding remarks

Public services, in general, and PSB, in particular, have undergone major changes over the last two decades. Technological changes and ideology (competition, privatization and market deregulation) have played a fundamental role to the redefinition of public service television all over Europe. The Portuguese PSB was no exception to this general framework. What is quite new is the government's discourse and political decisions regarding RTP. In most countries, broadcasting developed from a monopoly to a competition model (it also happened in Portugal in the early 1990's) but now a third possibility is being attempted. The government decided to remove one channel from the public operator and to offer it to 'civil society'.

Indeed, the social democrats in power since March 2002 (led by Santana Lopes since 17 July 2004<sup>6</sup>) decided to reduce the RTP's generalist channels from two to only one. This second one went to 'civil society': 'a medium of direct communication and relationship between different partners and the public without the state intermediation', as the government put it.

Apparently, it looked like a quite revolutionary idea and it was presented as such: society itself would directly communicate to society. Television was to be produced by consumers themselves. Senders and receivers would be part of the same body. This model would avoid intermediary actors and society would find the means, the conditions, and the content to express itself in an unprecedented form.

In any case, social agents were selected and the experience is underway. Channel 2: is clearly a more plural space: new voices, news perspectives are on the air. The overall programming has also been altered and, comparatively with the previous second RTP channel, it can be argued that more attention has been paid to children's programmes and the journalistic criteria in the information services look clearer.

However, to offer a television channel to civil society does not necessarily mean that citizens will be better and equitably served. Indeed, the 'civil society' discourse is no guarantee of sustained quality and diversity. What deserves serious attention is the selection mechanisms of social agents, the channel's power structure, the processes related to the construction of the programming schedule, the financial sources for audiovisual production and distribution, the news editorial control and the regulatory mechanisms. Furthermore, it is not clear who is supposed to take the responsibility for the development of a strategic view for the channel's future.

<sup>6</sup> In 22 July 2004, José Manuel Durão Barroso was elected by the European Parliament to become the next President of the European Commission. Santana Lopes is currently the Prime Minister of the Portuguese government. The Social democrat Party and the Popular Party coalition is to be maintained.

So far, and despite some positive aspects we have just mentioned, channel '2': is still far from any consistent participatory model. The state offered 'civil society' a public good (a national television channel) and it is now up to 'civil society' to organise itself and to fully contribute to the provision of public service audiovisual content. In discursive terms, citizens had the centre-stage in this new participatory model but up to now it seems to be economics rather than citizenry that is at the heart of the new strategy.

To sum up, it can be argued that the government has developed a 'direct communication' rhetoric (citizen to citizen; civil society to civil society) but, despite few interesting dimensions, this is still far from any consistent model. It is very likely that social asymmetries shall be replicated in channel 2: because the 'participatory openness' does not appear to be consistent with a balanced access to the new medium.

### References

- Assembleia da República (1986). *Programa do X Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República (1987). *Programa do XI Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República (1992). *Programa do XII Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República (2002). *Programa do XV Governo Constitucional, Apresentação e Debate*. Lisboa: Assembleia da República.
- Barata-Feyo, José Manuel (2002) *RTP: O Fim Anunciado*, Lisboa: Oficina do Livro.
- Barreto, António (org.) (1996) *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Bruneau, Thomas C. e Alex MacLeod. (1986) *Politics in Contemporary Portugal – Parties and the consolidation of democracy*, Boulder: Lynne Rienner.
- Carvalho, Alberto Arons (2002) *Valerá a Pena Desmenti-los?*, Coimbra: Minerva.
- Collins, Richard (2002) 'The Contemporary broadcasting market and the role of the Public Service broadcaster. A view from the UK. Paper delivered at the 'Public Service Broadcasting – expectations and reality' conference, Helsinki, Finland, 20 March.
- Collins, R. et al. (1987) *The Economics of Television*, Londres: Sage.
- Garnham, Nicholas (1990) *Capitalism and Communication – Global Culture and the Economic of Information*, Londres: Sage.
- Harrison, J. and L. M. Wood (2001) 'Defining European Public Service Broadcasting' in *European Journal of Communications*, Vol. 16 (4), pp. 477-504.
- McQuail, Denis (1992) *Media Performance, Mass Communication and the Public Interest*, Londres: Sage.
- Melody, W. H. (1990) 'Communications Policy in the Global Information Economy' in M. F. Ferguson (ed.) *Public Communication: The New Imperatives*, Londres: Sage.
- Mesquita, Mário (1994). 'Os meios de Comunicação Social'. Reis, António (Ed.). *Portugal – 20 anos de Democracia*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Mitchell, Jeremy and Jay Blumler 'Is Television Accountable to Viewers?' in *Policy Studies*, Winter 1994 Vol. 14, n.º 4, 4-21.

- Optenhögel, Uwe. (1986). 'Portugal'. Kleinstueber, Hans J. *et al.* (Eds.). *Electronic Media and Politics in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Pinto, Manuel *et al.* (2000) Pinto, Manuel *et al.* *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999)*, Braga: Universidade do Minho.
- Pinto, Manuel *et al.* (2003) *Televisão e Cidadania*, Braga: Universidade do Minho.
- Pinto, Manuel and Helena Sousa (2004) 'Portugal' in Mary Kelly, Gianpietro Mazzoleni and Denis McQuail, *The Media in Europe*, London: Sage.
- Raboy, Marc (ed.) (1996) *Public Broadcasting for the 21st Century*, London, John Libbey Media.
- Raboy, Marc (1994) 'The Role of the Public in Broadcasting policy-making and Regulation' in *European Journal of Communication*, Vol. 9 (1), pp. 5-23.
- Smith, A. (1989) 'The Public Interest' in *Intermedia*, n.º 17.
- Sousa, Helena (1996) *Communications Policy in Portugal and its Links with the European Union*, London, School of Social Sciences, City University (Ph. D. Thesis).
- Sousa, Helena (1999). 'Serviço Público, Televisão Comercial e a Implementação da Lei: Alguns Elementos para o Debate'. *Comunicação e Sociedade 1, Cadernos do Noroeste, Série Comunicação*, Vol. 12 (1-2).
- Sousa, Helena (2000). 'Políticas da Comunicação: Continuidades e Reformas'. Pinto, Manuel *et al.* *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999)*, Braga: Universidade do Minho.
- Sousa, Helena e Luís António Santos (2003) 'RTP e o Serviço Público: um percurso de inultrapassável dependência e contradição' in Pinto, Manuel *et al.* *Televisão e Cidadania*, Braga: Universidade do Minho.

#### Complementary sources:

- Assembleia da República, Lei n.º 58/90 de 7 de Setembro Regime da Actividade de Televisão.
- Assinatura dos Protocolos de Parceria entre a RTP e entidades da Sociedade Civil para o novo canal '2:' in [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro\\_Ministro/Intervencoes/2004331\\_PM\\_Int\\_RTP.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/Intervencoes/2004331_PM_Int_RTP.htm)
- Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão. *Relatório Final*, Outubro de 1996.
- *Comunicado da Alta Autoridade para a Comunicação Social de 4 de Outubro de 2001* (Statement of the High Authority for the Media of 4 October 2001) in [www.aacs.pt](http://www.aacs.pt) (Novidades)
- Constituição da República Portuguesa.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Radiotelevisão Portuguesa, SA. em 17 de Março de 1993.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Radiotelevisão Portuguesa, SA. em 31 de Dezembro de 1996.
- Decree n.º 3/IX, Segunda Alteração à Lei n.º 31-A/98, de 14 de Julho (Aprova a Lei da Televisão), alterada pela Lei n.º 8/2002, de 11 de Fevereiro in [www.assembleiadarepublica.pt](http://www.assembleiadarepublica.pt)
- Deliberação do Conselho de Ministros de 9 de Maio de 2002 (*Deliberation of the Council of Ministers of 9 May 2002*) in
- Deliberação do Conselho de Ministros (9 de Maio de 2002) (Deliberation of the Minister's Council of 9 May 2002) in [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)
- Deliberação do Conselho de Ministros (9 de Maio de 2002) (Deliberation of the Minister's Council of 9 May 2002) in [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)
- *Diário de Notícias* newspaper.
- Discurso do Ministro da Presidência na apresentação do novo operador e Serviço Público de rádio e televisão (Speech of the Presidency minister on the presentation of the new operator, and radio and television public service) in [www.portugal.gov.pt/mp/pt/GabImprensa/docs](http://www.portugal.gov.pt/mp/pt/GabImprensa/docs)
- Governo da República Portuguesa, *Programa do XIII Governo Constitucional* <http://www.portugal.gov.pt/Portal/DoGoverno/ConselhodeMinistros/DeliberacaoCM20020509>
- Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social (*High Authority for the Media Law*), Law n.º 43/98 of 6 August in [www.secs.pt](http://www.secs.pt)

- Letter from the President of the Republic, Jorge Sampaio, to the President of the Parliament, João Mota Amaral (Lisbon, 17 June 2002), made available by the Portuguese Parliament.
- *Media XXI*, Setembro/Outubro, 2003, Ano VIII n.º 72.
- Novas opções para o audiovisual, Dezembro de 2002 (New options for the Audiovisual sector, December 2002) in [www.portugal.gov.pt/mp/pt/GabImprensa/docs](http://www.portugal.gov.pt/mp/pt/GabImprensa/docs)
- *Presidência do Conselho de Ministros*. (11. 11. 2002). 'XV governo Constitucional – Os primeiros seis meses – Estamos a Cumprir – Portugal vai Vencer'. <http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/20021111SeisMeses1.htm>
- *Presidência do Conselho de Ministros*. (19. 12. 2002). 'Novas Opções para o Audiovisual'.
- *Público* Newspaper.
- *Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão*, September, 2002.



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 111-114.

## **Situação actual e tendências da situação económica e financeira dos operadores de televisão em Portugal**

Pedro Jorge Braumann\*.

### **Resumo**

Este breve artigo dá conta da importância de considerar a situação económica e financeira das empresas que exploram os canais nacionais de televisão generalista em Portugal para a definição das suas próprias estratégias. A situação financeira dos diferentes operadores não tem evoluído genericamente de forma muito positiva.

**Palavras-chave:** Radiotelevisão Portuguesa, Televisão comercial, Economia, Finanças

A importância de analisar a situação económica e financeira das diferentes empresas que exploram os canais de televisão, RTP, S. A. (Radiotelevisão Portuguesa) – operador público, SIC (Sociedade Independente de Comunicação) e TVI (Televisão Independente) – operadores privados, tem sido frequentemente descurada, mas na realidade grande parte das suas actuais estratégias são muito condicionadas pelos resultados financeiros dos últimos anos. A situação financeira dos diferentes operadores não tem evoluído de forma muito positiva, particularmente no que diz respeito à RTP.

Analisando o Quadro que nos permite ver a evolução financeira dos operadores de televisão desde a abertura à concorrência privada, é de salientar a degradação da situação da empresa pública de televisão (RTP), que apresenta em 1994 uma situação de falência técnica (o Passivo já era superior ao Activo Líquido em 8,071 milhões de contos, ou seja o Capital Próprio é negativo), situação que aparentemente melhorou em 1995 (o Activo é superior ao Passivo em 4,794 milhões de contos e portanto o Capital Próprio é agora positivo), mas que na prática é explicável sobretudo pela valorização dos Arquivos em 26,569 milhões de contos e pelo aumento de capital em

\* Director da RTP e subdirector do Departamento de Audiovisual e Multimédia da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa (pjbraumann@mail.telepac.pt)

12,800 milhões de contos. Desde 1996 o Capital Próprio da empresa é negativo e tem vindo a degradar-se sucessivamente, atingindo no final de 2002 um valor negativo de 197,602 milhões de contos (985,634 milhões de euros).

A concorrência entre os diferentes canais e a escassez do mercado publicitário é em grande medida responsável pela actual situação financeira dos diferentes operadores de televisão, mas se em parte os maus resultados são explicáveis pela subida de custos de programação e pelos baixos preços cobrados pelos *spots* publicitários, não é possível ignorar os erros de gestão e de estratégia, que alguns destes mesmos operadores não conseguiram evitar.

Não é estranho que nos primeiros anos de exploração as televisões privadas tenham prejuízos mais ou menos elevados, sendo até de salientar dentro do panorama europeu a rapidez com que a SIC começou a ser líder de audiências e a apresentar Resultados Líquidos do Exercício positivos, situação que infelizmente se inverteu depois de 2000.

Será de salientar que entre 1992 e 2002, mesmo com subsídios públicos de 134,686 milhões de contos (em 1996 os subsídios públicos aumentaram para 14,5 milhões de contos, em 1997 foram de 10,35 milhões de contos, em 1998 de 14 milhões de contos, em 1999 de 20,8 milhões de contos, em 2000 de 15,238738 milhões de contos, em 2001 de 14,470 milhões de contos e em 2002 de 18,323 milhões de contos), a RTP acumulou resultados negativos de 292,383 milhões de contos ou 1458,400 milhões de euros (em média 26,580 milhões de contos ou 132,580 milhões de euros negativos por ano); a TVI, muito embora tenha tido já resultados positivos a partir de 1999, acumulou resultados negativos entre 1992 e 2002 de 19,391 milhões de contos ou 96,722 milhões de euros (em média cerca de 1,763 milhões de contos ou 8,794 milhões de euros negativos por ano); a SIC acumulou resultados positivos entre 1992 e 2002 de 0,58 milhões de contos ou 2,893 milhões de euros (em média cerca de 0,053 milhões de contos ou 0,264 milhões de euros positivos por ano, já que entre 1995 e 2000 apresentou resultados positivos).

O total de resultados líquidos negativos dos três operadores atingiu entre 1992 e 2001, o valor de 311,038 milhões de contos ou 1 551,451 milhões de euros (em média cerca de 28,276 milhões de contos ou 141,040 milhões de euros negativos por ano).

A situação económica e financeira dos dois operadores privados, SIC e TVI, apesar de não atingir a gravidade da RTP, parece também sofrer os efeitos da redução do mercado publicitário, particularmente em 2001 e 2002.

A abertura a mais dois operadores privados da televisão em 1992, embora vantajosa em vários aspectos, pareceu ignorar as possibilidades de o mercado publicitário televisivo português suportar primeiro os custos de quatro canais generalistas e posteriormente de três canais generalistas, sem qualquer taxa no serviço público.

A evolução do mercado publicitário nos últimos anos e as tendências futuras parecem não permitir alimentar grandes esperanças sobre a possibilidade, a médio prazo, das receitas publicitárias serem suficientes para as necessidades financeiras dos operadores de televisão em Portugal, particularmente num quadro de lançamento de novos canais na televisão por cabo e talvez futuramente na televisão digital terrestre.

**EVOLUÇÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO LÍQUIDO EM PORTUGAL**  
(Valores em milhões de contos ou em milhões de euros)

|         | Mercado Publicitário Líquido de Televisão*<br>(valores em milhões de contos) | Mercado Publicitário Líquido de Televisão*<br>(valores em milhões de euros) | Total do Mercado Publicitário Líquido – Televisão e Outros Meios<br>(valores em milhões de contos) | Total do Mercado Publicitário Líquido – Televisão e Outros Meios<br>(valores em milhões de euros) | Peso Relativo da Televisão no Total do Mercado Publicitário Líquido (%) |
|---------|--|---|--|---|---|
| 1993    | 30,790   | 153,580   | --   | --  | --  |
| 1994    | 32. 988  | 164,542   | --   | --  | --  |
| 1995    | 35,222   | 175,687   | --   | --  | --  |
| 1996    | 36,135   | 180,243   | --   | --  | --  |
| 1997    | 38,552   | 192,299   | --   | --  | --  |
| 1998    | 45,979   | 229,344   | --   | --  | --  |
| 1999    | 54,189   | 270,294   | 132,719  | 662   | 40,8 %  |
| 2000    | 61,593   | 307,227   | 142,543  | 711   | 43,2 %  |
| 2001    | 53,848   | 268,591   | 129,912  | 648   | 41,4 %  |
| 2002**  | 49,519   | 247,000   | 118,485  | 591   | 41,8 %  |
| 2003*** | 50,521   | 252,000   | 121,492  | 606   | 41,6 %  |
| 2004*** | 53,729   | 268,000   | 130,714  | 652   | 41,1 %  |
| 2005*** | 56,335   | 281,000   | 139,335  | 695   | 40,4 %  |

\* Estimativa do valor da publicidade líquida na televisão hertziana depois de descontos, campanhas, comissão agência e *rappel* médio.

\*\* Estimativa para 2002.

\*\*\* Previsões

Fonte: OBERCOM e cálculos próprios.

**SITUAÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DOS OPERADORES DE TELEVISÃO**  
**De 1992 a 2002**

(a preços correntes com valores em milhões de contos ou mil milhões de escudos)

**ACTIVO LÍQUIDO**

|     | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2002*   |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| RTP | 42,263 | 39,418 | 33,738 | 56,078 | 67,655 | 62,340 | 83,843 | 89,856 | 85,044 | 90,711 | 76,058 | 379,378 |
| SIC | 10,944 | 11,621 | 11,055 | 12,592 | 13,514 | 17,996 | 22,571 | 28,834 | 25,143 | 35,952 | 34,784 | 173,502 |
| TVI | 6,448  | 8,078  | 17,936 | 15,545 | 12,157 | 7,928  | 9,700  | 12,555 | 22,197 | 30,570 | 34,159 | 170,382 |

**PASSIVO**

|     | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2002*     |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| RTP | 30,817 | 37,860 | 41,809 | 51,809 | 71,929 | 82,927 | 134,670 | 165,654 | 194,843 | 245,936 | 273,658 | 1 365,001 |
| SIC | 5,645  | 8,319  | 6,716  | 8,099  | 7,314  | 9,862  | 11,928  | 18,572  | 13,764  | 29,944  | 31,915  | 159,192   |
| TVI | 4,895  | 8,557  | 9,667  | 12,129 | 16,905 | 19,924 | 7,661   | 10,517  | 15,984  | 19,154  | 20,197  | 100,740   |

**RESULTADO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO**

|     | 1992   | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2002*    |
|-----|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| RTP | -4,109 | -7,833  | -19,558 | -26,581 | -18,512 | -32,223 | -25,040 | -24,992 | -34,665 | -53,106 | -45,764 | -228,270 |
| SIC | -0,691 | -5,997  | -1,962  | 0,154   | 1,905   | 3,026   | 5,360   | 3,979   | 4,141   | -5,454  | -3,881  | -19,358  |
| TVI | -0,911 | -5,479  | -4,971  | -4,852  | -6,173  | -4,323  | -1,319  | 1,054   | 3,120   | 1,917   | 2,546   | 12,700   |
|     | -5,711 | -19,309 | -26,491 | -31,279 | -22,780 | -33,520 | -20,999 | -19,803 | -27,404 | -56,643 | -47,099 | -234,928 |

Fonte: Relatórios e Contas da RTP, SIC e TVI (1992 a 2002).

\* Valores em milhões de euros

## **A televisão adiada: as políticas para a televisão regional e local em Portugal**

Dora Mota\*

### **Resumo**

Este artigo procura descrever as políticas recentes para a televisão regional e local em Portugal, integrando-as no contexto das transformações em curso nos *media* desde finais dos anos oitenta. Embora mais tarde que outros países europeus com identidades regionais mais definidas, Portugal teve também um surto de canais-“pirata”, que surgiram na sequência do esforço de legalização das rádios locais. Mas a criação de legislação específica para a televisão regional e local nunca foi uma prioridade para os sucessivos governantes, embora no período em análise o sector televisivo português tenha sofrido grandes transformações e actualizações tecnológicas. A exiguidade do mercado publicitário foi apresentado como o maior obstáculo, embora seja evidente a falta de vontade política em abrir mão de um meio tradicionalmente controlado pelo Estado. Recentemente, o maior grupo de telecomunicações português criou canais regionais por cabo, mas a experiência falhou. Actualmente, a televisão regional permanece acantonada no serviço público, que canalizou a cobertura regional para o cabo, contra as recomendações da entidade reguladora.

**Palavras-chave:** política da comunicação, televisão regional, televisão local, televisão de proximidade, identidade regional

Uma denominada “TV Regional de Sintra” interferiu, cerca das 23h45 da passada quinta-feira, na emissão do 2.º Canal da RTP captada na Estefânia, em Sintra, soube o PÚBLICO junto de vários moradores daquela zona. O segundo canal deixou na altura de ser captado em boas condições, devido a interferências na emissão. (...) Chegada a hora divulgada, sem atrasos, foi emitido o filme exibido recentemente pela RTP. No final, novo ‘spot’ prometeu maior potência e qualidade, acrescentan-

\* Jornalista de *O Comércio do Porto*. Prepara a dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências da Comunicação – Ramo de Especialidade em Informação e Jornalismo, na Universidade do Minho (dora.mota@mail.pt)

do: “Marcamos encontro consigo na próxima semana com algumas novidades”. (...) No Centro Emissor de Monsanto da Teledifusora de Portugal (que gere o sinal televisivo nacional) um técnico de serviço, apesar de desconhecer o sucedido, adiantou já terem “existido centenas de casos nomeadamente em Loures, Amadora, Almada e Abrantes”. Esclareceu que “uma cassete gravada, um pequeno emissor e um painel são o suficiente para emitir em cerca de meia dezena de quilómetros”.

Notícia do *Público* de 23 de Setembro de 1991

### I. Televisão regional e local na Europa

São tantas e tão variadas as televisões regionais e locais da Europa que a identificação de algumas tendências se sobrepõe à quantificação. Parece também não haver dados rigorosos sobre a quantidade de canais existente, nem será fácil manter actualizado um número oscilante. Entre canais legais, semilegais e “piratas” há frequentes nascimentos e mortes principalmente entre os pequenos operadores de dimensão local a braços com dificuldades financeiras (Moragas Spà, 2000; Aguilar, 2000). Quando os primeiros canais deste âmbito surgiram, a legislação não os previa. Em alguns casos, como o de Espanha e o do Reino Unido, as televisões locais trabalharam durante anos numa situação de alegalidade ou mesmo de ilegalidade.

A falta de legislação ou de licenças nunca foi obstáculo. Em Espanha, contavam-se em 1999 cerca de 700 emissoras locais. Dois anos depois, estima-se que o número tenha crescido para mil, dos canais autonómicos aos pequenos emissores<sup>1</sup>. Só os operadores públicos de televisão regional e local (nos quais se encontram as RTP Madeira e Açores e a RTP Porto) praticamente se multiplicaram por oito em vinte anos, a avaliar pelo aumento do número de membros da Associação Europeia de Televisões Regionais – Circom Regional. Em 1983, a associação foi fundada com 48 estações de televisões públicas de quatro países europeus como membros. Em 2002, agregava 376 estações de 38 países<sup>2</sup>.

A forma de financiamento é variada. A publicidade é a principal fonte de subsistência, mas os canais regionais e locais amparam-se também em subsídios públicos (que, em alguns países, são taxas municipais e comunitárias), patrocínios, subscrições e donativos, venda de programas e aluguer de material. As receitas comerciais podem ainda surgir combinadas com as outras fontes de financiamento. No País de Gales, taxas sobre as receitas publicitárias dos outros operadores servem para financiar os canais regionais (Bustamante, 2003; Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, 1996).

Apesar de, nos últimos tempos, o factor económico determinar cada vez mais o interesse dos operadores pela televisão regional e local, o seu aparecimento está predominantemente ligado a motivações políticas e culturais. Foram a expressão de

<sup>1</sup> *El País*, “Las televisiones locales inundam España”, 20 de Maio de 2001.

<sup>2</sup> Cf [www.circom-regional.org](http://www.circom-regional.org)

um movimento que começou na América do Norte e se propagou depois à América Latina e à Europa. Neste continente, foram ao mesmo tempo causa e consequência de algumas das principais transformações no panorama audiovisual europeu: o fim dos monopólios estatais, a entrada dos operadores privados no sector televisivo e o reconhecimento da democracia da comunicação.

Em 1992, o Conselho da Europa atribuiu ao grupo EUROTV – quinze investigadores sob a coordenação dos catalães Miquel de Moragas Spà e Carmelo Garitaonandía – a missão de mapear a televisão regional no espaço comunitário e de recomendar possíveis rumos para as políticas de comunicação com impacto sobre esses *media* (Lopez, 1998). Desta investigação, resultou uma tipologia de canais segundo a cobertura<sup>3</sup>, o que coloca Portugal no lugar de palco de duas fórmulas de televisão regional: os canais autónomos da RTP Madeira e Açores e os centros regionais da mesma estação pública, classificados como descentralização de um canal nacional (Moragas Spà & Garitaonandía, 1995).

Em Portugal, tal como na maioria dos países europeus, o serviço público foi responsável pelo lançamento dos primeiros canais regionais. Só que, enquanto no nosso país, não se passou desta primeira fase de descentralização da televisão, no resto da Europa os canais continuaram a surgir fora deste modelo, institucionalizados em regiões com fortes traços identitários, por iniciativa municipal ou comunitária ou a reboque da entrada dos privados na cena audiovisual.

As “janelas” regionais na programação dos canais nacionais ou os terceiros canais regionais surgiram nos anos setenta, depois de as estações públicas como a BBC, a RAI ou a RTVE terem atingido a cobertura total do território nacional. Numa primeira fase, a descentralização da televisão consistiu em canais regionais que emitiam apenas alguns programas próprios, nomeadamente informação, ou então – como é o caso dos centros regionais da RTP – curtos blocos noticiosos de produção própria. Mas o processo apenas começava.

“O reconhecimento da importância da descentralização territorial e da autonomia ao nível regional e local para a democratização da comunicação não foi explicitamente formulado até aos anos oitenta, que assistiram ao início de um certo desencantamento

<sup>3</sup> A tipologia proposta foi a seguinte:

- a) televisão de produção delegada na região (centros regionais que produzem para uma televisão nacional, como é o caso do centro de produção do Porto da RTP);
- b) televisão descentralizada (centros regionais que dependem de uma estação central, produzindo 15 ou 20 minutos por dia para a sua região e participando na produção do serviço noticioso central – era este o caso dos centros regionais da RTP até terem sido extintos em finais de 2002);
- c) televisão regional autónoma (modelo de maior independência em relação à estação central do que o anterior, transmitindo mais produção própria, como a BBC Escócia);
- d) televisão federada (operadores de televisão independentes contribuem para o canal nacional sob a autoridade deste, embora participando na sua coordenação e transmitindo programação específica para a sua região – situação dos canais dos Länder alemães);
- e) televisão independente de cobertura regional (emissoras com produção própria e programação para a sua região, caso dos canais autonómicos espanhóis);
- f) televisão regional independente de cobertura supra-regional, nacional ou internacional (situação dos canais que emitem para comunidades linguísticas);
- g) televisão local de influência regional (emissoras de difusão terrestre cuja transmissão alcança uma parte considerável da região onde se inserem).

com os processos de ‘descentralização central’ e testemunharam o nascimento de modelos de televisão regional novos e totalmente independentes das companhias de televisão do Estado”, avaliou o grupo EUROTV (Moragas Spà & Garitaonandía, 1995).

Ainda assim, esta descentralização – que para muitos países representou apenas a primeira fase do fenómeno (embora tenha sido até agora a única para Portugal) – foi positivamente encarada como “sinónimo de um novo conceito de serviço público” e uma saída para a “crise de concepção centralizadora inicial dos monopólios públicos e da sua procura de maior legitimidade social” (Bustamante, 2003). O primeiro canal a surgir fora do modelo de serviço público foi o S4C no País de Gales, seguindo-se-lhe o País Basco e a Catalunha.

A criação de canais em regiões habitadas por comunidades com uma forte identidade distintiva, linguística, cultural e/ou política, onde a televisão era vista como meio de sobrevivência e propagação dessa cultura, foi ainda seguida de uma terceira onda de canais regionais, impulsionados pelos operadores privados que, entre os anos 80 e 90, entraram no sector (Moragas Spà & Garitaonandía, 1995). Os novos suportes, como o cabo e o satélite, continuaram a abrir possibilidades de emissão e os canais proliferaram até hoje, época em que os bons resultados de alguns canais locais – que chegam a ter, na sua região, audiências superiores aos canais nacionais – estimulam a cobiça das empresas de *media*.

Em Dezembro de 2003, o Governo espanhol decidiu permitir a participação das televisões privadas de âmbito nacional nos canais locais e autonómicos, desde que as emissões destes não ultrapassassem uma audiência de oito milhões de pessoas – algo que tinha proibido apenas um ano antes. Dois dos maiores grupos de *media* com participações em canais locais, Prisa e Vocento, beneficiaram da abertura do sector televisivo local, para o qual se previa, em 2003, um investimento de seiscentos milhões de euros e a criação de dez mil a quinze mil postos de trabalho<sup>4</sup>.

Ao longo do processo, saltou à vista o que de melhor e pior pode acontecer. Na Grécia, o vazio legislativo e a grande vitalidade do mercado publicitário fizeram irromper mais de cem canais regionais e locais por via hertziana, a somar aos seus oito canais nacionais. Na Itália, quinze anos sem regulamentação fertilizaram o crescimento de canais acima do milhar, provocando saturação do mercado publicitário e uma rápida decadência da programação que erodiu acentuadamente as audiências. A experiência foi descrita como um “laboratório” das forças selvagens do mercado e travada pela regulamentação criada a partir de 1990 (Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, 1995; Bustamante, 2000; Heretakis, 2000; Pruzzo & Molle, 2002; Cádiz, 2000).

Em Novembro de 2002, um levantamento da situação dos canais locais do Reino Unido revelou que apenas 26 televisões das 40 que obtiveram licença desde 1999

<sup>4</sup> *El Mundo*, “El Gobierno permitirá a las empresas mantener sus cadenas de televisión locales y nacionales”, 1 de Dezembro de 2003; *Público*, “Espanha abre porta da TV Local aos grandes grupos”, 9 de Dezembro de 2003.

continuavam a operar. Catorze encerraram no espaço de três anos e apenas uma entre as 26 resistentes registava lucros<sup>5</sup>. Não obstante, ficou demonstrado nestes países o entusiasmo com que o mercado pode receber os canais locais... e as catastróficas consequências da ausência de uma regulação cuidadosa do sector. O secretário de Estado da Comunicação Social do Governo socialista, Arons de Carvalho, chegou a apontar o desastre italiano como razão para retardar o direito à existência dos canais regionais e locais em Portugal<sup>6</sup>.

## II. Televisão regional e local em Portugal

A televisão regional (não se pode falar de televisão local) em Portugal encontra-se “acantonada” no serviço público, ainda que, nos últimos anos, o reforço da descentralização pela via da criação de seis centros regionais no continente e, mais recentemente, o aparecimento de dois canais de vocação regional no cabo fizesse crer que algo mudaria neste capítulo. Os centros regionais, criados em finais dos anos noventa, foram vítimas da não renovação de contratos no âmbito da reestruturação da estação pública, empreendida desde Julho de 2002 pelo Conselho de Administração nomeado pelo Governo e presidido por Almerindo Marques.

Os dois canais no cabo não passaram, na realidade, de canais de âmbito nacional com vocação regional, uma vez que a emissão de carácter regional nunca foi regulamentada. Três revisões da Lei da Televisão empreendidas em dez anos (1990, 1998 e 2002) por três Governos (um social-democrata de maioria absoluta, um socialista de maioria relativa e uma coligação entre social-democratas e conservadores, actualmente no poder) mantiveram o enquadramento legal do exercício da televisão no âmbito regional e local em suspenso.

Os dois canais de vocação regional que surgiram no cabo não obedeceram a pulsões regionais ou a iniciativas comunitárias: foram, um e outro, participados pelo maior grupo de telecomunicações nacional, a Portugal Telecom, dona da totalidade da TV Cabo – a empresa líder da distribuição do cabo no país. Os dois canais dirigiam-se aos públicos de Lisboa e Porto, embora incluídos no pacote básico da TV Cabo, e desde o início tiveram existências atribuladas. O Canal de Notícias de Lisboa (CNL) teve a sua primeira emissão em 15 de Setembro de 1999, mas acabou por ser vendido no ano seguinte ao grupo Impresa, dono da estação de televisão SIC que o substituiu pela SIC Notícias, uma espécie de “CNN portuguesa”.

Seguiu-se-lhe, no Porto, a NTV, participada a 25% pela RTP. As emissões regulares arrancaram em Novembro de 2002 e desde então foram escassos os momentos de paz de um canal que se revelou malogrado: entre mudanças de directores, dificuldades financeiras, interrupções e retomas de emissões, instabilidade e angústia interna, aca-

<sup>5</sup> *Público*, “Televisões locais da Grã-Bretanha à beira da falência”, 11 de Novembro de 2002.

<sup>6</sup> “Quando se licenciarem novos canais regionais ou locais, é verdadeiramente isso que se pretende, ou, como se tem permitido em relação às rádios, valerá tudo, inclusive a criação ‘à italiana’ de novos canais nacionais?”, disse Arons de Carvalho, num artigo de opinião publicado no jornal *Público*, em 10 de Maio de 1995

bou por ser adquirido na totalidade pela estação concessionária do serviço público, que manteve durante meses o mistério em torno do seu destino, sabendo-se que passava pela sua transformação num “Canal Regiões”, concentrando toda a produção dos centros regionais. Actualmente, a RTP-N dá os primeiros passos, sem o aval da entidade reguladora, que censurou a transferência de uma obrigação do serviço público – a cobertura regional – para um canal de sinal fechado.

Mas a história da televisão regional portuguesa começou muitos anos antes, embalada pelos ventos descentralizadores vindos de outros países europeus. O “movimento comunitário, herdeiro do Maio de 68, que propunha a criação de modelos de comunicação alternativos aos das grandes cadeias convencionais” (Aguilar, 2000) também chegou cá, embora com uma década de atraso. Portugal teve canais-“pirata” em várias localidades, projectos voluntariosos e persistentes, que em alguns casos tiveram um impacto significativo nas populações a que se dirigiam, inclusive com o apoio tácito dos políticos locais, e atingiram uma longevidade admirável dada a perseguição de que eram alvo por parte da fiscalização.

Nos meses anteriores ao referendo sobre a regionalização, realizado em Novembro de 1998, as expectativas aumentaram, com canais a serem anunciados em vários locais. Por diversas vezes o Governo PS tinha proclamado o seu projecto de descentralização administrativa como única base possível para a criação de canais regionais e locais legalmente enquadrados, embora na verdade nenhuma promessa fosse feita.

Podemos distinguir dois momentos no que diz respeito a esforços de descentralização da produção televisiva em Portugal. O primeiro, desde os finais dos anos oitenta até ao “chumbo” do referendo sobre a regionalização de 1998, caracterizou-se pela erupção de iniciativas civis, regionalmente bem localizadas e inspiradas numa filosofia de genuína “televisão de proximidade”. O segundo começou com a criação dos canais de vocação regional e difusão nacional através do cabo, como estratégia comercial do operador principal e com a participação da RTP num dos casos.

O primeiro momento diluiu-se no desânimo; o segundo fracassou na tentativa de criar uma televisão regional no cabo, cedo abandonado ao desinteresse dos seus promotores.

### **Dos canais-“pirata” ao chumbo do referendo sobre a regionalização**

Loures, Amadora, Sintra, Guimarães, Porto, Bragança, Coimbra foram algumas das cidades onde existiram canais de televisão-“pirata” com influência na comunidade, incluindo entre os responsáveis políticos, que, não só toleravam as estações amadoras, como até lhes concediam entrevistas para os noticiários e participavam em debates. Foram projectos alimentados por um grande voluntarismo dos seus promotores e esforçadamente mantidos no ar à custa de muitas “fintas” à fiscalização. Em Guimarães, mil contos (cerca de cinco mil euros, na moeda actual) bastaram para erguer as antenas da Televisão Regional de Guimarães – TVR, com emissão duas vezes por semana e uma grelha preenchida por desenhos animados, noticiário local e programas sobre a cidade.

“Retalhos da História”, “Divagando pela cidade” e “Desportivamente falando” – noticiário sobre o desempenho do clube de futebol Vitória de Guimarães – são nomes de alguns programas forjados num estúdio rudimentar e filmados com câmaras amadoras, algumas compradas em segunda-mão numa televisão que se dizia “legalizada moralmente pela sociedade de Guimarães”, conseguindo mesmo a presença dos políticos locais nos debates que promovia. Na mesma altura, na Área Metropolitana de Lisboa, a Televisão Regional de Loures e a Televisão Regional da Amadora “roubavam”, em 1987, centenas de espectadores ao canal do Estado, emitindo a partir de estúdios rudimentares (um velho moinho, na Amadora) e dando amplo negócio às lojas de electrodomésticos que vendiam antenas UHF adaptadas à frequência dos canais--“pirata”. Entrevistas a artistas famosos, reportagens sobre assuntos da cidade e filmes – um dos géneros que mais audiências conquistava – compunham a programação<sup>7</sup>.

A Lei da Televisão produzida entretanto pela maioria social-democrata (Lei 58/90 de 7 de Setembro) mencionou pela primeira vez os canais de âmbito regional e local, sem regulamentar concretamente o seu exercício. Mesmo sem licenciamento possível, os canais continuaram a aparecer e a desaparecer nos anos seguintes até que, em Abril de 1995, o debate foi impulsionado pela criação do Movimento para a Legalização das Televisões Regionais. O colectivo, participado pelo actor Mário Viegas, pelo militar Vasco Lourenço e pelo assessor do grupo parlamentar do PS, António Colaço, fez uma primeira aparição provocatória, realizando uma emissão-pirata do dia 24 para 25 de Abril a partir de Sintra, captada em alguns locais de Lisboa – a acção custou-lhes audiências na Polícia Judiciária e assegurou-lhes presença nas notícias<sup>8</sup>.

Daí até à sua extinção – menos de dois anos depois, em Fevereiro de 1997 – o Movimento teria honras de porta-voz da causa na comunicação social, não se livrando, contudo, da reputação de algum extremismo nas suas atitudes<sup>9</sup>. Ainda que não tenha conseguido influenciar a agenda política como aconteceu com o *lobby* das rádios livres, o Movimento teve o mérito de promover o debate. Desde o seu aparecimento até ao referendo da regionalização, os canais regionais e locais foram assunto de imprensa e de artigos de opinião. Nos debates organizados de que a imprensa deu eco, predominam as posições de cautela<sup>10</sup>. Mesmo entre os diferentes quadrantes políticos, prevalecia o medo da proliferação anárquica de canais, como acontecera antes com as rádios locais.

Embora reconhecendo-se a apetência do público pela televisão centrada na sua região, a questão económica foi sempre levantada como o principal obstáculo. E é-o nomeadamente para aqueles que terão entre mãos a definição de políticas para o sec-

<sup>7</sup> Reportagem do *Expresso*, de 1987, citada pel’ *O Comércio do Porto*, “Piratas de sucesso em Guimarães”, 30 de Abril de 2000.

<sup>8</sup> *Público*, “Televisão pirata de 24 para 25 de Abril”, 22 de Abril de 1995; *Público*, “PJ investiga Mário Viegas”, 28 de Outubro de 1995; *Público*, “PJ ouve António Colaço”, 19 de Janeiro de 1996; *Público*, “Televisão regional em tribunal”, 29 de Setembro de 1997.

<sup>9</sup> *Público*, “Zanga de comadres”, 14 de Fevereiro de 1997.

<sup>10</sup> Em 1997, realizaram-se dois debates amplamente noticiados sobre o assunto. O primeiro decorreu em Mungalde, com o título “Riscos e Desafios”, organizado pelo Movimento para a Legalização das Televisões Regionais, em 8 de Fevereiro. Em 4 e 5 de Dezembro, realiza-se, no Porto, outro debate, no âmbito das Jornadas sobre Televisões Regionais e Regionalização, na Universidade Fernando Pessoa.

tor, como Arons de Carvalho que, num artigo de opinião publicado meses antes de se tornar Secretário de Estado da Comunicação Social do Governo socialista liderado por António Guterres, deixa adivinhar que a televisão regional e local dificilmente será uma prioridade mesmo, como era então o seu caso, para a oposição.

Classificando a actividade dos canais-“pirata” como uma “cobertura de ousadia” que dificilmente seria conseguida fora da capital”, o então deputado nacional felicita os promotores dos canais-“pirata” pelo “desafio político à Assembleia da República”, ao demonstrar que os meios técnicos deixaram de ser apanágio de alguns. Todavia, assinala as dificuldades económicas sofridas por outros *media* – nomeadamente, a difícil coexistência de quatro canais nacionais, as fragilidades das rádios locais e o atraso na legislação que permitirá (em 1998) a transmissão de conteúdos próprios no cabo que, até então, replicava apenas outros serviços e sinais.

Considera a exiguidade do mercado publicitário como o maior obstáculo – posição que manteve irreduzível nos anos em que executou as políticas socialistas para o audiovisual – entendendo que a competição pelo bolo publicitário estava a ter “implicações óbvias” na degradação da qualidade da produção televisiva. Embora admitindo a “inevitabilidade” dos canais regionais e locais em Portugal, a reboque de novas tecnologias e dos exemplos provenientes de outros países da Europa, Arons de Carvalho concentra o motivo da hesitação do poder legislativo e executivo na “viabilidade económica dos projectos”<sup>11</sup>. A perspectiva do investigador Rui Cádima, que chamou a atenção para este não ser “um problema de centralismo geográfico mas de centralismo geopolítico” não parece ter tido grande impacto<sup>12</sup>.

Em 8 de Novembro de 1998, os portugueses são chamados a votar em referendo a regionalização do país assim como o mapa de regiões proposto pelo Governo. Em diversas ocasiões, o advento das televisões regionais tinha sido colocado como consequência natural da regionalização administrativa, um projecto patente no programa do XIII Governo Constitucional. Enquanto Secretário de Estado da tutela, Arons de Carvalho associava-os quando era confrontado com o assunto. Autarcas, empresários do sector do cabo, donos de rádios locais e universidades convenceram-se que assim seria e, nos meses que antecederam o referendo, vários projectos foram anunciados.

A expectativa em torno do referendo coincide com o debate e aprovação da nova Lei da Televisão (Lei 31 A/98 de 14 de Julho), que volta a remeter o enquadramento específico dos canais de âmbito local e regional para o futuro. Mas entretanto já havia notícias de uma aliança entre a Câmara Municipal do Porto e o grupo Lusomundo para o lançamento de um “Canal Porto”<sup>13</sup>. O facto de a lei proibir o financiamento dos canais locais por autarquias – algo que já constava na proposta legislativa enviada ao parlamento – não impediu o município de ponderar uma parceria no projecto, um canal temático no cabo, eventualmente participado pela RTP e pela Olivledesportos<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> “Vêm aí as novas televisões!”, artigo de opinião no *Público*, em 10 de Maio de 1995.

<sup>12</sup> *Público*, 6 de Dezembro de 1997.

<sup>13</sup> *Expresso*, “Gomes com Lusomundo para lançar TV Norte”, 6 de Dezembro de 1997.

<sup>14</sup> *Expresso*, “TV Regional arranca em Junho”, 21 de Março de 1998.

Também já a TV Cabo e duas empresas concessionárias, a Cabovisão e a Intercabo, tinham feito saber que não lhes faltavam ideias para lançar canais regionais em cidades médias como Aveiro ou ainda na mancha urbana da margem sul de Lisboa<sup>15</sup>. Mais próximo do referendo, surgem projectos de televisão regional e local em preparação no Algarve e nas regiões de Coimbra e Bragança, alguns da iniciativa de empresários de rádio, convencidos das vantagens na partilha de redacções e de experiência de cobertura regional.

Querem transmitir no espectro hertziano, lembrando que o cabo está longe de cobrir todo o país e muito menos o interior. Mas o Secretário de Estado da Comunicação Social afirma, nessa altura, que “a transmissão por feixes hertzianos obrigaria à criação de uma quinta rede” e que “essa rede terá que ser analógica, o que a torna um investimento inútil e sem sentido, já que a tecnologia se encontra na transmissão digital”<sup>16</sup>. A rejeição da proposta de regionalização administrativa – parcialmente vítima da mistura na mesma votação do processo de descentralização com a questão das fronteiras (Oliveira, 2002) – representou o arquivamento de quase todos os projectos.

No fim da década de noventa, outras ideias vieram a lume, embora sem nunca terem passado das intenções captadas pela imprensa. A Televisão Regional de Braga, anunciada em Março de 1999, estava um ano depois pendente de um acordo entre a Câmara Municipal e a Portugal Telecom<sup>17</sup>. Não há notícias de se ter concretizado. Também no Norte, o então presidente da Câmara Municipal da Maia, Vieira de Carvalho, prometeu, em Agosto de 1999, lançar um canal concorrente à anunciada TV Porto por via de um protocolo entre o Grupo Sonae e o Grupo Voz da Galiza<sup>18</sup>. Também se desconhecem desenvolvimentos do projecto.

Em 2000, a Universidade da Beira Interior, na Covilhã (interior centro) fez saber que pretendia arregimentar os seus recursos técnicos e humanos para transmitir durante algumas horas no cabo. Nessa data, a distribuidora de cabo da região, a Cabovisão, chega a cerca de quinze mil lares (Coelho, 2000). No ano seguinte, a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) anunciou estar a preparar o lançamento de um canal regional, algo que estudava há dois anos. Contactos favoráveis com a TV Cabo – Douro eram encarados pela instituição como sinal de bom entendimento entre a tecnologia do fornecedor regional do sinal de cabo e os conteúdos que a universidade poderia oferecer à comunidade. Mas as negociações decorriam ainda numa base informal, admitindo-se um pedido de auxílio à RTP; mas o projecto transmontano também não evoluiu<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Diário Económico*, “Televisões por cabo avançam com canais regionais e locais”, 6 de Agosto de 1997.

<sup>16</sup> *Diário Económico*, “Televisão Regional só com parabólica”, 24 de Abril de 1998; *idem*, “Já começou corrida aos canais regionais”, 29 de Abril de 1998.

<sup>17</sup> *Público*, “Braga por um canal”, 19 de Março de 1999.

<sup>18</sup> *O Comércio do Porto*, “Porto e Braga à espera de sinal”, 30 de Abril de 2000.

<sup>19</sup> *Expresso*, 12 de Janeiro de 2001.

### O “ op” dos dois canais regionais no cabo – CNL e NTV

Não passou muito tempo até a televisão regional e local regressar à cena dos *media*, desta vez como aposta estratégica do maior operador de cabo do país – a TV Cabo – detida a 100% pela então novíssima PT Multimédia<sup>20</sup>. Esta “holding” fora criada pelo maior grupo português de comunicação, a Portugal Telecom (PT), em cuja gestão o Estado participa com poderes especiais mercê de uma “golden share” que lhe dá, entre outros, o direito de escolher o presidente do Conselho de Administração e um terço dos administradores<sup>21</sup>. No seio da PT Multimédia, duas empresas foram constituídas – primeiro a Lisboa TV e depois a Porto TV – no intuito de produzir dois canais dirigidos às regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto a incluir no pacote básico de canais da TV Cabo.

O Canal de Notícias de Lisboa (CNL), produzido pela empresa Lisboa TV, foi o segundo canal temático português a surgir, depois da Sport TV<sup>22</sup>. A sua promoção gerou expectativas cedo defraudadas. O elenco de nomes conhecidos e conceituados de outras andanças televisivas e uma redacção muito jovem, praticamente sem experiência de televisão, não se impôs nas audiências. O CNL começou as suas emissões em Setembro de 1999 e, no mês seguinte, a PT Multimédia dava conta das suas intenções de replicar a fórmula para o Grande Porto, através da Porto TV, responsável pelo lançamento da NTV, no terceiro trimestre de 2001<sup>23</sup>.

No final de 2000, a PT Multimédia deixa claro que a estratégia passa efectivamente por criar conteúdos temáticos em português para o seu pacote básico e não propriamente pelo mecenato à causa da televisão regional<sup>24</sup>. O CNL foi então diluído numa parceria estratégica com o grupo Impresa (dono da estação de televisão SIC) para o desenvolvimento de conteúdos televisivos. O acordo envolveu a alienação de 60% do capital da Lisboa TV à SIC, que se comprometeu criar mais dois canais para o pacote básico da TV Cabo (SIC Gold e SIC Radical surgem neste âmbito).

<sup>20</sup> A PT Multimédia foi criada em Julho de 1999, tornando-se em pouco tempo um gigante na área dos *media*. Detém a totalidade do capital da TV Cabo Portugal – que controla cerca de 80% da quota de mercado do cabo (Estatísticas do Obercom, 2003) –, da PT Conteúdos e do grupo Lusomundo. Move-se nas áreas da televisão, Internet e imprensa. A TV Cabo foi constituída em 1993 e começou as emissões experimentais em Julho de 1994; cinco meses depois foi inaugurado o serviço de distribuição de canais por cabo, com 30 canais (Sousa, 2000; Silva, 2004).

<sup>21</sup> A Portugal Telecom é tida como um grupo fortemente condicionado pelo Governo, embora tenha sido privatizada em cinco fases. Sucede que, ao terminar esse processo, em 2000, o Estado reservou para si uma “golden share” de 500 acções, justificada pela necessidade de acautelar movimentos prejudiciais à empresa, como uma compra hostil. Essa posição accionista privilegiada confere ao poder executivo a palavra final em acções estratégicas da empresa. Tem direito de veto sobre a eleição de um terço dos administradores, incluindo o presidente do Conselho de Administração, e também no que respeita a fusões, aquisições e alienações de capital (*Público*, “Principais grupos e vulnerabilidades”, “Grupo da TVI tem vários negócios dependentes da esfera do Governo”, 8 de Outubro de 2004; *Visão*, “A panela de pressão”, 14 de Outubro de 2004).

<sup>22</sup> A Sport TV foi para o ar em Setembro de 1998, como canal codificado da oferta da TV Cabo. A sua propriedade é tripartida entre a RTP, a Olivledesportos e a PT, detendo cada accionista 33,3% do capital (*Marketing & Publicidade*, n.º 39, Novembro de 2001).

<sup>23</sup> Comunicado de imprensa da PT Multimédia de 25 de Outubro de 1999.

<sup>24</sup> No seu “Relatório e Contas” de 2000, a PT Multimédia explica que pretende continuar a criar canais “no sentido de dotar a sua oferta ao nível dos pacotes básicos com conteúdos em português, dada a importância que estes assumem para a alavancagem do seu parque de clientes”.

O CNL extingue-se sem deixar um rasto marcante para dar lugar à SIC Notícias, que manteve ao seu serviço 22 jornalistas do canal, os mais promissores entre os inexperientes profissionais do canal, de acordo com o director da SIC Notícias, Nuno Santos<sup>25</sup>. Esta espécie de “CNN portuguesa” estreou-se em 8 de Janeiro de 2001; ao contrário do seu antecessor no canal 5 da TV Cabo, revelou-se uma boa aposta, registando um pico de audiências na cobertura da queda da ponte de Entre-os-Rios, em Março de 2000.

A experiência falhada não levou a TV Cabo a alterar os planos para a Porto TV, onde a RTP possuía uma participação minoritária de 25%, avançando com o lançamento da NTV (com estúdios no Centro de Produção do Porto da RTP, no Monte da Virgem, em Vila Nova de Gaia), em 15 de Outubro de 2001. As emissões regulares (seis horas diárias, a partir das 19h00) tiveram início no mês seguinte e só em Fevereiro de 2002 é que o canal lança programação para as 24 horas do dia. Além do grafismo moderno e da equipa muito jovem – cuja imagem foi usada na promoção do canal em vários suportes (incluindo o exterior dos autocarros da cidade do Porto) – a NTV (entendendo-se o N como inicial de Norte) apostou fortemente na formação multimédia dos seus jornalistas.

A intenção era criar a primeira redacção polivalente do país, com jornalistas capazes de recolher som e imagem e de editar na quase totalidade as suas peças. O primeiro foco de instabilidade que marcou a vida do canal brotou em público apenas uma semana depois do início das emissões regulares, com o afastamento do jornalista Carlos Magno da direcção, mercê das críticas externas à sua condução do canal. A NTV teve algum impacto nas audiências do cabo do Grande Porto, graças à popularidade de alguns programas, mas o accionista maioritário desinteressou-se do produto e começou a admitir o seu encerramento.

O impasse é ultrapassado pelo accionista minoritário, a RTP, que adquire a totalidade do capital e o passivo da NTV à PT Multimédia por um euro, em Agosto de 2002. Em Outubro, um ano depois da estreia do canal, o presidente do Conselho de Administração da RTP anuncia os planos da nova gestão: criação de sinergias a todos os níveis com a RTP (incluindo fusão das redacções do Monte da Virgem) e reorientação de conteúdos como forma de inverter a situação de falência<sup>26</sup>. O director e a directora-adjunta de programação da RTP, José Rodrigues dos Santos e Judite de Sousa, são nomeados para os mesmos cargos na NTV, uma acumulação contestada pela Alta Autoridade para a Comunicação Social<sup>27</sup>.

Em Outubro, o presidente do Conselho de Administração da RTP, Almerindo Marques, explica que a ideia é criar “um projecto do Norte, com visão regional,

<sup>25</sup> *Pública*, 7 de Janeiro de 2001.

<sup>26</sup> Em Agosto e Setembro, as dificuldades financeiras levam à redução da programação comprada a produtoras externas quase a zero. O seu espaço passa a ser ocupado com repetições, causando perda nas audiências (*Pública*, 15 de Novembro de 2002).

<sup>27</sup> A AACS dá um parecer desfavorável a esta nomeação, considerando que a acumulação de cargos no canal do Estado e num projecto de índole privada é “um cenário criticável, do ponto de vista ético e da defesa do pluralismo” (*Pública*, 28 de Fevereiro de 2003).

mas com conteúdo nacional”<sup>28</sup>. Será o ministro com a pasta da Comunicação Social, Nuno Morais Sarmiento, a levantar o véu desta filosofia abstracta ao revelar que a RTP pretende usar o canal como suporte para a produção dos seus centros de emissão regionais, numa altura em que se encontrava prestes a interromper os desdobramentos de informação regional, uma situação que descreveremos adiante. “Uma TV para a região do Porto é um modelo esgotado, mas há espaço, no cabo e no mercado, para ter um canal para as regiões”, diz o governante<sup>29</sup>.

Mais tarde, admite que a NTV “servirá também para aproveitar as potencialidades dos centros de emissão regionais da RTP espalhados pelo território” – um desígnio que será rastilho de uma discussão com a AACS durante meses e que se encontra ainda por rematar<sup>30</sup>. Enquanto isso, o canal atravessa uma fase de enorme angústia interna face ao futuro incerto dos trabalhadores<sup>31</sup>. Em Novembro, as produtoras do Porto que faziam programas para a NTV declaram-se dispostas a comprar o canal à RTP. A proposta foi recusada, assim como outra feita por um grupo de empresários do Norte, apoiado pelo presidente da Câmara de Gaia, Luís Filipe Menezes.

Por fim, as quatro produtoras e o grupo de empresários unem-se para fazer uma negociação comum – que inclui a compra de toda a marca NTV –, mas a RTP recusa novamente, alegando não serem propostas credíveis. Os interessados não repetem a oferta, dispostos a criar um canal alternativo à NTV no Norte, projecto do qual não se conheceu ainda concretização<sup>32</sup>. Entretanto, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, que soube da intenção de compra do canal pelos noticiários, questiona a RTP sobre os procedimentos que entende estarem em falta – nomeadamente o pedido de parecer prévio vinculativo ao órgão regulador sobre operações de aquisição que prefiram concentração horizontal de operadores televisivos e ainda a notificação sobre a aquisição, nos termos da Lei da Televisão<sup>33</sup>.

Em resposta, a RTP declara que a aquisição do canal NTV não configura uma situação de concentração horizontal, embora a AACS insista nas suas dúvidas quanto ao assunto. Todavia, o esclarecimento que solicitou ao Conselho da Concorrência ficou retido quase um ano em virtude de uma revisão legal que transformou aquela

<sup>28</sup> *O Comércio do Porto*, 29 de Outubro de 2002.

<sup>29</sup> *Público*, 7 de Novembro de 2002.

<sup>30</sup> *O Comércio do Porto*, 13 de Fevereiro de 2003.

<sup>31</sup> Quando a RTP toma posse, oitenta dos cerca de noventa trabalhadores da redacção (jornalistas e técnicos) têm contratos com termo daí a dois meses. A redução de pessoal acaba por concretizar-se, com a dispensa de 70% dos jornalistas da redacção. Saem 25 jornalistas e ficam 17, a trabalhar num regime de sinergias com a redacção da RTP, tal como fora anunciado.

<sup>32</sup> *Público*, “Expectativa no primeiro aniversário da NTV”, 15 de Novembro de 2002; *Público*, “RTP rejeita proposta de compra da NTV”, 31 de Janeiro de 2003; *Público*, “RTP disponível para apreciar a venda da NTV sob condições”, 4 de Fevereiro de 2003; *Público*, “NTV suspende programas a partir da próxima semana”, 8 de Fevereiro de 2003; *Público*, “Novo canal para o Porto já tem 7,5 milhões de euros”, 22 de Fevereiro de 2003; *O Independente*, “Menezes admite dirigir televisão”, 28 de Fevereiro de 2003.

<sup>33</sup> Os números 3 e 4 do artigo 3.º da Lei da Televisão (Lei n.º 31-A/98) estabelecem que a Alta Autoridade deve emitir parecer prévio vinculativo sobre operações de concentração horizontal de operadores televisivos sujeitas a intervenção do Conselho da Concorrência (que as deve comunicar) e que, em qualquer caso, deve ser notificada por parte dos operadores televisivos sobre quaisquer participações noutras entidades habilitadas ao exercício da actividade de televisão.

entidade em Autoridade da Concorrência. Finalmente, em Julho de 2003, a Autoridade da Concorrência declara que a aquisição da NTV não abala as regras do Estado nessa matéria<sup>34</sup>.

Em Abril de 2004, a Lisboa TV (sociedade proprietária do canal por cabo SIC Notícias) acusa a RTP de promover concorrência desleal ao explorar um canal comercial na sua qualidade de concessionário do serviço. A AACS – que não aliviara as suas reservas em relação quer ao estatuto jurídico na “nova” NTV quer quanto ao seu destino de “canal regiões” – delibera que a estação tem direito, enquanto sociedade privada, embora de capitais públicos, de “adquirir e explorar canais comerciais, desde que não os financie com as verbas do financiamento decorrentes do contrato de serviço público, podendo nomeadamente a RTP utilizar as verbas correspondentes à publicidade”<sup>35</sup>.

Apenas um mês depois revê esta posição, quando a RTP esclarece não ter solicitado autorização ou licenciamento para explorar a NTV porque tal procedimento não é obrigatório para os serviços de programas que integrem o serviço público. Assumindo que o novo canal terá “uma forte componente de informação e produção regionais”, com vários blocos informativos e de debate, suscita a indignação da AACS que critica o facto de a RTP utilizar a NTV como “barriga de aluguer” da cobertura regional – um serviço que consta da missão de serviço público e não poderia, como tal, ser confinado a um canal de acesso fechado. Por outro lado, entende que a RTP alterou o projecto da NTV aprovado pela entidade reguladora sem a devida autorização. Perante a suspeita daquelas duas irregularidades, a AACS denunciou o caso ao Instituto da Comunicação Social, cuja pronúncia aguarda<sup>36</sup>.

### **O fim dos desdobramentos regionais do serviço público**

Até ao final dos anos noventa, a base da televisão regional em Portugal foi a insularidade. A estrutura da RTP, criada em 1958, num contexto político de ditadura, foi acrescida de um segundo canal – a RTP2, em 1969 – e de dois centros de produção nas Regiões Autónomas dos arquipélagos da Madeira e dos Açores. Estes centros autónomos, nascidos já no âmbito do regime democrático, têm autonomia organizativa, financeira e de programação e estatuto legal desde 1986. O centro de produção do Porto foi criado em 1989 (Cádima, 1995). Os centros de emissão regionais, delegações da RTP em cidades do interior do país, surgiram a partir de 1996 em Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro.

A sua missão de veículos descentralizadores do serviço público foi consagrada por um despacho conjunto dos secretários de Estado com a pasta das Comunicações e da Comunicação Social, publicado em Março de 1999. Considerando que a existência

<sup>34</sup> AACS, Parecer sobre a aquisição da RTP de 75% do capital social da sociedade Porto TV – Informação e Multimédia, SA, detentora do canal por cabo NTV, 9 de Julho de 2003.

<sup>35</sup> AACS, Deliberação sobre queixa apresentada pela Lisboa TV sobre aquisição da RTP, 21 de Abril de 2004.

<sup>36</sup> AACS, Deliberação sobre a informação regional do grupo RTP e o estatuto da NTV, 26 de Maio de 2004.

dessas delegações “confere à RTP um potencial de descentralização privilegiado” e estando apurada a viabilidade técnica para um seccionamento da rede que permita a cada uma delas transmitir apenas para a sua zona de cobertura, são autorizados desdobramentos regionais até sessenta minutos por dia<sup>37</sup>. Na prática, porém, os desdobramentos limitavam-se a espaços noticiosos de dez a vinte minutos de duração, inseridos no espaço “RTP Regiões”, transmitido fora do horário nobre.

Os desdobramentos foram suspensos em Dezembro de 2002 (na mesma altura em que a RTP desembarcava na NTV), atingidos pela reestruturação que a administração de Almerindo Marques aplicou à estação. A política de emagrecimento de quadros, através de rescisões amigáveis e não renovação de contrato, arrasou os quadros de pessoal dos centros de emissão regional onde quase todos os jornalistas e técnicos eram contratados a termo certo. Alguns centros de emissão regionais ficaram sem trabalhadores, outros com muito poucos. A RTP abriu um concurso interno para encontrar funcionários dispostos a mudar-se para o interior, o que não evitou o fim dos desdobramentos<sup>38</sup>.

Em Janeiro, a Alta Autoridade para a Comunicação Social questiona a RTP sobre os seus planos para a cobertura regional, dando provimento a protestos recebidos de 18 Câmaras Municipais da área de intervenção do centro de emissão de Castelo Branco. Os autarcas sentem-se lesados pela interrupção do serviço, que entendem ser uma forma das zonas carenciadas fazerem chegar “as suas preocupações aos centros de decisão”, ao mesmo tempo que as emissões constituem “o espelho diário das realidades locais” e “um meio de combate ao isolamento e à discriminação negativa a que estão sujeitas as zonas mais interiores do país”.

Na sua resposta, a RTP explica que os desdobramentos foram temporariamente suspensos “por haver necessidade de repensar aquele serviço, à luz da melhoria de qualidade que lhe podia ser introduzida”. Garante não estar esquecida da obrigação de cobertura regional e que o objectivo é “melhorar a componente regional das emissões, associada à racionalidade de gestão tecnológica e financeira”. A informação regional regressou de facto à antena da estação pública, no início de Maio, mas com uma cobertura igual para todo o país; concentrada no espaço “RTP Regiões”, teve a duração de uma hora diária, modelo em vigor até à transferência da programação de carácter regional para o canal por cabo RTPN (que iniciou emissões em 31 de Maio de 2004).

Em Junho, a AACS entende que as melhorias prometidas não foram concretizadas e relembra à RTP as obrigações de descentralizar as suas emissões nacionais através dos desdobramentos constantes da Lei da Televisão, no contrato de concessão do serviço público de televisão e no próprio estatuto editorial da RTP, onde esta se proclama como “a única estação televisiva portuguesa a investir num desdobramento de emissão que permite a apresentação de programas diários de informação regional”. A entidade

<sup>37</sup> O Despacho n.º 159/99 dos secretários de Estado da Habitação e Comunicações e da Comunicação Social, foi publicado em Diário da República, 2ª Série, n.º 52, em 3 de Março de 1999.

<sup>38</sup> *Público*, “Delegações da RTP perdem metade dos funcionários até 15 de Dezembro”, 30 de Outubro de 2002.

reguladora afirma que a cobertura regional é um “nervo matricial” do serviço público e que “um serviço generalista de televisão fortemente centralizado, capitalocêntrico ou litoralocêntrico, seria tudo menos público”.

Apesar de considerar que o fim dos desdobramentos representa “a supressão de uma mais-valia no tratamento da realidade regional”, a AACCS decide “deixar cair alguma poeira sobre o caso, para, através de uma observação séria e criteriosa, avaliar se o novo modelo corresponde até melhor do que no passado (como pretende o Conselho de Administração da RTP) às obrigações do serviço público”. E sugere que se inicie uma reflexão sobre fórmulas de atacar o problema da regionalidade, sugerindo uma disciplina contratual de obrigação de cobertura regional no próximo contrato de serviço público<sup>39</sup>. Quase um ano depois e depois de uma insistência da AACCS, a RTP afirma estar empenhada na cobertura regional do país através do canal por cabo recentemente adquirido – a RTPN. Censurando o operador por usar o canal de assinatura como “barriga de aluguer” de uma obrigação do serviço público que deveria ser emitida em sinal aberto, a AACCS delibera, como já referimos, denunciar a situação ao Instituto das Comunicações de Portugal.

### III. Políticas para a televisão regional e local em Portugal

O enquadramento legal dos canais regionais e locais nunca foi uma prioridade em termos de políticas para a televisão em Portugal. A pressão dos canais-“pirata” e dos defensores da criação de televisões regionais, esperando um desfecho semelhante ao das rádios locais, não foi suficiente para os resgatar de uma posição ultraperiférica nas leis da televisão. Foi em 1990 que a lei reconheceu pela primeira vez a cobertura de carácter regional, deixando claro que a prioridade do licenciamento iria para os canais de âmbito nacional. Oito anos depois, nova lei declara legítima a cobertura regional e local, mas tal como o diploma antecedente, remeteu para legislação ulterior as condições específicas do seu exercício. A remissão foi mantida pela revisão de 2003. Três governos (Cavaco Silva, António Guterres e Durão Barroso), três leis, a mesma indefinição.

Durante muitos anos, porém, a televisão regional e local não chegou a integrar o cardápio de preocupações políticas, mais direccionadas para a abertura do sector aos operadores privados e, mais recentemente, à introdução dos canais temáticos. Foi secundarizada por questões políticas – a resistência à alienação do monopólio estatal da televisão, o meio que mais tempo permaneceu exclusivamente público no país – e pelo estrutural atraso da lei em relação às inovações tecnológicas, que determinou, em Portugal, a tardia introdução do cabo (passivo e activo), dos canais temáticos e da “pay TV” (Mesquita, 1994; Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, 1996).

Os primeiros governos democráticos preocuparam-se essencialmente em manter os *media* sob a sua influência. Promoveram a nacionalização dos maiores jornais (até

<sup>39</sup> AACCS, Deliberação sobre alteração do modelo da cobertura regional proporcionada pela RTP, objecto de queixas por parte de responsáveis autárquicos, 17 de Junho de 2003.

então nas mãos dos banqueiros), dominaram as duas principais estações de rádio em “condomínio” com a Igreja Católica e consagraram o exclusivo estatal da televisão na revisão constitucional de 1976. O monopólio televisivo do Estado vigorou até 1989, quando a Constituição passou a permitir o regime misto que abriu a porta aos primeiros canais comerciais (Mesquita, 1994; Sousa, 2000).

A tendência para a concentração da propriedade dos *media* começou a inverter-se assim que o primeiro governo maioritário desde a revolução trouxe ao país estabilidade política. O executivo PSD, liderado pelo primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva, privatizou a imprensa nacionalizada, embora mantendo alguma influência sobre os dois principais diários (*Jornal de Notícias* e *Diário de Notícias*) comprados entre 1990 e 1991 pela Lusomundo, um grupo “conhecido pelas suas ligações ao Governo” e catapultado pela aquisição à liderança do mercado dos diários generalistas (Silva, 2004; Sousa, 1994).

Devem-se aos governos de Cavaco Silva as reformas estruturais dos *media* portuguesas, como a liberalização do sector radiofónico e a abertura da televisão aos operadores privados, assim como a primeira regulamentação da televisão por cabo. No caso da televisão e da rádio, todavia, a abertura a novos operadores parece ter sido empreendida quando surgia como uma inevitabilidade e não motivada pela vontade política de renovação (Sousa, 2000). No caso da radiodifusão, aliou-se “uma política de facto consumado” – a proliferação de rádios locais desde finais dos anos setenta – à crescente “complacência por parte das autoridades”, que não puderam ignorar a adesão da opinião pública ao fenómeno (Azevedo, 2001).

A lei da radiodifusão surgiu apenas em 1988, depois de quinze anos de profusa actividade clandestina de rádios locais e algumas hesitações e desacordos no seio do poder legislativo. Ao contrário do que sucedeu na televisão, o movimento das rádios locais demonstrou maior capacidade organizativa para se impor como “plataforma de pressão”. O primeiro encontro de promotores decorreu no Porto, em 1983, sete anos depois dos primeiros pedidos vãos de licenciamento de rádios locais e quando as experiências-“pirata” se multiplicavam pelo país.

Um dos maiores subsídios ao movimento das “rádios livres” emanou da revisão “em alta” da faixa de frequências disponíveis de 100 para 108 Mhz, feita pela Conferência Administrativa Mundial das Radiocomunicações. O seu plano de estações de radiodifusão sonora que entrou em vigor em 1987 (Plano de Genebra) previa, para Portugal, mais três coberturas gerais em FM e 389 emissoras locais. Nesse mesmo ano, existiam pelo menos 419 estações-“pirata” detectáveis, embora a benevolência da tutela face ao fenómeno fosse já evidente – as ordens conhecidas eram de fechar apenas as emissoras que interferissem noutros serviços.

As rádios locais foram entretanto amadurecendo e, entre 1984 e 1988, os projectos entraram numa fase de “profissionalização e aprofundamento”, mercê do crescimento do mercado publicitário que se deixou seduzir pelos preços baixos da suas tabelas e da disponibilidade dos profissionais das rádios nacionais, saturados da governamentalização das estações públicas ou procurando um trabalho mais criativo (Azevedo,

2001). Em 1989, o governo de Cavaco Silva atribuiu 310 frequências locais e duas regionais, embora sem acautelar as consequências da acção. “Esta atribuição de frequências não foi precedida de qualquer estudo de viabilidade financeira e cedo ficou provado que a maioria das estações de rádio legalizadas não reunia condições mínimas para sobreviver: algumas mudaram de mãos; outras encerraram as suas portas”, assinalou Sousa (2000).

Aos canais regionais e locais não chegou a ser dada licença para existir, embora ao longo da década de oitenta os portugueses tivessem demonstrado inequívoco apetite por alternativas à ocupação do ecrã pelo serviço público. Destacavam-se então por serem os mais fracos leitores de jornais da Europa (principalmente nas regiões do interior e na zona sul) hábito que abandonam progressivamente desde meados dos anos 70. No início de 80, Portugal apresenta a mais baixa capitação de jornais diários na Europa, situando-se abaixo de Espanha e da Grécia, com 45 exemplares por cada mil habitantes por dia.

Em Maio de 1987, a Direcção Geral da Comunicação Social anuncia que, em treze anos, a venda anual de diários se reduziu em cinquenta milhões de exemplares. Os portugueses também assistem a menos rádio e televisão que os outros europeus, relevando-se um povo com baixo consumo de *media* em geral. A televisão, apesar de tudo, é o *medium* favorito da população e o único onde o contraste com outros países é menos acentuado, registando-se diferenças de consumo na ordem dos 10% em relação a Espanha, Reino Unido e República Federal da Alemanha (Mesquita, 1994).

Os elevados índices de analfabetismo, a relutância às letras e a falta de hábitos de leitura e o baixo nível de escolarização de larga parte da população concorrem para aquele panorama de consumo de *media*<sup>40</sup>. Mais chegados, portanto, ao pequeno ecrã que ao papel, os portugueses descobriram por essa altura o fascínio da televisão clandestina. Em 1986, Portugal passa a ter acesso à maior parte dos canais transmitidos por satélite (concretamente pelo Eutelsat) e, antes que qualquer regulamentação surgisse, multiplicaram-se as parabólicas pelos telhados, “não só em estabelecimentos hoteleiros e aldeamentos turísticos, mas em diversas cidades e vilas, devido a iniciativas de municípios, empresas ou particulares”, descreveu Mesquita (1994).

A reboque do satélite, chegaram os canais espanhóis que cedo granjearam adeptos entre os telespectadores do litoral norte e interior norte, centro e sul, em especial os analfabetos conquistados pela dobragem. A adesão atinge tais proporções que a audiência portuguesa começa a ser tida em conta pelos canais regionais espanhóis, como a TV Galiza. A instalação de receptores clandestinos suscita a acção fiscalizadora do governo que destaca os CTT e a Polícia Judiciária para as operações. Em Novembro de 1987, são apreendidas antenas parabólicas em cinco cidades. Em finais de 1988, decide-se mesmo eliminar todos os equipamentos de retransmissão ligados a parabólicas e à televisão espanhola (*idem*).

<sup>40</sup> Em 1981, 20,6% dos portugueses não possuíam qualquer instrução; em 1985, calcula-se que essa percentagem tenha descido três pontos percentuais (Mesquita, 1994).

Muitos deles serviam também para captar as emissões dos canais locais “pirata” que surgem e emitem com maior ou menos consistência em vários pontos do país. Como já foi referido, a fiscalização também foi constantemente exercida sobre esses canais, que seriam cerca de duas dezenas em 1986. Conforme observou Mesquita, a sua relevância não foi contudo comparável à das rádios locais, nem a sua importância valorada *per se*: “A existência das televisões ilegais foi utilizada pelos candidatos a operadores privados como argumento para pressionarem os legisladores, a par da concorrência da televisão espanhola e da instalação de parabólicas” (Mesquita, 1994).

De facto, o debate sobre a abertura da televisão aos canais comerciais acentuou-se desde então, culminando, em termos legais, na consagração do regime misto de propriedade na Constituição da República de 1989, vertido para a Lei da Televisão no ano seguinte (Lei 58/90 de 7 de Setembro). A primeira grande mudança no sector televisivo nacional não reflectiu os caminhos que o *medium* percorria já noutros países, persistindo numa “filosofia de fundo restritiva” que continuava a ter a sua base “na concepção da escassez do espectro radioelétrico” (Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, 1996). Ao estabelecer mínimos de produção própria e em língua portuguesa não teve em conta a provável emergência dos canais temáticos; ao fixar um número de horas mínimas de emissão asfixiou *a priori* os canais regionais e locais, que são referidos pela primeira vez numa lei.

O mesmo se passou quanto ao cabo: a lei prevê o advento do cabo activo, mas não cria para ele legislação específica, que será publicada sete anos mais tarde. De uma forma geral, os conjuntos reguladores que o governo cavaquista preparou para o audiovisual “padeciam, à partida, de anacronismo, numa época em que a pedra-de-toque do sector é a da sua liberalização, em que a oferta de serviços originais não passa apenas pelo lançamento de canais televisivos (...) mas também pela disponibilização de outros produtos audiovisuais (...) e em que as legítimas expectativas do conjunto da comunicação social podiam ser tuteladas por soluções normativas mais consentâneas com o progresso do sector” – resume, numa crítica dura, a Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, um organismo independente criado na legislatura de António Guterres.

Enquadrar os canais comerciais foi a meta dominante deste exercício legislativo e o “aspecto mais marcante” das reformas cavaquistas dos *media*. No entanto, houve mais preocupação com a minimização de eventuais danos políticos do que com as implicações da decisão. As duas licenças disponíveis foram atribuídas a actores “seguros”. Uma à SIC de Pinto Balsemão, fundador do PSD e ex-primeiro ministro; outra à TVI ligada à Igreja Católica, um histórico parceiro de confiança, ao qual o governo da Aliança Democrática já tentara, sem êxito, atribuir um canal (Sousa, 2000; *idem*, 1994; Mesquita, 1994). “Questões absolutamente cruciais, num momento de abertura de um mercado desta natureza, foram relegadas para um segundo plano. A dimensão do mercado publicitário, fontes alternativas de financiamento de canais, clarificação das regras da concorrência, limites e obrigações ao nível da programação de canais públicos e privados, entre muitas outras questões, foram negligenciadas” (Sousa, 2000).

O governo socialista que assumiu a liderança do país com uma maioria relativa na Assembleia da República em 1995 não promoveu alterações significativas no campo mediático, limitando-se a “retocar” as reformas já feitas: acompanhar as medidas desenvolvidas pela União Europeia (como a ratificação da directiva Televisão Sem Fronteiras) e melhorar instrumentos legais e entidades reguladoras (revisão do estatuto da Alta Autoridade para a Comunicação Social) (Sousa, 2000). Foram aprovadas novas leis da Imprensa e da Televisão, tendo esta última sido precedida de um esforço de reconhecimento do terreno – um mapeamento que o governo socialista se esforçou por fazer, através de organismos de estudo, em todos os sectores do audiovisual.

Um desses organismos foi a Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão, constituída por diversos especialistas e estudiosos da área incumbidos da missão de sugerir políticas para o serviço público e para a televisão generalista e ainda de encontrar a resposta para uma pergunta difícil, que se arrastava há vários anos: “Qual a viabilidade e interesse público da implantação de televisões de âmbito regional e local, quer por cabo, quer por frequência hertziana, e qual o impacto das mesmas sobre o futuro das rádios locais e da imprensa regional?”<sup>41</sup>. Curiosamente, foi a única questão que não suscitou unanimidade no grupo.

Os treze membros da comissão dividiram-se entre os que consideraram não estarem “ainda criadas as condições jurídicas, técnicas e económicas indispensáveis ao aprofundamento a esta abertura” – posição maioritária que reuniu sete votos – e os que entenderam existirem na altura “meios técnicos disponíveis para o lançamento de emissões locais e regionais (mais facilmente recrutáveis nas redes de cabo, mas também no espectro radioeléctrico)” reduzindo-se tudo a uma questão de vontade política. Cinco membros subscreveram este parecer que, todavia, estava dependente de uma realidade que não se concretizou: a regionalização administrativa do país.

Na recomendação final, a comissão integra as duas posições, sugerindo que a “dinâmica favorável à descentralização da actividade televisiva” deve ser aprofundada por via de um estudo que avalie formas de financiamento e aperfeiçoada através de “um quadro normativo flexível e de natureza experimental”. No programa para o seu segundo governo, o PS propõe-se, de facto, a empreender tal estudo, mas, se o chegou a fazer, não deu notícia dele. Na primeira legislatura, foram criados os cinco centros regionais da RTP (Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro) que até finais de 2002 produziram emissões desdobradas para as suas regiões durante uma média de 15 minutos diários.

Até ao fim da governação socialista, a televisão regional e local será assumida como questão secundária e remetida para o âmbito do cabo<sup>42</sup> e principalmente da televisão digital, embora o seu impacto na população tenha sido reconhecido. “A experiência largamente positiva da descentralização regional da informação, que a RTP faz

<sup>41</sup> A CRFT foi aprovada pelo Conselho de Ministros em Março de 1996 e o seu relatório publicado nove meses depois.

<sup>42</sup> A reforma da lei do cabo preveniu até os operadores para essa eventualidade, obrigando-os a reservar até três canais da respectiva rede para a distribuição de canais regionais e locais (Decreto-Lei 241/97 de 18 de Setembro).

actualmente alguns minutos por dia, demonstra todavia que esta é uma matéria em que a aspiração dos telespectadores é inequívoca”, afirmou, em Setembro de 1997, o secretário de Estado da Comunicação Social, Arons de Carvalho<sup>43</sup>.

A Lei da Televisão, debatida e aprovada meses antes (Decreto-Lei 31 A/98 de 14 de Julho), enviara a resolução do enquadramento específico para um diploma futuro, justificando-a pela fragilidade económica dos outros *media* regionais. “O impacto de novas televisões poderá ser desastroso para a imprensa regional e para as rádios locais, se estas, como o Governo vem tentando, não adquirirem antes uma solidez empresarial que ainda não possuem”, disse então Arons de Carvalho. O fracasso da regionalização administrativa, um desígnio do programa do XIII Governo Constitucional referendado a 8 de Novembro de 1998, significou o adiamento definitivo da questão.

Até ao momento, a acção do governo de coligação PSD/CDS-PP, liderado por Durão Barroso até Julho de 2004 e por Santana Lopes, tem-se caracterizado por algum recuo em relação a algumas medidas do passado. À cabeça, está o desinvestimento nos centros de emissão regionais, vitimados pela reestruturação da RTP, que implicaram o fim dos desdobramentos informativos regionais e a sua complicação num espaço único, de difusão nacional – situação que mereceu uma admoestação da entidade reguladora, preocupada com a situação de indefinição a que foi votada a descentralização do serviço público.

A legislação dedicada para a televisão regional e local não surgiu, mantendo-se inalterada na última revisão da Lei da Televisão (lei 32/2003 de 22 de Agosto) a redacção do articulado anterior. Embora sob o peso das críticas da AACCS, a RTP resolveu o problema da cobertura regional com a criação do canal por cabo RTP-N, no qual realiza um serviço de programas onde a informação regional tem, nas suas palavras, “uma forte presença”<sup>44</sup>.

#### IV. Conclusões

Portugal não ficou alheio ao movimento de descentralização dos *media* que, embora tardiamente em relação a outros países europeus, alimentou projectos de dimensão regional e local. No âmbito do audiovisual, foi a rádio o *medium* que primeiro se dispersou por iniciativas locais e regionais, antenas-“pirata” cujo impacto na opinião pública pressionou o poder político a ponderar a atribuição de licenças com seriedade. Em 1987, o Governo de Cavaco Silva atribuiu 310 frequências locais e duas regionais e, pese embora as inconsequências dessa acção, as “rádios livres” conquistaram o direito a existir. Nos anos seguintes, muitas fecharam por falta de viabilidade económica, mas os dados da descentralização estavam lançados.

<sup>43</sup> Comunicação “O Futuro da Televisão” proferida em 26 de Setembro de 1997, no âmbito do ciclo de debates “O Norte – Capital Económica da Fachada Atlântica da Europa: do Sonho à Realidade”, organizado pelo Fórum Portucalense.

<sup>44</sup> Cf. [www.rtp.pt](http://www.rtp.pt)

Nos anos 80, os canais de televisão-“pirata” invadem o espectro, suscitando uma forte reacção do poder político. A pressão dos canais não levou a ponderação, como aconteceu com a rádio: foram permanentes a proibição e o esforço de abafamento dos projectos aos quais a população demonstrou franca adesão. A persistência dos promotores dos canais-“pirata” alimentou o debate público durante anos, sem consequências práticas. Os líderes políticos apontavam a exiguidade do mercado publicitário como principal obstáculo, referindo os perigos de proliferação caótica e de erosão da qualidade da programação, como aconteceu noutros países europeus onde se verificou um crescimento rápido e desordenado dos canais locais.

A verdade é que as baterias políticas estavam apontadas noutras direcções perante as quais o licenciamento da televisão regional e local estava longe de ser uma prioridade. Havia antes que programar a entrada dos operadores privados num ambiente dominado pelo serviço público de televisão e introduzir as inovações tecnológicas como o cabo e a “pay TV”. O argumento da pequenez do bolo publicitário e dos riscos para os outros *media* regionais face à eventual concorrência da televisão nunca foi, contudo, documentado. Não é negligenciável o facto de o operador de serviço público ter dominado os poucos sinais de descentralização televisiva – mantendo, até finais dos anos oitenta, a televisão regional confinada à insularidade e, depois disso, abrindo um centro de produção no Porto e, em 1999, inaugurando cinco centros de emissão regionais para produzir desdobramentos regionais da programação durante uns escassos quinze minutos por dia.

Espreitando a história recente das políticas da comunicação do país, verifica-se que a televisão é tradicionalmente o *medium* que o poder político mais resiste a alienar. Não só por questões de controlo estritamente político como também pelo estrutural atraso da lei em relação às inovações tecnológicas, como vimos ao longo deste trabalho. Todavia, mesmo quando essas inovações surgiram – caso do cabo – o Estado continuou a dominar as iniciativas de televisão regional. Fê-lo enquanto accionista privilegiado do grupo PT, do qual partiram os dois projectos de canais de vocação regional no cabo CNL e NTV quando estava no poder o governo socialista. E fê-lo através da RTP, pela compra do único destes dois canais que sobreviveu, anexando-o à missão de serviço público como nova sede da cobertura regional, já pela mão do governo da coligação entre os social-democratas e os conservadores.

O desígnio programático do Governo socialista (1995-2002) de promover a regionalização administrativa do país alentou as expectativas em relação a uma abertura política à regulamentação da televisão regional local. O chumbo popular ao referendo sobre essa matéria arrefeceu os ânimos e revelou como a televisão regional e local também devia ser encarada numa questão de controlo político. Os dois projectos de canais regionais que se seguiram foram, como se viu, iniciativas do maior grupo de comunicações nacional, privado mas amplamente condicionado pelo poder político e com objectivos económicos, distantes da “televisão de proximidade” que representaram os canais-“pirata” dos anos oitenta.

Tanto o Canal de Notícias de Lisboa como a NTV (com sede no Porto e participada pela RTP) constituíram apostas estratégicas do grupo Portugal Telecom, empenhado

em enriquecer o seu pacote básico do cabo (cuja distribuição controlava quase maioritariamente) com canais dedicados aos públicos das regiões mais populosas. Ao longo de todo o processo, o operador concessionário do serviço público, reestruturado no governo de coligação PSD/CDS-PP (no poder desde 2002, na sequência de eleições antecipadas), não dissimulou o seu desinteresse na cobertura regional do país, missão constante do contrato de serviço público. Não só interrompeu os desdobramentos regionais como canalizou a informação e programação de carácter regional para o canal por cabo NTV, que adquiriu entre bastante controvérsia.

Não obstante as recomendações e admoestações da Alta Autoridade para a Comunicação Social, criticando a aquisição do que chamou uma “barriga de aluguer” da cobertura regional, a RTP minorizou o problema de a emissão regional sair do sinal aberto para o cabo. É esta a situação da televisão regional e local actualmente: nos termos da lei, pode existir mas está adiada até que o seu enquadramento específico seja criado. Enquanto isso, podem apenas surgir canais de difusão nacional e vocação regional no cabo – iniciativas até agora alcançadas pela mais poderosa empresa de *media* nacional, estrategicamente condicionada pelo Governo.

## Referências

- Aguilar, F. (2000) ‘A televisão local em Espanha’, *Observatório*, 2: 27-34.
- Azevedo, A. (2001) ‘As rádios locais no pós-25 de Abril’, *Observatório*, 4: 113-122.
- Bustamante, E. (2003) *A Economia da Televisão. As estratégias de gestão de um media*, Porto: Campo das Letras.
- Cádima, F. (2000) ‘Local versus Global’, *Televisión y Desarrollo Regional*: Junta da Extremadura.
- Cádima, F. (1995) ‘Portugal: Insularity, the basis of regional television’ in Moragas Spà, M. & Garitaonandía, C. (eds.) (1995) *Decentralization in the Global Era. Television in the Regions, Nationalities and Small Countries of the European Union*, London: John Libbey & Company, pp. 163-171.
- Coelho, P. (2000) ‘A Europa da proximidade’, *Observatório*, 2: 35-48.
- López, B. (1998) ‘La televisión en las regiones de Europa, una investigación pionera’, *Zer*, 5.
- Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão (1996), *Relatório Final*, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Heretakis, E. (2000) ‘The Greek Media Landscape’ in *European Media Landscape*: European Journalism Centre.
- Mesquita, M. (1994) ‘Os Meios de Comunicação Social’ in Reis, A. (coord.) (1994) *Portugal, 20 Anos de Democracia*, Círculo de Leitores, pp. 360-396.
- Molle, A. & Prusso, A. (2002) ‘The Italian Media Landscape’ in *European Media Landscape*: European Journalism Centre.
- Oliveira, L. (2002) ‘A Regionalização em Portugal’ in Costa, J. (coord.) (2002) *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra: Associação para o Desenvolvimento Regional, pp. 705-719.
- Silva, E. (2004) *Os Donos da Notícia. Concentração da Propriedade dos Media em Portugal*, Porto: Porto Editora.
- Sousa, H. (1994) ‘Portuguese Media: New Forms of Concentration’: Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação.
- Sousa, H. (2000) ‘Políticas da comunicação: reformas e continuidades’ in Pinto, M. et al. (2000) *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999)*. Cronologia e leitura de tendências, Braga: Departamento de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, pp. 31-51.

*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 137-152.

## **Rádio em Portugal: tendências e grupos de comunicação na actualidade**

Rogério Santos\*

### **Resumo**

O texto trabalha elementos que ilustram a situação actual da rádio em Portugal. Para além de uma curta história do meio no nosso país, dá informação sobre os grupos de rádio, mercado publicitário, públicos e audiências e políticas de incentivos. No conjunto de tendências e conclusões, o texto destaca o aumento da liberalização, com a conseqüente formação de grupos de comunicação mais fortes e inovadores, a associação de partilha de recursos nas estações mais pequenas e os desafios da rádio na Internet. Ao mesmo tempo, salienta as deficiências de serviço público e a precariedade laboral em muitas estações de proximidade.

**Palavras-chave:** rádio, grupos de comunicação, mercado publicitário, audiências, programas

### **Introdução**

Este texto trabalha elementos que ilustram a situação actual da rádio em Portugal, situando-a no conjunto dos media. Com ele, começando por traçar uma curta história do meio no nosso país, pretende-se dar informação sobre os grupos de rádio, mercado publicitário, públicos e audiências, políticas de incentivos e novas tendências. E responder a perguntas como: quem ouve a rádio? Que serviço público? Qual o papel das tecnologias?

### **Pequeno percurso pela história antiga e recente da rádio em Portugal**

A bibliografia existente sobre a rádio portuguesa ainda não é muito volumosa, salientando-se a obra pioneira de Matos Maia (1995), que traça o panorama geral da his-

\* Professor de Públicos e Audiências na Universidade Católica Portuguesa (rogerio.santos@netcabo.pt)

tória da rádio no nosso país. Há ainda outros textos, nomeadamente sobre a Rádio Renascença (Miguel, 1992; Ribeiro, 2002). Mais recentemente, foi dedicado a textos de rádio o caderno central de um número da revista *Observatório* (2001).

As primeiras emissões mais ou menos regulares começaram no Outono de 1924. Um dos pioneiros foi Abílio Nunes dos Santos Júnior, filho e sobrinho dos proprietários dos Grandes Armazéns do Chiado, em Lisboa, que instalou o emissor CT1AA, primeiro em ondas médias e depois em ondas curtas (Santos, 2000). Nessa época, a programação era constituída apenas por peças tocadas ao vivo, dentro de um repertório de música clássica, pois a gravação de discos dava os primeiros passos. As estações pertenciam a profissionais de outras actividades, mas amadores da rádio ou senfilistas (que vinha do acrónimo TSF – telegrafia sem fios), que, simultaneamente, instalavam os emissores e as pesadas antenas, eram os técnicos de serviço, programavam e animavam esses programas. Havia comerciantes, gestores de hotelaria e militares na primeira geração de radiófilos.

Em 1931, aparece a primeira estação moderna, o Rádio Clube Português (RCP), liderado por Jorge Botelho Moniz, oficial do exército na situação de reserva e, pouco mais tarde, notabilizado pelo apoio às tropas revoltosas de Francisco Franco, que tomaria o poder em Espanha em 1939. Com o RCP apareceu uma programação menos inclinada para a transmissão de música clássica e mais voltada para outros tipos de música, como a popular (espanhola, americana e portuguesa), numa altura em que o mercado fonográfico disponibilizava mais discos (Santos, 2003b). Também com Botelho Moniz se desenvolveram programas infantis, de informação, religiosos e de análise e crítica musical, que marcaram o novo panorama radiofónico. Pouco tempo depois, coube a vez à Emissora Nacional começar a transmitir, em 1935. Com outra estrutura, de farto orçamento, advinda do facto de pertencer ao Estado, e numa altura de afirmação de Salazar, a Emissora Nacional forjou um tipo de programação que se manteria muito igual ao longo de décadas. A estação tornou-se um dos pilares da propaganda do regime (Ribeiro, 2004). Um dos maiores êxitos na sua programação foi o “Retiro da Severa”, local de transmissão de música popular (fado) (Santos, 2003a).

A terceira grande estação a inaugurar as suas emissões foi a Rádio Renascença, ligada à Igreja Católica, em 1937. No final da década, estava formado o panorama da rádio em Portugal, que perduraria até ao golpe militar de 1974. Para além das três estações mencionadas, havia conjuntos de pequenas estações agrupadas em Lisboa (Emissores Associados de Lisboa) e no Porto (Emissores do Norte Reunidos). A estas pequenas emissoras chamaria Artur Agostinho, um dos grandes animadores da rádio portuguesa desde sempre, as estações “minhocas” (Agostinho, 2002).

O livro de Matos Maia fornece muita informação acerca da programação das rádios ao longo de mais de cinco décadas (Maia, 1995), como *Os diálogos* de Olavo d’Eça Leal (anos de 1940), *A voz dos ridículos*, estreada no Portuense Rádio Clube, em 1945, *Os parodiantes de Lisboa*, surgidos dois anos depois, *Que quer ouvir?* (1946), o programa *Talismã*, com o senhor Messias (1952), no Rádio Clube Português, os

folhetins *A força do destino*, também conhecido como o folhetim da coxinha, transmitido pela Rádio Graça e repetido no Rádio Clube Português, a partir de 1955, e *Simplemente Maria* (1973). O programa *Os companheiros da alegria*, de Igrejas Caeiro, iniciado nos anos 1950, ainda permanece no imaginário colectivo como um dos mais importantes na história da nossa rádio.

Dois outros programas marcariam a rádio: o primeiro, o programa *Alegria ao volante*, surgido em 1958, numa percepção da mudança em termos de transportes; o segundo, *Em Órbita*, a partir de 1965, começou por passar música pop, mas transformou-se num programa de música clássica, talvez o maior programa de culto de sempre da rádio portuguesa. Um dos seus protagonistas chamava-se Jorge Gil. Mais perto de nós, *A grafonola ideal*, de Júlio Isidro (1979), *Café Concerto*, de Maria José Mauperrin (1980), *Som da frente*, de António Sérgio (1983), ano em que também surgiu *Pretérito quase perfeito*, de Rui Morrison e Paulo Augusto, e *A menina dança?*, de José Duarte (1989) afirmavam-se no panorama radiofónico português. José Duarte seria ainda o criador de *Cinco minutos de jazz*, que se mantém na programação da RDP.

Já na transição da governação de Salazar para a de Marcelo Caetano, a leve abertura política permitiu que a Emissora Nacional lançasse programas que fugiam aos cânones habituais de informação, caso do *Jornal de Actualidades* (Serejo, 2001: 71). A partir de Abril de 1974, com a mudança de regime, deixou de haver censura, situação reforçada pela Lei de Imprensa de 1975, acompanhada por uma série de diplomas que criaram um novo direito da imprensa, como o estatuto do jornalista e o regime da carteira profissional, e apontaram uma nova lei da rádio e da televisão (Franco, 2002: 127).

Em termos tecnológicos, a grande novidade seria a transmissão em simultâneo de ondas médias e por modulação de frequência, já nos anos de 1960, significando muito maior qualidade na recepção. Lentamente, as estações começaram a preparar grelhas de programas diferentes para cada uma das ondas, com a onda média a perder relevo, em especial nos anos 1980. A partir de 1977, nasciam as primeiras rádios-pirata, estações ilegais mas produzindo uma nova estética. O rápido movimento inundou as ondas de frequência modulada e tornou difícil a sua audição, dada a frequente sobreposição de emissoras. A pioneira foi a Rádio Juventude, de Heitor Gonçalves, a que se seguiu a Rádio Imprevisto, de José João Farinha, esta em 1979 (Azevedo, 2001: 115). As rádios-pirata aperceberam-se, desde cedo, da sua força na opinião pública, reunindo em assembleia-geral em Junho de 1983. À falta de legislação, a Fiscalização Radioeléctrica apreendia o material, em especial quando as estações provocavam interferências nas emissoras já legalizadas. Repetia-se a história do movimento de senfilistas dos anos de 1920.

Uma das estações mais marcantes do panorama radiofónico nos últimos 20 anos foi a TSE, proveniente do mesmo movimento de emissoras-pirata. Sob a forma de cooperativa (15 elementos), em 1981, começou a transmitir experimentalmente em Junho de 1984. Depois, arrancou a sério em 29 de Fevereiro de 1988. A primeira notícia foi lida por Francisco Sena Santos. Mais tarde, durante o incêndio do Chiado, em Lisboa,

em Agosto desse ano, a rádio fez a primeira cobertura jornalística em directo, pela qual recebeu um prémio do Clube dos Jornalistas (Meneses, 2003). A TSF aplicava o conceito de rádio temática, com a aposta na informação, nomeadamente sobre a política, assim como sobre o trânsito e a bolsa. Desde o seu arranque, a estação desenvolveu conceitos novos, caso das “notícias de meia em meia hora” e da “antena aberta”. Um vaivém permanente de informação, com recolha de directos dos acontecimentos, comentários de especialistas e abertura à opinião dos ouvintes, assim como a “janela”, o espaço de informação que entra fora do noticiário, conduziram ao designado estilo TSF. O Fórum TSF foi uma das fórmulas essenciais desse estilo, tendo os ouvintes como principais intervenientes.

Nos anos mais recentes, sucederam-se duas estações temáticas de forte objecto de culto, na Grande Lisboa, ambas na frequência de 91,6 MHz: a XFM (1993-1997) e a Voxx (1998-2004), projectos de música alternativa e *jingles* inovadores nas suas emissões, como “XFM – para uma imensa minoria” e “Voxx – a melhor música cá do prédio”. Outra estação de culto foi a Luna (1999-2004), dedicada ao jazz e à música clássica, a emitir do Montijo na frequência de 106,2 MHz.

### Os grupos de rádio

Rádio, ou radiodifusão, define-se como a “transmissão unilateral de comunicações sonoras, por meio de ondas radioelétricas ou de qualquer outra forma apropriada, destinada à recepção pelo público em geral” (Lei da Rádio de 2001, art. 2.º). Esta transmissão é, no país, da ordem das trezentas estações, a grande maioria ligada a auditórios locais – as *rádios de proximidade*. Existem quatro grupos de dimensão e notoriedade nacionais – RDP, Grupo Renascença, Media Capital e TSF (Quadro 1). Aqui, mostra-se a variedade de grupos de rádio, muitos deles de dimensão regional ou local, realidade que, à data da publicação deste texto, pode já estar diferente, pois a compra e venda de frequências sucede-se a um ritmo rápido, mostrando o dinamismo do mercado.

Enquanto as rádios de cobertura nacional se integram, por regra, em grupos e apresentam maior estabilidade e volumes de negócios, as rádios locais são pequenas e médias empresas que facturam anualmente à volta de 150 mil euros (Obercom, 2004). Muitas das rádios locais vivem da música portuguesa e promovem os artistas da região em que se inserem, mas outras apostam na defesa dos concelhos a que pertencem (Azinheira, 2002), dando a conhecer realidades que, de outro modo, não seriam divulgadas.

Uma tendência das rádios locais, a desenvolver-se tendo em conta os novos incentivos do governo – como se escreve à frente –, é organizar informação que interesse a várias estações. Um exemplo referido no texto do Obercom é o de quatro estações do centro do país que se uniram para formar uma cadeia de informação. O produto final – um noticiário regional – está a ser emitido em simultâneo todos os dias pelas 19 horas rotativamente pelas redacções da Rádio F, da Guarda (105,8 MHz), Rádio

Quadro 1. Grupos de estações de rádio

| Grupo                         | Estações  |
|-------------------------------|---|
| Grupo RDP                     | Antena 1, Antena 2, Antena 3, RDP Internacional, RDP regional   |
| Grupo Rádio Renascença        | Rádio Renascença, RFM, Mega FM, Voz de Lisboa (e outras estações regionais)                             |
| Grupo Media Capital           | Rádio Comercial, Rádio Clube Português, Cidade FM, Best Rock, Rádio Nacional, Romântica FM, 96.2 Lisboa |
| Grupo PT                      | TSF Rádio Jornal, Rádio Jornal Fundão   |
| Grupo Nova Antena             | RNA, Rádio Horizonte Planos (Évora)   |
| Grupo Maior-Hiper (Rio Maior) | Rádio Maior, Hiper FM   |
| Grupo Pernes-2000 (Santarém)  | Rádio Pernes, 2000  |
| Grupo RCA (Alentejo)          | RCA, UniRádio   |
| Grupo RCA (Ribatejo)          | RCA, Bonfim, 100 (todas em Santarém)  |
| Grupo Total FM                | Total FM, Sagres FM (ambas em Faro)   |
| Grupo Luso Canal (Lisboa)     | Marginal, Oxigénio, Radar, Nova (Porto), Festival (Porto)   |
| Grupo Rádio F – Noar          | Rádio F (Guarda), No Ar (Viseu)   |
| Grupo Rádio Capital           | Rádio Capital (em várias cidades do país)   |
| Grupo Norte Rádio Televisão   | Estações em Bragança e Vila Real  |
| Grupo RBA                     | Estações em Bragança e Vila Real  |
| Grupo São Mamede              | Estações em Portalegre, Évora e Castelo Branco  |
| Grupo 94 FM                   | Estações em Leiria, Lisboa e Santarém   |
| Grupo Rádio Regional Centro   | Estações em Coimbra e Aveiro  |
| Grupo Ateneu-Íris             | Lisboa e Santarém   |
| Grupo Nova Era                | Rádio Nova Era (V. N. Gaia)   |

Fonte: <http://www.jornalradio.com> (acedido em 20 de Janeiro de 2004). Em Março de 2004, o grupo Media Capital adquiria mais duas frequências, através de uma sociedade do advogado Luís Nobre Guedes.

Satão (89,9 MHz) e Rádio No Ar (106,4 MHz) ambas de Viseu, e Rádio Fronteira, em Vilar Formoso (89,8 MHz).

Como se escreveu antes, a paisagem radiofónica alterou-se muito após os acontecimentos políticos de 1974. Grande parte das estações acabou por desaparecer, seguindo um movimento semelhante ao da imprensa diária. Das marcas de rádio, permaneceu a Rádio Renascença, apesar de grandes dificuldades nesse período (Ribeiro, 2002). Depois, o fenómeno das rádios livres ou piratas e a sua conseqüente legalização trouxe novas propostas, equipas proprietárias e dirigentes e criou estações de âmbito

de proximidade (estações de concelhos), que fragmentou mas dinamizou o mercado nacional. Além da rádio de proximidade, outro fenómeno que ocorreu nos anos mais recentes é o da tematização.

Em termos legais, o sector da radiodifusão está regido pela Lei da Rádio 4/2001, de 23 de Fevereiro, e pelo decreto-lei 56/2001, que introduziu alterações no sistema de incentivos aos meios de comunicação social. Em Setembro de 2003, seriam aprovadas, na generalidade, propostas legislativas apresentadas pelo PS e pelo CDS/PP que introduziam alterações à lei da rádio, nomeadamente nas quotas de transmissão de música portuguesa. No ano de 2004, anuncia-se um novo sistema de incentivos, como se identifica no ponto 6 deste texto.

A lei da rádio (primeiro em 1999 e depois em 2001) introduziria um maior rigor no exercício da actividade. Marinho (2000: 102) destacou as obrigações das rádios locais em termos de programação específica (um mínimo de três serviços noticiosos sobre a região onde emitiam, obrigatoriamente entre as 7 e as 24 horas) e a questão da concentração e transferência de alvarás de radiodifusão. A legislação vigente não permite a existência de mais de cinco operadores de rádio na mão de um só pessoa singular ou colectiva (Gabinete do Secretário de Estado, 1999; Rocha, 2004): se isto permite equilibrar o binómio concentração/pluralismo, alguns grupos vêem a legislação como um constrangimento ao crescimento e consolidação de projectos, como tem dito o responsável máximo do grupo Media Capital (Silva, 2004). Curiosamente, em Março de 2004, este mesmo grupo comprava duas frequências, anteriormente pertencentes às estações Luna (Montijo) e Voxx (Lisboa e Porto), embora por interposta entidade e num aparente movimento de superação do número máximo de estações permitido.

Enquanto a lei de 1999 fixava um período mínimo de 16, 10 ou 6 horas para, respectivamente, estações de cobertura geral, regional ou local, a lei de 2001 elevou as obrigações de todas as emissoras estarem activas 24 horas diárias. A legislação de 2004 iria mexer, uma vez mais, nos horários mínimos de emissão. Outra questão primordial é a atribuição de licenças a rádios temáticas, só possível em concelhos com mais de uma frequência atribuída e apenas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. A legislação procura que se assegurem rádios locais e generalistas.

### **Mercado publicitário**

Nos últimos anos, acompanhando o sentido das economias mundiais, quase todas as indústrias dos *media* entraram em recessão. Das razões apontadas, uma é de ordem financeira, com a especulação do valor das empresas de novas tecnologias (as chamadas dotcom), outra é de ordem política (o ataque terrorista de Setembro de 2001 aos Estados Unidos). Principal fonte de receita dos *media*, a publicidade reflectiu a menor disponibilidade empresarial, levando à revisão em baixa dos objectivos dos grupos ligados à comunicação. A rádio não fugiu à regra dos *media* em geral, conquanto a transmissão pela Internet, uma novidade tecnológica de aumento do catálogo de ofertas, tenha atenuado os efeitos.

Quadro 2. Investimento publicitário nas estações em 2001 e 2002

| Estação          | Investimento<br>(milhões de euros) |         |
|------------------|------------------------------------|---------|
|                  | 2001                               | 2002    |
| Rádio Renascença | 52,519                             | 53,859  |
| Media Capital    | 60,482                             | 47,314  |
| Lusomundo        | 29,619                             | 26,162  |
| Outras estações  | 35,655                             | 31,834  |
| Total            | 178,275                            | 159,169 |

Fonte: Sabatina

Segundo o Obercom, o decréscimo em 2002 chegou aos 6,5%, mas atingiu 15% nas rádios locais. Podemos estimar, em todo o investimento feito nas rádios, uma redução de 11% para os principais grupos, conforme o Quadro 2. De acordo com este, apenas o grupo Renascença subiu levemente, ao passo que os outros grupos baixaram as suas contas.

Já para 2003, e segundo a Marktest (2004), o investimento publicitário na rádio atingiu 170 milhões de euros, nos principais grupos de rádio (PT Multimédia, Renascença e Media Capital), o que anuncia a recuperação, mas sem alcançar todavia os valores de 2001. O máximo de investimento ocorreu no mês de Outubro, acima dos 18,7 milhões de euros. A estação de rádio com maior volume de investimentos foi a TSF, seguida da RFM, totalizando as duas mais de metade do investimento total. Depois, vêm a Rádio Comercial, a Rádio Renascença e a Mega FM. Os três anunciantes que mais investiram em publicidade na rádio foram a TMN (mais de sete milhões de euros), Modelo Continente (mais de 5,8 milhões de euros) e Vodafone (4,7 milhões de euros).

De fora da análise estão as quase trezentas estações de rádio locais e regionais. Estas praticam tabelas de preços inferiores à média nacional, atendendo a que alcançam audiências mais baixas, situadas nas localidades para onde emitem. Dirigentes e especialistas do sector admitem que o total do investimento publicitário atinja 30% do conjunto dos principais grupos de rádio. Isso remete para um valor acima dos duzentos milhões de euros de investimento publicitário em toda a rádio para o ano de 2003.

De acordo com a Marktest, o meio rádio representou 7% do total do investimento publicitário em 2003, número inferior ao do ano anterior. Tal quer dizer que o investimento publicitário se deslocou para outros meios, o que torna mais problemática a situação financeira da rádio.

### **As questões tecnológicas**

A rádio é um meio de comunicação assente no conceito de rede, constituído por canais emissores e retransmissores, permitindo que as suas mensagens cheguem a pontos geográficos muito distantes. Até agora a emissão tem sido maioritariamente feita em ondas hertzianas, de sinal aberto através de antenas colocadas nos emissores e nos receptores. O conceito de rede implica também a possibilidade de ligar e desligar num dado momento: uma transmissão em directo em qualquer ponto do país ou do mundo encaixa-se perfeitamente na programação feita a partir do estúdio.

O novo desafio tecnológico da rádio passa pelo conceito de digitalização. Esta veio substituir a tecnologia analógica, paradigma da rádio desde o seu começo. De modo simples, pode dizer-se que, no sistema analógico, um sinal sonoro se regista de acordo com a frequência ou intensidade do sinal. O sulco de um disco de vinil é mais largo ou mais fino conforme o “peso” desses valores. No sistema digital, todos os sons e intensidade são registados na forma de combinações de zeros e uns, garantindo mais homogeneidade. As vantagens são numerosas: melhor qualidade de registo de programa, perfeita fiabilidade na transmissão e recepção, articulação com vários suportes (imagem, por exemplo), possibilidade de fazer cópias com facilidade e disponibilizá-las nos vários suportes (caso da Internet, por oposição à transmissão por feixes hertzianos ou de sinal aberto).

A digitalização atravessa a rede radiofónica em três frentes tecnológicas – DAB, RDM e Internet –, pondo-se, hoje, em dúvida se todas as tecnologias se aproveitarão comercialmente. A mais antiga é o DAB (Digital Audio Broadcasting) ou T-DAB (Terrestrial-Digital Audio Broadcasting), uma rede digital de sinal aberto. Como dito acima, o sistema digital melhora a qualidade de recepção e possibilita a transmissão de grande variedade de dados, com texto, áudio e imagem. Em suma, permite otimizar o espectro radioelétrico, ao combinar várias ofertas programáticas num único bloco (Franquet, 2002: 206). Recorde-se que a digitalização está já presente em várias fases da cadeia de valor da rádio (produção e registo), faltando a transmissão (e, obviamente, a recepção).

No nosso país, o concurso para o DAB decorreu em Março de 1999, cujo resultado atribuiu à RDP a licença para a distribuição do sinal da rede de cobertura nacional com capacidade para seis canais. A natureza tecnológica do DAB pressupõe a utilização partilhada de infra-estruturas de rede (digitalização, codificação, multiplexagem e difusão), exploradas por uma entidade, mas disponibilizando-as aos operadores de rádio. A RDP já tem a cobertura da faixa litoral do país, com uma largura de 50 a 150 quilómetros, e das principais zonas urbanas da Madeira e dos Açores. Até ao final deste ano, prevê-se atingir 95% da cobertura do continente e da Madeira e, em 2006, dos Açores.

O problema com o DAB é o custo dos aparelhos receptores, muito elevados. Há um círculo vicioso: não se compram aparelhos caros porque não há programas específicos em DAB; não se emitem programas diferenciados em DAB porque não há receptores. Nem sequer se podem estabelecer comparações com outros momentos da história da rádio para prever o sucesso ou falhanço da tecnologia. Quando, no começo da década

de 1920, se registou uma expansão de aparelhos emissores e receptores, esse foi um movimento popular, que espantou fabricantes (no caso dos Estados Unidos) e estações, que acompanharam e aproveitaram o movimento. Depois, nos anos 1960, no momento da expansão da FM, houve adesão pública porque a qualidade sonora era inegavelmente superior e se desenhou uma programação própria. Hoje, a boa qualidade de recepção dos aparelhos de rádio não torna atraente a troca por um receptor de DAB, a não ser que haja oferta de programas ou serviços atraentes.

Apesar da qualidade e do portfólio associado ao DAB é provável que o seu tempo de adesão pública tenha passado. Recordo apenas duas tecnologias que noutras áreas tiveram insucesso, mau grado a qualidade apresentada: nos gravadores de imagem, o sistema VHS, de pior qualidade que o Beta, acabou por triunfar; nas telecomunicações, o sistema RDIS (rede digital) acabou suplantado por outras ofertas tecnológicas digitais. E a opinião de agentes sociais com responsabilidades no terreno, em entrevistas concedidas nos últimos anos, não é de modo a estimular a tecnologia.

A segunda tecnologia digital em presente discussão é a RDM (Radio Digital Mondiale), uma alteração tecnológica destinada a recuperar as frequências de ondas médias, curtas e longas, abaixo dos 30 MHz. Isto porque, com a evolução tecnológica, estas frequências ficaram despovoadas, apesar do espectro de frequências ser um bem escasso. Com qualidade de som igual à do FM, este sistema permite uma maior diversidade de conteúdos programáticos pela utilização das possibilidades introduzidas pelo digital: maior alcance de recepção e informação adicional aos programas de rádio (textos informativos e nomes da estação, música e intérprete).

Trata-se de um movimento muito recente e onde se deposita alguma esperança. Assim, a Conferência Mundial de Rádio, organizada pela União Internacional de Telecomunicações (Genebra, final de 2003), assistiu ao lançamento das primeiras emissões oficiais em onda curta e média utilizando tal tecnologia. Presentemente, o consórcio DRM reúne cerca de oitenta membros de trinta países, que integram reguladores, associações de rádios, emissores, operadores de rede, laboratórios de investigação e fabricantes de equipamento (Obercom, 2004). Os problemas existentes decorrem da emergência simultânea de instrumentos vitais como a padronização universal do sistema, a sua aceitação por parte das entidades reguladoras, a programação efectuada pelos operadores mais importantes do mundo e a disponibilidade de equipamento DRM.

A terceira tecnologia digital é a da Internet. Há, neste momento, um duplo movimento, o das rádios que migraram para o digital (com emissões simultâneas em sinal aberto e na Internet) e as rádios nado digitais (com emissões exclusivas na Internet). Em todo o país, encontram-se a funcionar 67 estações de rádio via Internet [informação de Filipe Jorge, de Jornal Rádio (<http://www.jornalradio.com>), em Março de 2004].

A digitalização em toda a cadeia de valor na radiodifusão (produção, programação, distribuição e marketing) permite que, com uma estrutura mínima, se possa fazer uma estação de rádio. Hoje, praticamente qualquer utilizador de Internet pode construir a sua estação de rádio. Os avanços tecnológicos no registo e transmissão da música (mp3) vieram dar mais alento a essa possibilidade. Claro que, em termos de audiência,

se assiste simultaneamente a um fenómeno de fragmentação e a uma integração das ofertas de multi-serviços e multimédia, graças à convergência entre os diferentes sistemas de difusão: terrestre, cabo, satélite e Internet.

Uma tecnologia aparentada com a da rádio pela Internet é a que se disponibiliza nos telemóveis, permitindo que uma emissão seja acompanhada através de fios (como na grande maioria do uso da Internet) ou sem fios (que as novas gerações de telemóveis já disponibilizam).

As recentes novidades tecnológicas adequam-se aos interesses dos donos das rádios: mais canais para publicidade, que garantam o retorno do investimento e lucros, e para a formação de novos espaços públicos, tratando-se de estações públicas.

### **Públicos e audiências**

Nos anos mais recentes, o mercado da rádio em Portugal tornou-se mais dinâmico e competitivo, devido a duas razões principais. Uma reside na alteração da propriedade das estações, permitindo o nascimento e expansão de grupos, com relevo para a Media Capital. Se ainda é indevido falar-se em concentração do mercado, dada a fragilidade de todo o sector radiofónico, há uma crescente concorrência em programas e mesmo em gestores e animadores. A passagem de Pedro Tojal da Renascença para a Media Capital foi a transferência mais badalada nos últimos dois anos. Outra razão prende-se com a redução de publicidade, que obrigou os canais de rádio a um consequente binómio redução de custos/criatividade. Tais movimentos reflectem-se na estruturação dos públicos-alvo das rádios para conhecimento das audiências.

Embora mais adiante se especifique de outro modo, conforme o perfil de públicos-alvo das várias estações, caracteriza-se o ouvinte médio desdobrado em três “retratos”, traçado por José Faustino, da Associação Portuguesa de Radiodifusão: 1) indivíduo de 15 a 28 anos, estudante e com hábitos urbanos com gosto predominante por música; 2) ouvinte de 29 a 55 anos com hábitos urbanos mas já com mais requinte, no domínio da música e da informação; 3) indivíduo da mesma faixa etária mas de gostos mais simples e populares (Morales, 2003). No Quadro 3 reflectem-se os dados relativos à audiência em 2001 e 2002, seguindo-se alguns valores respeitantes a 2003.

**Quadro 3. Share e percentagem do total da audiência**

| Estação          | Share |       | % do total |      |
|------------------|-------|-------|------------|------|
|                  | 2001  | 2002  | 2001       | 2002 |
| Rádio Renascença | 39,0% | 45,1% | 29%        | 34%  |
| Media Capital    | 27,0% | 22,3% | 34%        | 30%  |
| Lusomundo        | 4,8%  | 4,4%  | 17%        | 16%  |
| Outras estações  | 29,2% | 28,2% | 20%        | 20%  |
| Conjunto         | 100%  | 100%  | 100%       | 100% |

Fonte: Sabatina

Da interpretação dos dados, o grupo Renascença manteve e alargou a liderança, ao passo que o grupo Media Capital baixou. Já em 2003, e referente ao último trimestre, de acordo com o estudo Bareme Rádio, realizado pela Marktest (2004), a RFM, do grupo Renascença, manteve-se como líder de audiência. Em termos de audiência acumulada de véspera (AAV), que indica a percentagem de indivíduos que escutaram a rádio no dia anterior, independentemente do tempo dispendido, a RFM desceu de 15,1% para 13,5%. Desde o final de 2002 que a RFM se mantém à frente da Rádio Renascença (RR). O canal generalista do grupo Renascença continua a ser o segundo mais ouvido a nível nacional, logo seguido pela Rádio Comercial, TSF e Antena 1. Destes últimos canais, a Rádio Comercial conquistou, entre Outubro e Dezembro de 2003, 5,8% dos ouvintes, enquanto a TSF e a Antena 1 registaram subidas na audiência acumulada: aquela de 4,3 para 4,4% e esta de 3,3 para 4,2%.

O estudo Bareme Rádio, com base em 6 049 entrevistas telefónicas em seis regiões do Continente, indica ainda que as rádios do grupo Renascença apresentam o maior *share* de audiência (percentagem de tempo dispendido a escutar uma estação relativamente ao tempo total de audição de rádio), com 41,3% do total. Seguem-se o grupo Media Capital, com 21,3% e o grupo RDP, com 11,1%.

No final do Verão de 2003, os principais grupos de rádio alteraram as suas grelhas de programação, reposicionando-as face aos públicos-alvo, conforme recentes entrevistas concedidas pelos agentes sociais no terreno. Para Luís Marinho, director de informação da Antena 1, a aposta da sua rádio é para a informação nas manhãs e fins de tarde e para públicos dos 35-44 e 45-54 anos, classes A/B e residentes no litoral centro (Lopes, 2004). As alterações nos canais da RDP visaram uniformizar a sua imagem pública, a aposta na informação e a inclusão de novos programas destinados ao humor e ao entretenimento. A Antena 1 compara a sua grelha com as da TSF e Rádio Renascença. Se a emissora pública pretende reforçar a ideia de estação de referência (qualidade e credibilidade da sua informação, música, pequenas rubricas e programas da noite) diferencia-se do perfil da TSF, que é o de uma rádio de informação. Rádio generalista mas de perfil informativo, confronta-se com a outra rádio generalista, o Canal 1 da Renascença, que definiu a sua missão como rádio de entretenimento que também tem notícias.

Na RDP, a preocupação maior reside no serviço público, enquanto a questão das audiências é deixada às estações comerciais, caso da Media Capital, quando Pedro Tojal, máximo gestor do grupo de rádio, viu com agrado a subida de audiência da Best Rock FM, por altura do primeiro aniversário desta (Castro, 2004). De uma audiência total de 1,1% no primeiro trimestre de emissão, a Best ascendeu a 1,5% nos últimos três meses de 2003. O público-alvo da Best é o dos jovens adultos (18-28 anos), disponíveis para o rock e programas como “O homem que mordeu o cão”, rubrica matinal de culto da responsabilidade de Nuno Markl, entretanto também no formato televisivo (TVI). Após o projecto da Best Rock FM (Lisboa e Porto), foi relançado o Rádio Clube Português, na frequência da Rádio Nostalgia, a qual passaria a emitir apenas na Internet, no portal Cotonete. A Media Capital recentrava, assim, o seu negócio nas tecnologias da informação. Mais para o final de 2003, a rádio Cidade mudava o

nome para Cidade FM, mantendo o público-alvo (17-25 anos) mas com renovação de conteúdos. Também a Rádio Comercial apresentou mudanças na sua programação.

Líder no mercado de audiências, o grupo Renascença seguiu a política de reestruturas do mercado radiofónico. Introduziu alterações na sua grelha, sobretudo na rádio Renascença, destacando os programas de informação, de opinião e humor. Para 2004, o grupo Renascença aposta na liderança da RFM, no *on-line* e no patrocínio do conjunto de concertos *Rock in Rio*, em Lisboa. A crescente adesão do público às emissões *on-line* de cada canal e o facto de os *sites* permitirem a audição no estrangeiro das estações do grupo são a motivação deste projecto. Pretende-se também que a Mega FM alargue o seu espectro de cobertura (actualmente, emite para Lisboa, Coimbra e Porto).

Finalmente, a nova grelha de programação da TSF em finais de 2003 – após dificuldades que passaram pela demissão de Carlos Andrade como seu director –, procurou captar mais públicos. Nesse sentido, reforçaram-se os espaços de interactividade e os dedicados à informação e às mulheres. Como pretensão principal, a TSF espera que a revisão da Lei da rádio possibilite a sua passagem a rádio nacional.

Da rádio, como dos outros *media*, exigem-se boas práticas, como observa um texto do Obercom (2004). No caso do serviço público, a aposta reside no desenvolvimento dos valores da língua e cultura portuguesa, bem como da música de língua portuguesa, que ocupa mais de 60% da música emitida pela Antena 1<sup>1</sup>, representa a totalidade na RDP Internacional e subiu 40% na Antena 3. Emissões para dentro – para a colónia de imigrantes de países de Leste – e para fora – Timor, direccionado para militares e civis portugueses ali presentes, têm sido outras boas práticas.

Nos maiores grupos de rádio, há programas concorrenciais mas também residem programas distintos. Aos programas da manhã, ligeiros nas várias estações de tematização musical, opõem-se os programas tipo Fórum TSF, programas de autor nos principais canais, *play-lists* ou discos pedidos. Muita da produção pertence às próprias estações, mas há também espaços alugados a marcas ou empresas (patrocínios) e sinergias entre rádios dos mesmos grupos (informação, por exemplo). Sem a pressão das grelhas de programação da televisão, a rádio tem como objectivo os picos de audiência. As franjas horárias são definidas pelas audiências e pelo mercado da publicidade, onde se garante ou elimina a continuidade da grelha de programas. Durante os dias úteis da semana, as audiências crescem nas horas do movimento pendular da viagem de muitos automobilistas entre casa e emprego e regresso (Meditsch, 1999).

### Políticas de incentivos e situação laboral

Em termos de políticas de incentivos, nos últimos anos, os governos apostaram no apoio à renovação tecnológica das estações. Tais medidas asseguraram melhores condições de organização e a abertura de estações na Internet, o que significa que se

<sup>1</sup> *O Correio da Manhã*, de 10 de Fevereiro de 2004, a partir de dados da Music Control, observava que a Rádio Clube de Matosinhos liderava emissões com música portuguesa (72,2%), seguindo-se a Rádio Festival (61,4%) e a Antena 1 (51,8%) – esta abaixo dos 60% indicados na concessão do Estado. A Renascença aparecia com 37,2%.

passou a ouvir independentemente de se estar perto ou longe da antena de emissão. Concluída tal matéria, o governo promoveu novas alterações para a rádio, também tendo em vista estimular o seu desenvolvimento, a entrar em vigor em 2004. Uma das medidas implementadas seria precisamente na área da transmissão de alvarás, facilitando a sua compra e venda, solucionando mais rapidamente os projectos de viabilização (Costa, 2004b).

O governo apostou também na possibilidade de criação de agrupamentos municipais de rádios, desde que se dedicassem a temas informativos e no âmbito de contiguidade de concelhos. Conforme se vê no Quadro 1, há já alguns grupos que actuam numa base regional – o futuro indicado é o do crescimento deste tipo de soluções. Em termos de emprego, as rádios podem aceder aos mesmos incentivos que os jornais, beneficiando ainda da contratação de jornalistas e outros profissionais parcialmente pagos pelo Estado. Uma última medida promovida pelo governo é deixar cair a obrigatoriedade das emissões 24 horas diárias, reduzindo para 16 horas por dia, o que torna as estruturas da rádio economicamente mais leves e com menor uso de programas gravados previamente ou sem animador próprio.

Há, nestas propostas do governo, uma opção pela concentração das estações de rádio, muitas das quais micro-empresas com dificuldades de organização técnica, programação e tesouraria, aliás a exemplo da imprensa regional. Os incentivos ao emprego e à passagem de publicidade do Estado, como obras públicas e campanhas de informação, serão outras formas principais de apoio. Resta saber se as empresas de rádio têm capacidade para dar o salto e transformar as estações locais em elementos importantes para a formação da opinião pública.

Ainda relativamente ao tecido social e cultural das empresas, conhecem-se situações delicadas no campo laboral, conforme relatório recente do Sindicato dos Jornalistas (2003). Recurso a estudantes de jornalismo, formas de trabalho precário (recibos verdes e contratos a termo certo), elevado número de empresas fora das associações patronais, estagnação de carreiras profissionais e criação de auto-censura são algumas das críticas apontadas. Dirigindo-se ao sindicato, há muitos profissionais (jornalistas) que pedem esclarecimentos sobre propostas de rescisão, alternativas ao despedimento e indemnizações (Martins, 2003: 24). Trabalho indiferenciado e direitos de autor são outras situações gravosas, dado que os grupos de *media* usam os mesmos profissionais para prepararem peças noticiosas em vários suportes, perdendo a autoria na passagem para outros suportes, caso da Internet.

No caso de rádios de proximidade, surgem casos mais complexos: para além de salários em atraso, alguns profissionais têm-se queixado da subordinação da informação à publicidade, como ler notícias feitas do exterior da redacção e comunicados não tratados do ponto de vista jornalístico (Resende, 2003; Costa, 2004a). No caso de outros profissionais da rádio, como animadores e operadores de som, embora sem dados empíricos, é de prever a existência de situações análogas.

### Um livro de estilo de rádio

A prática de livros de estilo na imprensa já é antiga. Entre outros, a agência Lusa e o jornal *Público* editaram os seus livros de estilo, de modo a que os leitores possam saber os códigos de conduta dos jornalistas daqueles *media*. Em rádio, o panorama era quase um deserto até João Paulo Meneses lançar o seu livro *Tudo o que se passa na TSF... Para um "livro de estilo"*. Mais do que um livro de estilo clássico, o texto é um belo manual da prática e da reflexão teórica sobre a rádio e o fazer as notícias (Santos, 2003c).

João Paulo Meneses analisa temas como o directo em rádio, os sons, as funções na redacção (repórter, editor, animador, operador-sonorizador, produtor, chefe de redacção e direcção, correspondentes), os géneros jornalísticos da rádio e particulares na TSF (notícia, entrevista, reportagem, narrativa, debate, opinião, inquérito de rua e participação dos ouvintes). As questões deontológicas e profissionais ocupam também uma parcela importante do livro de estilo: objectividade e rigor, incompatibilidades, pressões externas e internas, análise de casos judiciais e policiais, relação com as fontes de informação, privacidade, direito de resposta e embargo. O investigador estuda ainda o papel do provedor (do ouvinte), actividade que apenas existe, e timidamente, na imprensa. Jornalismo on-line, direitos autorais e o futuro digital da rádio, assim como um glossário, são outros assuntos trabalhados na obra.

### Sites e weblogs interessantes sobre rádio

Embora sem preocupação de fornecer a lista exaustiva de *sites* e *weblogs* portugueses sobre a rádio, fica aqui um pequeno número deles, para possível consulta. Nestes endereços, encontra-se informação de actualidade, discussão de assuntos e história da rádio, assim como ligações para outros endereços e estações de rádio com emissões em linha.

- *Jornal Rádio* (<http://www.jornalradio.com/>). Responsável: Filipe Jorge
- *Blogouve-se* (<http://ouve-se.weblogger.terra.com.br/>). Responsável: João Paulo Meneses
- *A Rádio em Portugal* (<http://telefonica.weblogger.terra.com.br/>). Responsável: Jorge Guimarães Silva
- *Telefonia Real* (<http://www.telefonia-real.com/site/>). Responsáveis: Hugo Carriho, Filipe Jorge e Ivan Rodrigues
- *A minha rádio* (<http://www.aminharadio.com>). Responsável: António Silva

### Tendências e conclusões

Em balanço à segunda metade dos anos de 1990, Sandra Marinho relevava as seguintes principais tendências: revisão da legislação, com produção da Lei da Rádio (1997; entretanto substituída pela lei de 2001), reformulação das cadeias de emissores, fortalecimento da TSF como estação de notícias, reforço da liderança da Rádio Renascença em termos de audiência e reconfiguração dos grupos de rádio (Marinho, 2000).

No quinquénio seguinte, detecta-se um movimento no sentido de maior liberalização na actividade. Mesmo com a legislação de 2001, não existem críticas suficientes ao modo como as licenças concessionadas estão a passar para novas entidades (Silva, 2004). A anunciada política de incentivos favorecerá o movimento da desregulamentação e maior incidência de estações comerciais, com o reforço dos grupos de rádio, salientando-se a Media Capital, com vontade de disputar a liderança de audiências ao grupo Renascença.

Enquanto a Media Capital praticou, nos anos mais recentes, uma política de aquisição de activos na rádio, a que se liga a televisão, num esforço de concentração cruzada e de obtenção de lucros elevados, que satisfaçam os seus accionistas (entrada na Bolsa de Valores em Maio de 2004), o grupo Renascença considera a prestação do serviço social à comunidade como elemento mais apreciado, sem esquecer que também se reforçou com estações (Mega FM), em 1998. Por seu lado, há estações locais que fazem associações, com partilha de recursos (caso das redacções, programas ou animadores), o que viabiliza os projectos em época de grandes dificuldades económicas.

Uma crítica constante é a de que muitas emissoras, em especial as de proximidade, passam música em excesso, encobrendo deficiências em noticiários e programas de análise e comentário (Costa, 2004a) e não cumprindo as quotas de música em português. Há rádios locais que ignoram a informação regional ou local ou usam informação produzida por agências e gabinetes de imprensa, sem qualquer tratamento jornalístico, traduzíveis em notícias tendenciosas e não objectivas. A emergente constituição de parcerias entre agências de comunicação e estações de rádio, do mesmo modo que se verifica já na imprensa (caso do *Comércio do Porto*, cuja nova fase começaria em Março de 2004), promete alterar o panorama informativo nas rádios mais pequenas. Em jogo encontra-se o binómio do serviço público e do pluralismo *versus* a lógica comercial, compromisso sempre difícil de gerir. Um outro aspecto de destaque nos últimos anos é o da situação laboral (condições de trabalho, contratos precários) em diversas estações, cuja degradação de relações tem levantado diversos protestos.

Finalmente, as transformações tecnológicas, como as rádios pela Internet, podem trazer uma alteração interessante. Além de as estações em linha, em expansão, abrirem um novo mercado, ultrapassam facilmente as barreiras geográficas que o sinal hertziano comporta e com custos muito mais baixos na montagem das emissões.

## Referências

- Agostinho, A. (2002) *Ficheiros Indiscretos. Memórias*, Lisboa: Oficina do Livro.
- Azevedo, A. (2001) “As rádios locais no pós-25 de Abril”. *Observatório*, 4: 113-122.
- Azinheira, N. (2002) “Rádios locais. O mundo... ao virar da esquina”. *JJ – Jornalismo e Jornalistas*, 12: 28-29.
- Castro, S. (2004) “Best Rock FM a subir”. *Correio da Manhã*, 3 de Fevereiro.
- Costa, F. (2004a) “Emissão com ruído”. *MediaXXI*, 73: 52-53.
- Costa, F. (2004b) “As regras do jogo”. *MediaXXI*, 74: 14-15.

- Franco, A. (2002) “Intervenção em seminário internacional”. In CIMJ *Media, Jornalismo e Democracia*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Franquet, R. (2002) “La radio en el umbral digital: concentración versus diversificación”. In Enrique Bustamante (coord.) *Comunicación y Cultura en la Era Digital*, Barcelona: Gedisa.
- Gabinete do Secretário de Estado da Comunicação Social (1999). *Legislação da Comunicação Social*, Lisboa: Imprensa Nacional.
- Lopes, M. (2004) “A saída de Sena Santos foi a pior coisa que me aconteceu. Entrevista com Luís Marinho”. *Público*, 9 de Fevereiro.
- Maia, M. (1995) *Telefonia*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Marinho, S. (2000) “Um percurso da rádio em Portugal”. In Manuel Pinto (coord.) *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999). Cronologia e leitura de tendências*, Braga: Universidade do Minho.
- Martins, C. (2003) “Degradação das condições de trabalho dos jornalistas”. *JJ – Jornalismo e Jornalistas*, 13: 24-25.
- Meditsch, E. (1999) *A Rádio na Era da Informação*, Coimbra: Minerva.
- Meneses, J. (2003) *Tudo o que se Passa na TSF... Para um “livro de estilo”*, Porto: Jornal de Notícias.
- Miguel, A. (1992) *Rádio Renascença: Os trabalhos e os dias*, Lisboa: Imprensa Nacional.
- Morales, J. (2003) “O homem das rádios. Entrevista com José Faustino”. *MediaXXI*, 73: 32-35.
- Resende, E. (2003) “Rádios locais de Setúbal”. *JJ – Jornalismo e Jornalistas*, 15: 30-33.
- Ribeiro, N. (2002) *A Rádio Renascença e o 25 de Abril*, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Ribeiro, N. (2004) *A Emissora Nacional como Instrumento de Propaganda do Estado Novo, 1933-1945*. Tese de mestrado defendida na Universidade Católica Portuguesa.
- Rocha, I. (coord.) (2004) *Comunicação Social*, Porto: Porto Editora.
- Santos, R. (2000) “Nos 75 anos de emissões regulares de rádio – histórias de pioneiros”. *Observatório*, 2: 127-136.
- Santos, R. (2003a) “A Emissora Nacional nos anos 30. Estética radiofónica e ‘parte falada’”. *JJ – Jornalismo e Jornalistas*, 15: 52-65.
- Santos, R. (2003b) “Rádio Clube Português – Da escassez de frequências à grande importância no meio radiofónico nacional (1931-1936)”. *Media & Jornalismo*, 3: 51-66.
- Santos, R. (2003c) “*Tudo o que se passa na TSF* – Crítica do livro”. *JJ – Jornalismo e Jornalistas*, 16: 53.
- Serejo, F. (2001) “Rádio – Do marcelismo aos nossos dias (1968-1990)”. *Observatório*, 4: 65-95.
- Silva, E. (2004) *Os donos da notícia – Concentração da propriedade dos media em Portugal*, Porto: Porto Editora.
- Sindicato dos Jornalistas (2003) *Por uma Agenda dos Poderes Públicos para os Media*, Lisboa: Sindicato dos Jornalistas.

### Sites

- Associação Portuguesa de Radiodifusão ([http://www.apradiodifusao.pt/net/apr\\_main.htm](http://www.apradiodifusao.pt/net/apr_main.htm))
- Obercom (2004) ([http://www.obercom.pt/2004/artigos\\_detalhe.asp?id\\_noticias=240](http://www.obercom.pt/2004/artigos_detalhe.asp?id_noticias=240)), acedido a 20 de Janeiro de 2004
- Jornal Rádio.com (<http://www.jornalradio.com>)
- Markttest (<http://www.markttest.com/WAP/private/anoticia.aspx?newsid=762814cd-c1a2-426a-a4b1-ae6c5e63dce3>), acedido a 29 de Janeiro de 2004.

## **O custo das não-decisões na imprensa local e regional em Portugal**

Paulo Ferreira\*

### **Resumo**

O estudo da imprensa local e regional em Portugal está ainda numa fase embrionária. Contudo, pelo que se conhece de alguns estudos, pode afirmar-se que as actuais características do sector são inversamente proporcionais à importância que este tipo de publicações pode e deve assumir nas comunidades locais e regionais. Percebe-se a consequência deste hiato: sem bons jornais, as comunidades locais e regionais ficam tendencialmente amputadas de boa “informação de proximidade”. Independentemente de outros factores que podem contribuir para o entendimento desta situação, este artigo irá centrar a sua atenção na dimensão política do problema. A nossa hipótese de trabalho é que a imprensa local e regional portuguesa tem sido vítima das más decisões, e sobretudo das não decisões, que sobre ela os vários Governos têm tomado. A discussão parece-nos especialmente relevante num momento em que o actual Governo (XVI Constitucional) se prepara para pôr em marcha o que garante ser uma verdadeira reforma para o sector.

**Palavras-chave:** imprensa local e regional, decisão, não-decisão, globalização, espaço público

### **1. Introdução**

Quando, em 1995, Jacques Chirac escolheu a imprensa regional para publicar uma carta onde apresentava as razões da sua candidatura à liderança do Estado francês, não o fez por mera simpatia pelos órgãos de comunicação social regional. Fê-lo porque sabia que a imprensa regional francesa é lida pelo dobro dos leitores relativamente àqueles que escolhem a imprensa nacional (vinte milhões contra dez milhões)<sup>1</sup>.

\* Jornalista do *Jornal de Notícias*. Prepara dissertação no âmbito do mestrado em Ciências da Comunicação – Ramo de Especialização em Informação e Jornalismo na Universidade do Minho (pferreira@jn.pt)

<sup>1</sup> De acordo com a edição de 1999 do *World Press Trends*, a circulação média dos diários regionais franceses era, em 1997, de 6 193 000 exemplares, contra 2 313 000 dos diários ditos generalistas. Os jornais regionais não diários tinham, nessa altura, uma circulação a rondar os 2 336 000 exemplares.

Nunca em Portugal se assistiu a um facto semelhante. O anúncio de candidaturas – sejam elas à presidência da República, à liderança do Governo, à liderança de partidos ou mesmo de importantes organismos públicos e privados – é invariavelmente forjado na imprensa nacional. O que faz todo o sentido, na medida em que, ao contrário do que acontece em França e em muitos outros países europeus, a imprensa local e regional portuguesa vive genericamente mergulhada, há demasiados anos, numa profunda letargia.

Os dados que se conhecem sobre a realidade do sector parecem atestá-lo à sociedade, como adiante se verá. Mas se dúvidas sobrassem sobre esta abulia que, no limite, contagia e distorce o chamado espaço público (um espaço democrático de expressão da cidadania, de interacção e de intercomunicação social, seguindo aqui o sentido em que Habermas o concebia), bastaria olhar para a apresentação cronológica dos factos mais relevantes ocorridos no campo da comunicação e dos *media* portugueses no período que vai de 1995 a 1999. Nesse “contributo para a memória e leitura da segunda metade dos anos 90, no que aos *media* e à comunicação diz respeito” (Pinto *et al.* : 2000:11), são elencadas 1325 referências a notícias sobre este campo vindas a lume nos principais órgãos da imprensa nacional. Quantas falam sobre a realidade dos *media* regionais? Sessenta e seis (66). Contas feitas, menos de 5% do total (4,98%, para sermos exactos)<sup>2</sup>.

A percentagem espanta? Sim e não.

Espanta, se tivermos em consideração que existem em Portugal, só no que diz respeito à imprensa escrita local e regional, cerca de 900 títulos devidamente registados no Instituto de Comunicação Social<sup>3</sup>. Com tanto jornal, os acontecimentos dignos de nota foram tão exíguos? As decisões tomadas pelos proprietários dos títulos e pelo Estado relativamente à marcha do sector foram assim tão escassas?

Não espanta se, como faremos adiante, olharmos para as principais características da imprensa local e regional e para o conteúdo das decisões que sobre ela foram tomadas desde 1975.

E volta a espantar se analisarmos o que dizem três estudos de opinião sobre a imprensa local e regional portuguesa. O primeiro, realizado em 2000 pelo Instituto de Pesquisa e Opinião de Mercado (IPOM)<sup>4</sup>, mostra que 1 600 dos 2 859 entrevistados

<sup>2</sup> Os factos, eventos e acontecimentos referenciados na cronologia “são, em grande medida e acima de tudo, indícios e sintomas. Remetem para um lado invisível ou mais difícil de descortinar, mas nem por isso menos rico e dinâmico, que convém não perder de vista” (Pinto *et al.*, 2000: 136). O trabalho é de enorme relevância, não só porque, para o período em análise, nada de análogo existe em Portugal, mas também porque permite perceber as grandes linhas de força e as decisões tomadas neste campo, na medida em que a compilação foi feita nos jornais *Expresso*, *Diário de Notícias* e *Público*, publicações que, pelo seu carácter, tendem a dar mais visibilidade às grandes decisões políticas.

<sup>3</sup> Possuindo embora metade da superfície do nosso país, os Países-Baixos têm 68 jornais regionais. A Finlândia conta com 215 títulos, a Noruega tem 180 e a Suécia tem 170. Acresce que existe uma enorme disparidade entre o nosso país e os aqui usados para a comparação no que diz respeito aos índices de leitura.

<sup>4</sup> “A imprensa regional em Portugal – elementos para a gestão estratégica e planeamento publicitário”. O trabalho foi feito a pedido da Associação de Imprensa Não Diária (AIND) – agora apenas Associação Portuguesa de Imprensa – e subsidiado pela Secretaria de Estado da Comunicação Social. O IPOM estava à altura devidamente credenciado junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social.

liam, na altura do trabalho, mais jornais regionais que nacionais. Isto é: cerca de 56% da amostra então escolhida optava por ler notícias de âmbito regional em detrimento das de âmbito nacional, o que evidencia bem uma das principais características deste tipo de imprensa: “a estreita solidariedade com a estrutura social local” (Alves, 1990: 242).

Em Outubro de 2003 ficaram a conhecer-se as conclusões de um outro estudo sobre a imprensa regional, este da Markttest<sup>5</sup>. Mais de metade (50,9%) dos inquiridos referiu ler ou folhear jornais regionais, sendo que os semanários são os títulos mais procurados (23,1% dos leitores prefere semanários nacionais, mas 31,6% opta por ler os semanários regionais). Ainda assim, o número de pessoas que têm algum tipo de contacto com os jornais nacionais ditos de informação geral (64,7%) é superior aos leitores que contactam com a imprensa regional (50,9%).

Mais recentemente, um novo estudo da Markttest veio confirmar estes valores. Divulgado no Dia Nacional da Imprensa (24 de Setembro de 2004), promovido pela Associação Portuguesa de Imprensa, o Bareme/Imprensa Regional volta a mostrar que 51% dos portugueses afirma ler jornais regionais. Cerca de 40% do universo analisado (mais de 8 300 indivíduos) lê, simultaneamente, jornais nacionais e títulos de cariz regional. Para alguns distritos, os hábitos de leitura de imprensa regional encontrados estão mesmo acima da média. São os casos de Coimbra (75,8%) e Castelo Branco (75%). Porto e Lisboa estão entre os distritos de menor consumo deste tipo de publicações.<sup>6</sup>

Alguma coisa parece não bater certo. Se os estudos científicos mostram de forma evidente a importância da imprensa local e regional, por que razão não tem ela visibilidade na leitura cronológica a que aludimos? A resposta talvez esteja no facto de os estudos apenas mostrarem as potencialidades da imprensa local e regional. Não falam das suas dificuldades e, por isso mesmo, não podem retratar a fraca qualidade da esmagadora maioria dos títulos. Acima de tudo, não explicam – nem era esse o objectivo – o atraso estrutural em que o sector se encontra. Podem ser estas, entre outras, as razões que explicam a quase ausência de referências aos *media* regionais na cronologia.

O objectivo deste ensaio passa, justamente, pelo debate que nos pode conduzir às causas e consequências do hiato entre a quantidade e a qualidade na imprensa local e regional portuguesa. O que atrás fica escrito permite-nos assumir que a esmagadora maioria dos títulos está longe de fazer o que se lhe pede: ser “um canal de transmissão de mensagens capaz de desempenhar um papel activo na ‘fabricação de ideias’ dentro de uma comunidade em cujo seio cresceu a nossa cultura pessoal” (Mathien, 1983:32). Desde logo, porque, em boa medida, a sua sobrevivência tem sido assegurada muito à custa dos apoios que o Estado tem disponibilizado. Citemos apenas dois exemplos: dos 900 títulos, 645 beneficiam de apoios estatais; e, só entre 1999 e 2003, foram gastos mais de 89 milhões de euros em ajudas (ver Quadros III a VII).

<sup>5</sup> “Bareme Imprensa Regional”, promovido pela Markttest e pela AIND. A amostra tem por base mais de quinze mil entrevistas. Só foram tidos em consideração jornais com periodicidade máxima quinzenal e com mais de cinco referências espontâneas durante o estudo-piloto. Por outro lado, não foram contemplados os jornais de distribuição gratuita.

<sup>6</sup> “Maioria diz ler imprensa regional”, in *Público* de 25 de Setembro de 2004. E “Imprensa: mais de metade dos portugueses afirma ler jornais regionais”. Despacho da Agência Lusa de 24 de Setembro de 2004.

Independentemente de outros factores que podem contribuir para o entendimento desta situação, este artigo irá centrar a sua atenção na dimensão política do problema, por entendermos que aí se situa o cerne dos problemas. Neste sentido: as políticas desenhadas, desde o I Governo Constitucional, para a comunicação social e regional não têm incentivado a procura da qualidade, mas antes a manutenção da mediocridade. Mais: em vez de falarmos na tomada de decisões, talvez seja mais relevante referir as não-decisões, tão escassas são as medidas que, no seu conjunto e pelo seu alcance, deixam antever a definição clara de uma política para o sector. As leituras indicam-nos que o trabalho de Steven Lukes (“Power: a Radical View”) sobre a tomada de decisão é decisiva para tentarmos sustentar minimamente a hipótese que nos guiará ao longo do ensaio: “Mais do que incentivar o desenvolvimento da imprensa local e regional, as políticas – ou a falta delas – definidas para este sector pelos vários Governos têm coarctado a sua evolução”.

Esta discussão é tanto mais relevante quanto se sabe que o anterior e o actual Governos (os XV e XVI Governos Constitucionais formados pela coligação PSD/CDS-PP) têm vindo a prometer a realização de uma verdadeira reforma estrutural no sector. Mas não a queríamos iniciar sem falarmos das características da imprensa local e regional. Parece-nos igualmente relevante tentar avaliar o seu papel no mundo globalizado de hoje. Antes de descermos à análise das decisões mais importantes para o sector, olharemos para o que têm sido as linhas mestras das políticas de comunicação em Portugal, no sentido de tentarmos entender se a imprensa local e regional também lá está, ou se passou completamente ao lado desses momentos-chave.

Agarraremos depois aquelas que nos parecem ser as duas decisões mais relevantes sobre o sector – elaboração do Estatuto da imprensa local e regional e decisão de reduzir o porte-pago de que beneficiava, até aí a 100%, a maioria dos títulos – para entender quem foram os actores e que movimentações encetaram para alcançar os objectivos.

Dada a amplitude da reforma prometida pelo anterior e pelo actual Executivo, lançaremos um olhar sobre o que é até agora conhecido, para tentar perceber se, de facto, as prioridades e o processo de decisão se inverteram.

Só então arriscaremos dizer alguma coisa na conclusão do ensaio.

## **2. O conceito (possível) de imprensa local e regional**

A imprensa local e regional tem – ou deve ter – como objectivo primeiro a recolha, tratamento e divulgação de factos noticiosos que ocorrem na sua área de implantação, seja ele concelhia, distrital ou regional.

Mas se é relativamente simples definir empiricamente a imprensa local e regional, é bem mais complicado alcançar um conceito cientificamente consistente. Desde logo, porque tal tarefa só seria possível conhecendo ao pormenor as características intrínsecas do sector. Quem são as pessoas e os jornalistas que fazem estas publicações? Qual é a sua média de idades e que graus de qualificação possuem? Em que circunstâncias são

os jornais feitos? Que grau efectivo de intervenção e interacção têm as publicações nas comunidades? Não há respostas porque não existem trabalhos sobre estas matérias. O que suscita, desde logo, uma questão: sem conhecer o âmago da imprensa local e regional, sobre que bases foram delineadas as políticas para este sector da comunicação social portuguesa?

As dificuldades na definição do conceito são, de resto, bem patentes se analisarmos as leis de imprensa que foram sendo publicadas. “A legislação portuguesa tem definido e redefinido imprensa regional e local ao longo da sua história, permanecendo, no entanto, um conceito científico difícil”, reconhece o presidente da AIND, João Palmeiro<sup>7</sup>.

Em 1971, por exemplo, dizia-se que a “imprensa regional é constituída pelas publicações periódicas não diárias que tenham como principal objectivo divulgar os interesses de uma localidade, circunscrição administrativa ou grupos de circunscrição vizinhos”. Assumia-se, portanto, que não haveria jornais locais e regionais diários e que a delimitação do seu âmbito era feita de acordo com um critério geográfico.

A Lei de Imprensa de 1975 escolhe o critério da expansão para dizer que “as publicações periódicas podem ser de expansão nacional e regional, considerando-se de expansão nacional as que são postas à venda na generalidade do território”. Por exclusão de partes, percebe-se que as publicações de “expansão regional” têm o seu nicho de território.

É em 1988 que se publica o Estatuto da Imprensa Regional (Decreto-Lei 106/88, de 16 de Março). Ao âmbito geográfico somam-se referências aos conteúdos e à independência em relação ao poder político. Assim, considera-se “imprensa regional todas as publicações periódicas de informação geral, conformes à Lei de Imprensa, que se destinem predominantemente às respectivas comunidades regionais e locais, dediquem, de forma regular, mais de metade da sua superfície redactorial a factos ou assuntos de ordem cultural, social, religiosa, económica e política a elas respeitantes e não estejam dependentes, directamente ou por interposta pessoa, de qualquer poder político, inclusive o autárquico”.

### **A Lei de Imprensa de 1999 recolhe na essência o que consta do Estatuto**

O Estatuto merecerá uma posterior e mais cuidada análise. Para já, importa assinalar que, seja qual for a definição adoptada, todas elas identificam um traço inequívoco deste tipo de publicações: a “linguagem de proximidade” a que todos eles recorrem como elemento distintivo da chamada imprensa nacional<sup>8</sup>. E talvez seja esse critério que nos permite ver este género de imprensa como um facto social da maior relevância. “A imprensa local participa nas tarefas de definição e formação da identidade e

<sup>7</sup> “Imprensa regional em Portugal – que futuro?”, Anuário Obercom 2001-2002, pp. 167-202

<sup>8</sup> É relevante notar aqui que praticamente toda a grande imprensa nacional tem feito nos últimos anos um esforço para também ir ao encontro do “jornalismo de proximidade”. O *Jornal de Notícias*, por exemplo, criou edições próprias para as regiões Centro e Minho, além de possuir edições diferenciadas para o Grande Porto e Grande Lisboa/Sul. Da mesma forma, o *Público* avançou com edições diferenciadas no Minho e Centro. No Minho, o projecto já foi abandonado. Mas a nota mais saliente talvez seja mesmo o acordo que o *Expresso* recentemente estabeleceu com jornais regionais de todo o

mudança da sociedade de que é fruto e alimento” (Alves, 1990:236). Há quem vá ainda mais longe. “À comunicação social local e regional cabe a insubstituível tarefa de promover o envolvimento do cidadão comum nos processos de decisão, através de um incentivo do conhecimento, discussão, diálogo e defesa dos pontos de vista das populações; o fomento de um poder de autogestão responsável; e a defesa de um desenvolvimento equilibrado das diferentes regiões”<sup>9</sup> (Esteves, 1990:4).

Para Carlos Camponez, “as especificidades da imprensa regional e local resultam, fundamentalmente, do seu compromisso com a região e do seu projecto editorial. É nesse compromisso que frutifica ou fracassa, se diversifica ou homogeneiza a comunicação” (Camponez, 2002:103).

Xosé López Garcia *et al.* (1998) alarga ainda mais o âmbito da importância da imprensa regional e local. “Os meios locais apresentam-se como o resultado de uma reunião na qual a comunidade em conjunto discute temas do seu interesse. O espectador estará sendo interpelado como cidadão mais do que como consumidor. É aí onde a comunicação local tem que jogar as suas cartas no nível social, político e económico. A pluralidade de vozes, também no âmbito local, é um elemento essencial da democracia”.

## 2. 1 O (mau) exemplo português

Resta saber se, pela análise do dados disponíveis sobre a realidade do sector em Portugal, poderemos alcançar um conceito de imprensa local e regional capaz de se aproximar destas funções.

Os dados disponíveis no Instituto de Comunicação Social mostram o seguinte:

- i) há novecentos títulos de publicações periódicas;
- ii) o número de jornais diários não ultrapassa os trinta;
- iii) a periodicidade mais comum é a mensal, seguida da semanal;
- iv) o conjunto de tiragens médias situa-se perto dos 4 500 exemplares. Metade dos jornais com direito a porte-pago (645 no total) não vai além dos 2 500 exemplares;
- v) só 8% dos jornais tem tiragens acima dos dez mil exemplares;
- vi) só 23% das empresas jornalísticas tem contabilidade organizada;
- vii) só dez empresas ultrapassam os cem mil contos de vendas anuais de publicidade.

No documento que serviu de base à apresentação da reforma dos *media* regionais, o secretário de Estado com a tutela do sector no XVI Governo Constitucional,

país para se tentar expandir nos distritos onde menos vende. Do acordo resultou, entre outras coisas, a partilha de notícias entre o semanário nacional e os jornais regionais (“*Expresso* junta-se a jornais regionais para formar ‘clube’”. Despacho da Agência Lusa, de 11 de Setembro de 2003).

<sup>9</sup> Afastada a regionalização, a discussão sobre as assimetrias regionais está hoje novamente em voga com a criação de comunidades urbanas no âmbito da reorganização territorial posta em marcha pelo Governo.

Feliciano Barreiras Duarte, divulgou mais dados – uns actualizam os do ICS e outros são novos e relevantes.

Assim:

- i) a maioria dos jornais tem uma situação económica débil;
- ii) a tiragem média é de quatro mil exemplares;
- iii) a periodicidade mais frequente é a mensal (43%), seguida da semanal (30%) e da quinzenal (23%);
- iv) apenas 15% da tiragem é vendida em banca;
- v) 281 dos títulos que recebem porte-pago não têm um único profissional com contrato de trabalho.

Não é, de facto, um retrato famoso. Um estudo elaborado por Paulo Faustino<sup>10</sup> acentua ainda mais esta realidade, ao mostrar que, de 134 jornais regionais e locais analisados, 43,4% não vende mais que duzentos exemplares nas bancas. Mais: 36,2% fazem chegar aos “leitores”, através da assinatura, entre dois mil e quatro mil exemplares. A maior parte dos jornais analisados (28,8%) tira entre três mil e cinco mil exemplares – ou seja, as tiragens são correspondentes a populações locais e não regionais. E a maior parte também são semanários (38,1%) e quinzenários (31,3%).

É possível, agora, ensaiar uma curta definição da imprensa regional e local portuguesa. Trata-se de uma imprensa empresarialmente muito frágil, com grandes dificuldades para chegar aos seus leitores, muito pouco atractiva e ainda menos arrojada. Há, felizmente, alguns exemplos de bons jornais e grupos de comunicação em algumas regiões do país (Leiria e Coimbra, por exemplo), mas tratam-se de excepções que apenas confirmam a regra. O que significa que estamos longe de poder falar de um sector capaz de cumprir com eficácia e arrojo essa “tarefa insubstituível de promover o envolvimento do cidadão comum nos processos de decisão, através de um incentivo do conhecimento, discussão, diálogo e defesa dos pontos de vista das populações”, para retomar o conceito de João Pissarra Esteves.

### 3. Globalização: riscos e desafios

Não nos atreveremos a discutir aqui o fenómeno da globalização, mas parece-nos que a sua marcha coloca desafios sérios à imprensa local e regional, pelo que tentaremos perceber que papel pode ela desempenhar num mundo em que a perda das grandes narrativas nos empurrou rapidamente para um estado em que o apetite pelo acessório ganhou muito terreno ao debate sobre o essencial.

Há abordagens múltiplas sobre os efeitos no espaço público de uma cultura – a nossa – que é cada vez mais globalizadora e pós-moderna. A facilidade de linguagem

<sup>10</sup> “A imprensa regional em Portugal: o estado da arte e práticas de gestão”, disponível no site [www.obercom.pt](http://www.obercom.pt). Paulo Faustino foi assessor da Administração do Grupo Lusomundo e é o actual adjunto de Feliciano Barreiras Duarte.

de Gilles Lipovetsky, contudo, ajuda-nos a perceber rapidamente as consequências que a “época do deslizar”, para usar uma expressão que lhe é tão grata, tem nas nossas vidas.

O que é, afinal, a “época do deslizar”? Trata-se de uma metáfora feliz a que Lipovetsky recorre para ilustrar um tempo, que é o nosso, “em que a *res publica* não tem qualquer elo sólido, qualquer ponto de ancoragem emocional estável. Hoje, as questões decisivas da vida colectiva conhecem o mesmo destino que os êxitos dos tops, todos os pontos altos se desmoronam, tudo desliza e se apaga numa indiferença descontrainda” (Lipovetsky, 1989: 14). Aquilo que se procura é o mínimo de austeridade e o máximo de desejo.

Há uma questão política da máxima relevância que aqui se joga: a “desmobilização do espaço público” é consequência do declínio dos ideais e valores que cedem o lugar ao interesse próprio, à “demanda do ego”, ao “êxtase da libertação pessoal”, à obsessão pelo corpo, ao “hiper-investimento no privado”. “O homem indiferente não se apega a nada, não tem uma certeza absoluta, está preparado para tudo e as suas opiniões são susceptíveis de modificações rápidas”, escreve Lipovetsky, que a seguir reclama o sociólogo norte-americano Daniel Bell para sublinhar o ponto. Aos olhos de Bell, o hedonismo das sociedades pós-modernas tem como “efeito inelutável a perda da *civitas*, o egocentrismo e a indiferença pelo bem comum, a ausência de confiança no futuro, o declínio da legitimidade das instituições. Valorizando excessivamente a busca da auto-realização, a era do consumo mina o civismo, sapa a coragem e a vontade, deixa de proporcionar qualquer valor superior ou razão de esperança”.

É esta deriva pós-moderna e globalizadora que de alguma forma reintroduz a importância das identidades culturais e das comunidades locais no debate. É nesse plano de análise que se pode interpretar, por exemplo, a opinião de Anthony Giddens sobre esta matéria. “A globalização não se limita a empurrar para cima, também puxa para baixo, criando novas pressões para a concessão de autonomias locais. Daniel Bell descreve muito bem a situação quando diz que os países se tornam demasiado pequenos para solucionarem os problemas grandes, mas também demasiado grandes para solucionarem os problemas pequenos. A globalização é a razão que leva ao reaparecimento das identidades culturais em diversas partes do mundo” (Giddens, 2000: 24).

Moragas Spà, citado por Rui Cádima, nota, por seu turno, que “a nova sociedade de informação não é uma sociedade transnacional mas antes, mais exactamente, uma sociedade ao mesmo tempo ‘local’ e ‘global’” (Cádima, 1999: 13). Rui Cádima pega no pensamento de Spà e sublinha a importância de um conceito que convém reter: o da “glocalização”. E para dizer o quê? Para dizer, recorrendo a Lévy-Strauss, que, “quanto menor for a possibilidade de as culturas locais receberem, de fora, aspectos da cultura universal, menos serão capazes de compreender a sua própria identidade, enfim, a especificidade que lhes dá a sua diferença” (*idem, ibidem*: 17).

Ora, a discussão sobre as identidades culturais far-se-á tanto melhor quanto maior – e melhor também – for a informação disponível junto das comunidades locais e regionais. Nesse desejo de regresso aos espaços públicos tal e qual Habermas os con-

cebia, os *media* regionais não podem deixar de ter um papel de enorme relevância. “A leitura de um jornal regional/local é importante para nos devolver o ‘sentimento de comunidade’. Não poderemos nunca fazer parte da vida social sem estarmos a par da actualidade” (Mathien, 1983: 42, 43).

“O jornalismo que se pratica fora dos grandes meios urbanos pode ser um elemento estruturador desse espaço público regional entendido como esfera crítica de debate e de interacção dos cidadãos em torno dos problemas que lhe são próximos”, entende, por seu turno, João Carlos Correia<sup>11</sup>. “Os *media* regionais podem comportar um movimento dirigido em dois sentidos. Por um lado, são instância de reforço da identidade das comunidades com que se relacionam. Por outro, são espaços de uma potencial ‘abertura ao mundo’”, acrescenta.

Este reforço do sentimento de pertença parte já do pressuposto de que a “aldeia global” de McLuhan não é mais discutível – impôs-se como facto incontornável. Discutíveis são as formas de nos mantermos “vivos” dentro dela. De evitar os efeitos da homogeneização da vida social e da desterritorialização<sup>12</sup>. Não se defende aqui que a imprensa local e regional ajude a construir um “bunker” em relação ao que se passa “lá fora”, no mundo. O que ela deve fazer, isso sim, é ajudar a entender o que o mundo traz de novo, mas sublinhando sempre a importância das identidades culturais como cimento de um modelo que, para seguir a proposta de Roland Robertson, assente na “localização da globalidade”. Isto é: o local não é indiferente ao global, mas consegue fazer uma triagem do que interessa, única maneira de construir uma sociedade “local/global” sem espezinhar as identidades. E nesta construção tem seguramente a imprensa local e regional um papel importantíssimo a prestar.

É nesse sentido, por exemplo, que segue o pensamento de Bel Mallen. O autor “desenvolve toda uma teoria sobre o direito da informação local que se organiza não tanto na oposição, pura e simples, à globalização, mas como um espaço de criação de alternativas” (Camponez, 2002: 149, 150). Trata-se de “permitir uma identidade aos indivíduos e às culturas na sociedade de massa, seguindo o princípio de que não faz sentido pensar as comunidades locais sem comunicação e informação local. Como que parafraseando [Daniel] Bognoux quando afirma: ‘a comunicação destina-se, em primeiro lugar, a organizar a relação social, a estruturar a vida quotidiana e a manter a coesão da comunidade’” (*idem, ibidem*).

Não estamos a falar de um problema pequeno, quando falamos da criação de alternativas que a informação local e regional pode sugerir e da consequente defesa das identidades individuais e comunitárias. “A perda e consequente complexificação das identidades (...) é, talvez, o problema sociológico mais sério da modernidade, tanto no tocante à auto-definição dos sujeitos, como no que respeita à tipificação e classificação de que são objecto por parte de outros. A ‘repatriação da diferença’,

<sup>11</sup> “Jornalismo e Espaço Público”, Dissertação de Mestrado, Universidade da Beira Interior.

<sup>12</sup> “A desterritorialização é o maior impacto cultural da conectividade global. Mas essa conectividade também fornece às pessoas um recurso cultural que não possuíam antes da sua expansão: uma consciência cultural que é, em vários sentidos, global”. (Tomlinson, 1999:30)

como se exprime Appadurai, ou a sua equivalente ‘reterritorialização’, como prefere Boaventura S. Santos, não são senão manifestações da procura de sentido de lugar que indivíduos, grupos e movimentos sociais buscam conferir às suas identidades e às suas subjectividades, ambas em risco de descaracterização pela globalização da sua vida” (Fortuna, 1999: 16).

Considerados os efeitos da globalização e da pós-modernidade, há uma coisa que é certa: “A ideia de um espaço público moderno e a ideia pós-moderna do fim do sujeito são intrinsecamente irreconciliáveis” (Esteves, 2003: 105). É por isso que aqui defendemos a importância da imprensa local e regional como um instrumento (porventura decisivo) susceptível de ajudar a criar um renovado espaço público nas comunidades, modo de assegurar que as identidades não se diluem – as pessoais e as comunitárias.

#### 4. Parente pobre das políticas de informação

Tentámos, no último capítulo, situar a importância da imprensa regional e local no contexto da globalização e da pós-modernidade. Achámos que o exercício valia a pena por duas ordens de razões. Primeiro, porque se ficou, como esperamos, minimamente provada a sua relevância, temos mais um argumento para notar as consequências da clivagem entre as capacidades da imprensa local e regional portuguesa e as suas actuais características (avaliação feita no ponto 2). Segundo, porque o debate travado no ponto 3 nos serve também de lançamento para a problemática que agora gostaríamos de discutir. E que é esta: que lugar tem ocupado a imprensa local e regional no âmbito das políticas de informação em Portugal? Para tentar obter a resposta faremos uma incursão, necessariamente breve, pelo que têm sido essas políticas.

A primeira constatação é emblemática. As políticas definidas logo após a revolução de 1974 mantiveram-se, grosso modo, até meados da década de 80. “Este aspecto sugere que a natureza autoritária dos governos provisórios de Esquerda serviu aos recém-criados democratas. Apesar da Constituição de 1976 (com a sua impressionante exibição de liberdade cívica), nenhum Governo eleito estava preparado para garantir a liberdade de imprensa. Genericamente, seguindo as medidas políticas introduzidas durante o período revolucionário, políticos de todas as filiações não desenharam políticas para os *media* mas tomaram meramente os necessários passos para garantir que os *media* nacionalizados fossem favoráveis a quem estivesse no Poder” (Sousa, 1999: 3, 4).

Em bom rigor, significa isto que as condições políticas no período que se estendeu desde a “revolução dos cravos” até à constituição, em 1987, do primeiro Governo maioritário aconselhavam a que o discurso liberalizador – e até libertador – não tivesse correspondência na realidade. A Lei de Imprensa de 1975 e a Constituição de 1976 são bons exemplos. Ambas sublinhavam a necessidade de acabar com a censura e garantir a liberdade de imprensa, mas “se esta visão foi bem sucedida em termos legais, uma bem diferente e não expressa política estava a ser implementada” (*idem, ibidem*). Estribado no perigo que as “forças reaccionárias” ainda representavam, o Movimento das Forças Armadas decidiu que os *media* teriam que ser controlados durante, pelo

menos, o “período revolucionário”. A imprensa que se mantinha nas mãos de privados foi toda nacionalizada.

As mudanças de fundo no panorama dos *media* portugueses aconteceram em 1987, com a chegada do primeiro Governo maioritário de Cavaco Silva. “A percepção da inevitabilidade das reformas estava relacionada com factores externos e internos. Nos anos 80, ocorreram na Europa importantes mudanças que iriam ter um claro impacto em Portugal. A televisão e a rádio estavam, até então, concentradas nas mãos do Estado. A noção de serviço público na esfera mediática foi dominante durante décadas e, salvo raras excepções, não era permitida a entrada de actores privados nos *media* electrónicos. Esta tradição europeia – bem distinta da norte-americana – foi claramente posta em causa e as pressões para abrir o mercado a novos actores intensificaram-se” (Sousa, 2001:2).

Em Portugal, a estabilidade política, aliada ao crescimento económico, tornou “cada vez mais difícil justificar a forte concentração dos *media* e das telecomunicações nas mãos do Estado”. O Governo social-democrata da altura decidiu “privatizar a imprensa que havia sido nacionalizada no período revolucionário, liberalizar o sector radiofónico, privatizar a Rádio Comercial e abrir a televisão à iniciativa privada” (*idem, ibidem*), sendo que esta última foi, sem dúvida, a medida mais marcante dos Governos de Cavaco Silva na esfera mediática. Ainda assim, o Estado manteve – e continua a manter – sob o seu domínio a Agência Lusa.

Esta pulsão liberalizadora – “Em dez anos, praticamente nada tinha sido feito para alterar este quadro verdadeiramente anacrónico nas democracias europeias e claramente redutor de uma efectiva liberdade de expressão e de informação” (Silva, 1995:21) – não teve, contudo, paralelo na imprensa local e regional. Bem pelo contrário: o Governo optou por manter a distribuição de apoios e incentivos como a medida política estruturante para os *media* regionais. “Ao longo destes anos, foram já mais de quatrocentos os jornais beneficiados, e os projectos de investimento concretizados permitiram que hoje, de forma objectiva e inegável, o País disponha de uma imprensa regional de melhor qualidade, mais pujante e com crescente afirmação social e cultural” (Silva, 1995: 24).

Não espanta que assim seja. “Em termos de imprensa, nenhuma atenção é prestada ao que vai acontecendo a nível local e regional. O poder político, em Portugal, é tradicionalmente muito centralizado, o que tem sido em parte causa e consequência das enormes assimetrias regionais entre o interior e o litoral. As autoridades públicas não têm tido qualquer política para lutar contra a desertificação humana e a pobreza nas áreas rurais do interior. Por isso, a imprensa regional e local tem uma qualidade muito pobre, quase não tem jornalistas profissionais e, genericamente, sofre de severas dificuldades financeiras” (Sousa, 1994:2).

Este estado de coisas não mudou especialmente quando, em 1995, António Guterres (então líder do Partido Socialista) sucedeu a Cavaco Silva na liderança do Governo. O que faz algum sentido, dado que, “quando António Guterres chegou ao Governo, as reformas estruturais no sector televisivo, radiofónico e na imprensa tinham já sido executadas” (Sousa, 2001:5). De resto, no conjunto de medidas proposto pelo Execu-

tivo socialista apenas uma – e recorrente – diz respeito aos *media* regionais: “alargar às rádios locais o sistema de incentivos actualmente existente para a imprensa regional”.

As coisas mudariam um pouco no segundo mandato de António Guterres, como veremos mais adiante. Mas fica, parece-nos, bastante evidente que a imprensa local e regional foi desde o dealbar da democracia portuguesa uma espécie de parente pobre das políticas de informação dos vários Governos. Tentaremos sublinhar ainda mais esta evidência já de seguida, ao analisarmos as decisões mais relevantes tomadas sobre a imprensa local e regional.

## 5. O exercício da decisão

Antes de partirmos para a análise das decisões tomadas pelos vários Governos no que diz respeito a este sector, importa, contudo, perceber do que falamos quando falamos da tomada de decisões. O que é, afinal, decidir? E, num processo de tomada de decisões, que valores e circunstâncias fazem pender a balança para um dos lados e não para o outro? A não tomada de decisões pode, por outro lado, ser ela mesma uma decisão? Quem intervém no processo decisório e quem tem poder para, por fim, tomar as decisões?

O interesse pelo estudo das decisões tem em Herbert Simon um dos principais percussores. Logo a seguir à II Guerra Mundial, Simon procurou mostrar que os modelos matemáticos usados até então para estudar as decisões eram insuficientes, advogando que o importante é analisar o indivíduo (o decisor) e a organização onde ele se insere. Por isto: na medida em que a decisão contém em si uma proposta de acção, ela perceber-se-á tanto melhor quanto melhor pudermos identificar os actores nela envolvidos.

Ou seja: a decisão não é mais que “o instante final de um processo que se inicia um tempo antes, muitas vezes num momento difícil de identificar. Esse momento é aquilo a que muitas vezes se chama o estímulo da decisão” (Camões, 1997: 81). Podemos igualmente falar de um “conjunto de acções e factores dinâmicos que começa com a identificação de um estímulo para a acção e termina com o consenso ou envolvimento para a acção” (*idem, ibidem*). Importa reter nestes conceitos uma outra variável. É que, havendo muitos intervenientes no processo de decisão, os factores externos são inequivocamente relevantes. “O ambiente muitas vezes pode também decidir” (*idem, ibidem*).

Simon identificou dois tipos de decisões: programadas ou de rotina e não programadas. A tipologia clássica opta por uma classificação que nos parece mais rigorosa:

- i) decisões estratégicas (grande impacto a longo prazo, envolvendo muitos membros e todos os níveis organizacionais);
- ii) decisões táticas (impacto de médio prazo);
- iii) decisões operacionais (impacto de curto prazo).

Para a discussão que nos interessa aqui levar a cabo deve acrescentar-se a importância dos aspectos políticos na tomada de decisão: os jogos de poder, os grupos de influência, os *lobbies* e a defesa dos seus interesses. Veremos mais à frente como uma

das principais decisões sobre a imprensa regional – o corte no porte-pago – tem todos estes condimentos.

### 5. 1. O contributo de Lukes

Se o trabalho de Herbert Simon é importante pela sua componente pioneira, o contributo que Steven Lukes deu para o entendimento da tomada de decisões no âmbito do exercício do poder é igualmente de enorme relevância.

A primeira constatação de Lukes é esta: para perceber o exercício do poder, não basta analisar as práticas facilmente observáveis, como fazem os defensores das teorias do Estado.<sup>13</sup> A tese de Lukes é a de que o poder tem três dimensões.

i) *Visão unidimensional*. A análise dos processos de decisão faz-se através do estudo do comportamento dos vários protagonistas sociais. O que interessa é perceber quem impôs o seu ponto de vista e por que razão o conseguiu impor<sup>14</sup>. Ou seja: só podemos chegar a conclusões quando o conflito e a luta pelo exercício do poder são abertos e observáveis.

ii) *Visão bidimensional*. O poder tem duas faces: a tomada de decisões e a não tomada de decisões. Neste último caso, evita-se a acção sobre questões em relação às quais não importa decidir, maneira de afastar da agenda pública as matérias mais complexas e problemáticas para o exercício do poder.

iii) *Visão tridimensional*. Nas duas visões anteriores, a noção de conflito está sempre presente. Ora, a melhor forma de exercer o poder passa por eliminar o conflito, estágio a que corresponde justamente a visão tridimensional.

A nossa proposta inicial passava por considerar que a imprensa regional e local de Portugal tem sido vítima da não tomada de decisões. O que nos obriga, tendo por certo que a sua operacionalização em termos científicos não é fácil, a olhar com um pouco mais de cuidado para as não decisões.

Lukes recorre aos trabalhos de Bachrach e Baratz<sup>15</sup> e de Matthew Crenson<sup>16</sup> para nos explicar que estamos perante um processo em que “os pedidos de mudança (...) podem ser sufocados mesmo antes de serem verbalizados. Ou ‘mortos’ antes de subirem à arena da tomada de decisões. Ou, falhando todas estas coisas, destruídos durante o estágio da tomada de decisões no processo político” (Lukes, 1974: 18, 19).

<sup>13</sup> Elas dividem-se em três ramos fundamentais. Pluralismo: o poder está disperso pelos múltiplos grupos sociais. O Estado gere os conflitos da sociedade civil e as suas decisões reflectem os interesses desses vários grupos. Robert Dahl é o autor que mais se bateu por esta ideia. Elitismo: a história política é a história do domínio das elites. Os grandes objectivos das sociedades são estabelecidos e manipulados pelas elites. Mills é o autor de referência desta linha. Corporativismo: no sistema de representação de interesses, as diversas partes estão organizadas de uma forma não competitiva pelo Estado. Schmitter é o precursor desta ideia.

<sup>14</sup> Esta concepção bebe muito na ideia formulada por Max Weber, que entende o poder como “a capacidade de obrigar os outros a adoptar um certo tipo de comportamento” (Moreira, 1989: 72).

<sup>15</sup> “The two faces of power”, *American Political Science Review*, 56 (1992), pp. 947-52.

<sup>16</sup> “The un-politics of air pollution: a study of non-decision making in the cities” (1971), Baltimore e Londres: The Johns Hopkins Press.

Do que se trata, no fundo, é de reconhecer que estamos perante assuntos de fronteira no espectro político. Ora, Bachrach e Baratz consideram fundamental identificar essas questões, na exacta medida em que a sua não colocação na agenda pode dizer muito do poder político em causa e dos interesses que giram em torno de si.

Mais: para os mesmos autores, a ideia dos pluralistas de que o poder na tomada de decisões só é observável quando o conflito é aberto também se aplica à análise das não-decisões. “Se não há conflito, aberto ou encoberto, a presunção só pode ser a de que há um consenso, caso em que a existência de não-decisões é impossível”, escrevem os autores, citados por Lukes (Lukes, 1974: 19).

Matthew Crenson é ainda mais lapidar. A sua tese é basicamente esta: a análise das não-decisões é mais relevante do que a análise das decisões, visto que estas não nos dizem nada sobre os grupos e os problemas que foram postos de lado na vida política de uma determinada comunidade. A sua perspectiva agrada a Lukes, que a cataloga como estando na fronteira entre as segunda e terceira dimensões do poder.

Seja como for, Steven Lukes prefere aquilo a que chama uma concepção “radical” do poder, que tende para a eliminação do conflito no exercício do mesmo. As leituras feitas sugerem-nos outra ideia, que tentaremos aprofundar na conclusão do trabalho: no caso dos *media* regionais e locais em Portugal, o exercício da não-decisão não é paradoxal relativamente à eliminação do conflito no exercício do poder. É complementar.

## 6. Pela política dentro

Defendemos no início do trabalho que as decisões mais relevantes e de carácter estritamente político tomadas até hoje no que diz respeito aos *media* regionais e locais se prenderam com a elaboração do Estatuto da Imprensa Regional e com o corte no porte-pago. Tentaremos agora sustentar esta ideia.

A análise cuidada de todos os programas dos vários Governos constitucionais desde o 25 de Abril até hoje é um bom ponto de partida. Desde logo, porque nos ajuda a elucidar a questão central deste ensaio. Com mais ou menos espaço nos vários Diários da República onde os programas são publicados, há um fio condutor claro e evidente nas preocupações dos executivos: apoiar sempre, através da atribuição de subsídios, a imprensa regional e local.

Curiosamente, é no I Governo Constitucional, cujo programa foi publicado em 1976, que se elabora, em 44 linhas, aquilo que podemos considerar o esboço de uma política: avalia-se o estado da imprensa regional, definem-se objectivos e atribuem-se meios (ou, pelo menos, declara-se essa intenção). Seja como for, o essencial da preocupação está na “revisão, dentro das disponibilidades orçamentais, do esquema de apoio à imprensa regional, tanto quanto possível no sentido do reforço desse apoio”.

Já o II Governo Constitucional dedica umas paradigmáticas quatro linhas à imprensa regional, para sublinhar outra vez a necessidade de “esquemas de apoio”.

No programa do III Governo Constitucional o sector recupera alguma importância no conjunto das preocupações dos decisores. Está lá, antes de mais, a necessidade dos apoios, mas avançam-se outras ideias, designadamente “a implantação, em pólos de

desenvolvimento, de parques gráficos” e o “estabelecimento, nas capitais de distrito, de centros de apoio técnico à transmissão de material informativo para os órgãos de comunicação social”. E ainda a “organização de iniciativas pedagógicas, em colaboração com a futura escola superior de jornalismo, visando o aperfeiçoamento profissional dos colaboradores da imprensa regional”.

O programa do IV Governo Constitucional nem uma só referência faz aos *media* regionais e locais. O V, em três linhas, volta a falar da necessidade de os apoiar. Tão-só. O mesmo sucede nos VI, VII e VIII Governos Constitucionais. Nos IX e X, nem uma linha se encontra sobre a imprensa regional e local.

### 6. 1. Um estatuto equívoco

É no XI Governo Constitucional – o segundo dos Governos de Cavaco Silva – que se decide aprovar o Estatuto da Imprensa Regional (Decreto Lei n.º 106/88, de 31 de Março), “através do qual o Governo reconheceu formalmente o inegável interesse público deste sector da comunicação social” (Silva, 1995: 24). O que se pretendia com o Estatuto? “Consagrar, de modo explícito, o apoio do Estado à afirmação da imprensa regional, designadamente pela criação de instrumentos de ajuda à reconversão tecnológica e modernização das suas estruturas e equipamentos. Ao longo destes anos, foram já mais de 400 os jornais regionais beneficiados, e os projectos de investimento concretizados permitiram que hoje, de forma objectiva e inegável, o País disponha de uma imprensa regional de melhor qualidade, mais pujante e com crescente afirmação social e cultural” (*idem, ibidem*).

Há três reparos que, a nosso ver, ajudam a perceber o que está por detrás desta decisão.

i) O Estatuto contém um erro susceptível de desvirtuar as boas intenções do Governo de Cavaco Silva. É que a definição de imprensa regional constante do Estatuto, a partir da qual se lançam as bases para esta “política”, confunde conceitos básicos, deixando antever o pouco cuidado posto na elaboração do mesmo e, sobretudo, a pouca informação sobre a realidade dos *media* regionais e locais.

De facto, a definição mete no mesmo saco realidades distintas. Um semanário que, por exemplo, se edita num determinado concelho de Trás-os-Montes mas que cobre, com o contributo de jornalistas profissionais, os distritos de Vila Real e Bragança, não é igual a um outro que, apesar de editado no mesmo concelho, publica apenas e só notícias dessa localidade e sem o contributo de jornalistas profissionais. As duas realidades, tendo embora pontos de encontro, são estruturalmente distintas. E, sendo assim, talvez mereçam “políticas” distintas.

ii) Na mesma altura da publicação do Estatuto, a tutela do sector estava entregue a Marques Mendes, então secretário de Estado-adjunto do ministro-adjunto para os Assuntos Parlamentares. Ora, Marques Mendes, em 1987, no encerramento do II Congresso da Associação de Imprensa Não Diária, tinha sobre a imprensa regio-

nal e local esta visão: “A imprensa regional assume-se por mérito próprio, com a carolice, o salutar amadorismo e a invulgar dedicação que são próprios de quem sente, com sinceridade, o que vive, o que exerce, o que faz e o que realiza”<sup>17</sup>. Está bom de ver que o “salutar amadorismo” não pode bater certo com a “imprensa regional de melhor qualidade, mais pujante e com crescente afirmação social e cultural” que Cavaco Silva, primeiro-ministro, vislumbra.

iii) De resto, o comentário de Cavaco Silva ao Estatuto é elucidativo quanto à visão que o Governo de então tinha sobre os *media* regionais e locais. Por isto: porque nos parece muito redutor considerar que a atribuição cega de subsídios possa ser considerada uma política.

Ficámos no XI Governo Constitucional. O XII – último de Cavaco Silva – nada de relevante acrescentou à questão. O programa do XIII Governo Constitucional – o primeiro de António Guterres – também não traz nada de novo. É, porém, no seu segundo Governo de Guterres (XIV Constitucional) que se tomará a decisão que, provavelmente, mais abalou o sector dos *media* regionais e locais desde o 25 de Abril.

## 6. 2. Porte-pago: ondas de choque

Quando assumiu, em 1995, o lugar de secretário de Estado da Comunicação Social no primeiro Governo de António Guterres, Alberto Arons de Carvalho encontrou “um sector que, a par com alguma gente nova com arrojo e com ideias, tinha muita gente acomodada, muita gente que estava à frente de jornais regionais para manter uma tradição familiar, sem nenhuma visão empresarial”<sup>18</sup>.

Mais do que isso: “Também tive a noção de que havia um sistema de auxílios do Estado que afastava a imprensa regional da procura da qualidade. O porte-pago a 100% fazia com que houvesse muitos jornais que tinham uma tiragem ditada pela relação com os anunciantes e não pela relação com os leitores. Eram jornais praticamente gratuitos, em grande parte”<sup>19</sup>. “Chegava a ser assustador. As pessoas viajam pelo país, vão aos quiosques comprar os jornais nacionais e não encontram o jornal da terra. Como o porte-pago permitia que a distribuição fosse toda feita, de borla, pelo correio, os jornais locais não tinham visibilidade” nas bancas.

E mais ainda: “Havia uma fraude generalizada em relação ao porte-pago. Do ponto de vista das contas do Estado, fomos verificando que havia desde os tempos do Governo anterior pelo menos uma suborçamentação: o Orçamento de Estado previa seiscentos mil ou setecentos mil contos para o porte-pago e ele custava dois milhões.

<sup>17</sup> “II Congresso da Associação de Imprensa Não Diária – Aposta no Futuro”, Lisboa, 1998.

<sup>18</sup> As citações usadas doravante e atribuídas a Arons de Carvalho resultam de uma entrevista feita em Dezembro de 2001, no gabinete do secretário de Estado, no âmbito da recolha de materiais para a elaboração de uma tese de mestrado sobre esta matéria. A reprodução do conteúdo da entrevista está devidamente autorizada.

<sup>19</sup> Hoje, o conjunto de incentivos do Estado à comunicação social está dividido em dois: incentivos directos (modernização tecnológica; formação e qualificação profissional; criação de conteúdos na Internet; inovação e desenvolvimento empresarial; incentivos específicos; e incentivos à edição de obras sobre comunicação social) e incentivos indirectos (porte-pago). O porte-pago leva, de longe, a fatia de leão (ver Quadros I e II).

Depois passou a custar mais de três milhões e no Orçamento de Estado nunca pudemos pôr mais de um milhão. O Ministério das Finanças, por uma razão de equilíbrio, não aceitava dar mais, preferia ficar a dever aos CTT. Além disso, quando dizíamos ao Ministério das Finanças ‘isto não chega’, recebíamos como resposta: ‘ponham mais, mas não avancem com os outros incentivos’. Foi este quadro que encontrei”, resume Arons de Carvalho.

Ora, o secretário de Estado decidiu que era tempo de alterar este estado de coisas e pugnar pela “moralização” do sector. E isso só se podia fazer alterando as regras do porte-pago.

O processo conheceu duas fases. Numa primeira, quando o Governo era minoritário, a proposta enviada à Assembleia da República não colheu a simpatia dos grupos parlamentares, que a viam como um entrave ao futuro da imprensa regional e local. Nessa altura, só o PCP se mostrou aberto a discutir, mas colocando uma premissa: os comunistas aceitavam a redução para 90% nos jornais quinzenários e mensários, mas não concordavam com nenhum corte nos diários e semanários. Arons de Carvalho faz da posição do PCP uma leitura eminentemente política: é que uma boa parte das publicações de periodicidade mensal e quinzenal estão ligadas à Igreja Católica. Os comunistas estavam assim convencidos que “matavam” muitas publicações conservadoras (um termo ligado ideologicamente à Direita), resguardando, ao mesmo tempo, os títulos que lhes estão mais “próximos”<sup>20</sup>. Arons não aceitou. A “moralização” ficou adiada.

Com a conquista, nas legislativas de 1999, de 115 deputados (no limiar da maioria absoluta), o PS passou a ter outras condições para fazer aprovar diplomas na Assembleia da República. Sabendo disso, Arons de Carvalho voltou à carga. Percorreu o país de lés-a-lés, falou com todas as associações do sector em busca de apoios, tentou sensibilizar outra vez alguns partidos da oposição (nesta segunda etapa já não abordou o PSD. Com o CDS/PP não chegou a conversar em nenhuma altura), escreveu a todos os directores dos órgãos de comunicação social regional e local, explicou as suas razões na imprensa nacional e nalguns *media* locais e regionais.

Apesar disso, a medida governamental provocou protestos vindos de praticamente todas as associações ligadas à imprensa regional e local (Associação Portuguesa de Imprensa, Associação de Imprensa Cristã, Associação de Imprensa Regional do Algarve, Associação Portuguesa de Imprensa Regional e União Portuguesa de Imprensa Regional)<sup>21</sup>.

Em sucessivos comunicados enviados para os filiados e em sucessivas reuniões onde se juntavam os associados, o argumento foi sempre o mesmo: o repúdio veemente do “sistema de aplicação e comparticipação” do porte-pago, por este pôr “em causa a sobrevivência de muitos jornais regionais, locais e para as Comunidades”. O sistema,

<sup>20</sup> A leitura de Arons de Carvalho faz sentido e é reveladora da opinião que os partidos políticos têm sobre a imprensa regional e local: braços culturais que servem a difusão das suas ideologias.

<sup>21</sup> A Associação de Imprensa Não Diária foi a única que concordou com a medida, tendo mesmo participado activamente na feitura do esqueleto do decreto-lei em causa.

de acordo com os contestatários, “traduz-se num atentado ao direito constitucional a ser informado, uma vez que vai obrigar a aumentar o preço que o assinante está a pagar, o que, em muitos casos, se saldará por uma ruptura da assinatura, reduzindo assim as possibilidades e diversidade da informação disponível”.

Com a esmagadora maioria da imprensa regional local contra si, Arons não tinha outra hipótese senão procurar apoios no Parlamento. Foi o que fez. Mas também aí encontrou gigantes resistências. Da esquerda à direita, praticamente todos os partidos se opunham à medida. Todos, excepto o Bloco de Esquerda. Para “espanto” do secretário de Estado, os bloquistas concordaram com a redução no porte-pago e permitiram, com os seus votos, que a medida passasse no Parlamento.

O novo diploma entrou em vigor em Março de 2001. Aplicado a publicações cujo peso não ultrapasse os duzentos gramas, o Decreto-Lei 56/2001 determina que a expedição passa a ser comparticipada em 95% se o jornal for enviado para um assinante residente no estrangeiro. No que diz respeito à expedição para território nacional, passam a beneficiar de uma comparticipação de 80% nos custos os jornais que tenham cinco profissionais ao seu serviço (três deles jornalistas) e com tiragem média de cinco mil exemplares e com periodicidade igual ou inferior à trissemanal; os jornais com pelo menos três profissionais ao seu serviço, dois dos quais jornalistas, tiragem média de três mil exemplares e com periodicidade superior à trissemanal e igual ou inferior à semanal; os jornais com pelo menos dois profissionais, um deles jornalista, e uma tiragem média de mil exemplares; e os jornais com apenas um profissional ao seu serviço, uma tiragem média de mil exemplares e com periodicidade superior à semanal e igual ou inferior à quinzenal. Depois de uma fase de adaptação, em Janeiro de 2002 o Decreto-Lei passou a ser integralmente aplicado. Os valores de ajuda no porte-pago passaram a ser de 60% e 80%, consoante as situações.

E por que razão foram reduzidos os apoios? Porque o Governo entendeu que as regras do jogo estavam falseadas, uma vez que muitos jornais regionais e locais, podendo utilizar gratuitamente e a eito os serviços dos CTT, enviavam milhares de exemplares para casa de pessoas que nem sequer eram assinantes do jornal. O que trazia óbvias vantagens: exibiam-se tiragens elevadas junto dos anunciantes e dos poderes locais, de modo a atrair mais publicidade, mesmo que nem um exemplar sequer da publicação fosse colocado à venda nas bancas.

Falta, contudo, a parte politicamente mais relevante desta história. É que Arons de Carvalho teve também que gerir e ultrapassar os temores dentro do próprio Governo, onde imensos colegas o alertaram para o sarilho em que se estava a meter e, sobretudo, para as consequências que daí podiam advir para o Executivo. De tal modo que, quando o diploma subiu a Conselho de Ministros, acabou por ser aprovado por um fio. Um fio que é, parece-nos, de uma enorme relevância para o que nos propusemos aqui discutir.

Os ministros, conta o secretário de Estado, temiam que o país profundo se erguesse contra o Governo, depois de posto em prática o corte no porte-pago. No meio da discussão, um deles avançou um argumento decisivo: se era certo que a aprovação da medida causaria danos ao Executivo, não era menos certo que esses danos seriam

menores quanto menos fossem os jornais locais e regionais a levantar-se contra o Governo. Por isso, havia que avançar rapidamente com o corte e esperar que alguns jornais locais e regionais desaparecessem. Assim, a luta dos proprietários das publicações seria feita com uma tiragem limitada. Caso não se optasse por essa via, seria feita com uma tiragem ilimitada e, ainda por cima, sustentada pelo Governo.

Isto é: a decisão final do Governo foi tomada não porque o Executivo estivesse convencido da bondade da medida, ou de que ela beneficiaria, no futuro, a imprensa local e regional, mas porque o que interessava era minimizar os danos. Evitar o conflito.

### 6. 3. Novo Governo, novas regras

O tempo encarregar-se-ia de provar duas coisas.

Primeira: meses volvidos sobre a redução do porte-pago, era já claro para Arons de Carvalho que, além da “moralização”, a medida não tinha surtido o efeito desejado. “Os dados mais recentes dos CTT demonstram que o número de exemplares distribuídos baixou pouco, se os compararmos com os anteriores à entrada em vigor da lei. A quebra de tráfego postal de jornais regionais, de acordo com os dados dos CTT, limitou-se a cerca de 15% entre Janeiro e Fevereiro de 2001 e idênticos meses de 2002, o que revela que nem mesmo o fim do período transitório, que decorreria desde Março até ao fim do ano, provocou qualquer diminuição significativa no número de jornais ou mesmo na circulação” (Carvalho, 2002: 115, 116). Os dados de que dispõe o actual governante com a tutela do sector (Feliciano Barreiras Duarte, secretário de Estado-adjunto do ministro da Presidência) corroboram o facto. “Poucos títulos desapareceram e na circulação existem mesmo alguns números que mostram um aumento”<sup>22</sup>. Pode perguntar-se: a dura luta travada por Arons de Carvalho de nada valeu? Ou será que os números apenas provam que uma medida não faz uma política?

Segunda: apesar dos exíguos efeitos da “moralização” encetada no Governo socialista, estava “partida a pedra”, se nos é permitida a expressão, necessária para o lançamento de uma verdadeira reforma no sector. Curiosamente, é num Governo em que está o PSD que o seu desenho se acentua. E dizemos curiosamente porque não só o passado não mostra uma apetência especial deste partido para encarar os verdadeiros problemas da imprensa local e regional, como alguns dos seus dirigentes máximos se opuseram com veemência às alterações por que pugnou Arons de Carvalho. Houve mesmo quem garantisse que, regressado ao Governo, o PSD retomaria o porte-pago a 100%.<sup>23</sup>

Relevante é, desde logo, o facto de o programa do XV Governo Constitucional voltar a acentuar a defesa da imprensa regional pelo lado dos apoios. “O Governo quer assegurar que o recente processo de concentração de empresas coexista de forma harmoniosa com as iniciativas de pequena e média dimensão, regionais e locais. Isso

<sup>22</sup> Todas as declarações atribuídas a partir daqui a Feliciano Barreiras Duarte resultam de uma entrevista feita em 22 de Janeiro de 2003 no âmbito da recolha de materiais para a elaboração da tese de mestrado. O uso dessas declarações neste trabalho foi devidamente autorizado.

<sup>23</sup> Os pedidos de esclarecimento feitos, na altura, pelo grupo parlamentar do PSD ao Governo, cuja análise não cabe aqui, são bem ilustrativos deste facto.

significa defender um regime de concorrência e definir um quadro de apoio a algumas actividades de maior risco, como é, por exemplo, o caso da imprensa regional”. Sucede que este chapéu é apenas uma pequena parte do que o Governo de coligação PSD/CDS-PP promete fazer com a imprensa local e regional.

Na verdade, este modelo proteccionista não bate certo com o “modelo empresarial” que o Governo quer pôr em marcha no sector. E que fica mais claro quando se olha para o programa do XVI Governo Constitucional. “Será implementado um sistema de apoios que obedeça a aspectos de maior racionalidade, com melhor gestão por parte das empresas e do Estado, criando-se as condições para que a comunicação social regional e local se afirme como um forte instrumento de coesão nacional e de promoção do desenvolvimento do país à escala regional, distrital e local”. Mas a “redução do peso do Estado na comunicação social regional e local será feita depois de um período de transição durante o qual os apoios serão mais diversificados e mais adequados às exigências do sector, designadamente na área da formação e da inserção de profissionais, visando o surgimento de grupos empresariais de âmbito regional de média dimensão, gerando condições para que os órgãos de comunicação se possam modernizar e fazer face a uma situação que, no futuro, terá mais mercado e menos Estado.”

“O modelo assente na carolice e no apoio do Estado está perto da falência”, entende Barreiras Duarte. Por isso, “há que escolher caminhos alternativos. Tínhamos dois possíveis: ou caminhávamos para o modelo liberal (o Estado saía do sector e o mercado fazia a selecção), ou ficaríamos no meio termo, optando pelo modelo empresarial. Optámos por este.”

E em que se traduz este modelo? “Na necessidade de melhorar a qualificação do sector, de aprofundar a empresarialização e de permitir que o Estado dê apoios premiando o mérito e aqueles que são profissionais. Os jornais e as rádios vão ter oportunidade de receber de forma maciça, num período transitório de três anos, novos apoios para que se criem as condições mínimas para que o sector se profissionalize”. Findo esse período, subentende-se, o mercado fará a selecção.

Um plano de formação para o sector (apostas na gestão empresarial, no marketing e publicidade, na maquetagem, em animadores de rádio, entre outras coisas), a criação de instrumentos de apoio à contratação de jornalistas profissionais, a elaboração de um plano nacional de promoção da leitura, uma majoração dos apoios para os *media* locais e regionais do interior do país estão entre as medidas que o Governo conta pôr em prática.

Estamos já bem longe do modelo proteccionista que o Governo propõe no seu programa. Na verdade, o modelo, embora híbrido, tem, no limite, uma forte componente liberal, na medida que o Estado propõe o seu afastamento da imprensa local e regional, ainda que não o faça de supetão. A melhor prova é a sua atitude em relação ao famigerado porte-pago. “Nunca o porte-pago voltará aos 100%. Bem pelo contrário, ele irá diminuir paulatinamente”, assegura o governante.

A definição concreta destas medidas foi antecedida por um périplo que Barreiras Duarte decidiu fazer por todo o País<sup>24</sup>, à semelhança do que realizara Arons de

Carvalho. Das auscultações aos actores do sector, o governante tirou duas conclusões: as associações “não têm conseguido transmitir fielmente o pensamento” de quem faz e trabalha nos jornais e rádios; e “o sector tem consciência de que a actual situação, a não ser alterada, fará com que muitos jornais e rádios fechem, criando-se assim uma má imagem do mesmo”.

Relevante para esta discussão é ainda o facto de Barreiras Duarte “ter sido avisado” por vários colegas do Governo da embrulhada em que se iria meter. “Achavam que eu devia ter procurado fazer o tradicional: reunir com as associações do sector e decidir de forma a não criar grandes problemas”. Não há melhor maneira de evitar o conflito.

As alterações desenhadas pelo actual Governo para a imprensa local e regional sofreram, entretanto, dois percalços. A entrada em funções de um novo Executivo, resultante da indigitação do anterior primeiro-ministro, Durão Barroso, para a liderança da Comissão Europeia<sup>25</sup>, fez com que alguns diplomas que se encontravam já para promulgação pelo Presidente da República, Jorge Sampaio, regressassem aos ministérios de origem para sofrerem alterações. No caso da reforma dos *media* regionais, o Governo garante que se trata apenas de questões de pormenor<sup>26</sup>.

Sucedem que, entretanto, o Sindicato dos Jornalistas (SJ) veio a público protestar contra o facto de não ter sido ouvido pela tutela, facto que, por si só, tornaria os diplomas ilegais, na óptica do SJ. Nesse sentido, a estrutura sindical chegou mesmo a pedir a Jorge Sampaio que rejeitasse a proposta governamental. Mais: a intervenção do Provedor de Justiça, do movimento sindical e das estruturas sindicais partidárias do PSD e do CDS/PP foi igualmente pedida pelo SJ. À data da conclusão deste ensaio, sabia-se apenas que o Governo mantivera já reuniões com o Sindicato para ultrapassar esta questão.<sup>27</sup>

O actual Executivo, liderado por Santana Lopes, fez, entretanto, saber que a reforma não sofrerá alterações de monta. A aprovação, no Conselho de Ministros de 7 de Outubro de 2004 de vários projectos de Decreto-Lei sobre o sector confirmam a inexistência de mudanças de fundo.<sup>28</sup>

A reforma divide-se, genericamente, em cinco diplomas<sup>29</sup> (um deles dedicado à Lei da Rádio) e é complementada com cinco decisões administrativas. Vejamos, de forma sintética, as linhas mestras que interessam à imprensa local e regional.

<sup>24</sup> Barreiras Duarte garante que, entre os dias 14 de Fevereiro e 28 de Março de 2003, foram realizadas cinquenta reuniões em todos os distritos do País e regiões autónomas, com os responsáveis dos novecentos jornais e 354 rádios locais e regionais existentes em Portugal.

<sup>25</sup> À data da conclusão deste texto, Durão Barroso ainda não tinha sido formalmente eleito presidente daquele organismo da União Europeia.

<sup>26</sup> “Governo faz alterações ao pacote legislativo sobre meios locais”, in *Público* de 30/07/04.

<sup>27</sup> “Imprensa regional – Sindicato dos Jornalistas pede ao Presidente que rejeite diploma” – Despacho da Agência Lusa de 18/06/04. “Sindicato quer participar nas alterações legislativas dos *media* regionais” – Despacho da Agência Lusa de 05/08/04.

<sup>28</sup> O comunicado do Conselho de Ministros de 7 de Outubro de 2004 faz referência à aprovação dos seguintes projectos: Projecto de Decreto-Lei que estabelece o sistema de incentivos do Estado à Comunicação Social; Projecto de Decreto-Lei que estabelece as regras aplicáveis à distribuição das campanhas informativas e publicitárias do Estado pelas rádios locais e pela imprensa regional; Projecto de Decreto-Lei que altera pela décima vez o Código da Publicidade; e Projecto de Decreto-Lei que estabelece o regime de porte-pago para as publicações periódicas. Ver ainda “Imprensa Regional: Governo aprova diplomas”. Despacho da Agência Lusa de 7/10/2004.

i) Alteração do regime dos incentivos lançando uma única medida que visa:

- incentivo à criação de parcerias estratégicas;
- requalificação de infra-estruturas;
- gestão e valorização profissional;
- desenvolvimento tecnológico e multimédia;
- difusão do produto jornalístico;
- expansão cultural e jornalística nas comunidades portuguesas;
- introdução de um critério diferenciador entre regiões mais e menos desfavorecidas;

ii) Diploma do porte-pago

- é adoptado o princípio de que se trata de um apoio à leitura (assinantes) e não aos jornais, como acontecia até aqui;
- novo regime reduz a comparticipação média do Estado para 50% dos custos de expedição, contra os actuais 80%;
- após os três anos de transição previstos, as publicações que não tenham qualquer requisito de profissionalização perdem o porte-pago;

iii) Publicidade do Estado

- nas campanhas de valor superior a quinze mil euros, passa a ser obrigatório destinar 25% desse valor à comunicação social regional e local. Actualmente, o valor é de 15% para campanhas superiores a cem mil euros;

iv) Alteração ao Código da Publicidade

- os boletins pertencentes à administração local não podem ter publicidade, salvo se forem empresas municipais;

v) Decisões administrativas complementares

- apoio à contratação de profissionais. O Estado suporta parcialmente os salários durante três anos, sendo depois os jornalistas contratados em definitivo pelas empresas;
- plano de formação descentralizado para diversas áreas;
- plano e campanha para incentivar a leitura da imprensa;
- protocolo com a Agência Lusa em que o Estado subsidia o serviço orientado para as necessidades dos meios locais e regionais;
- criação de um portal ao serviço da comunicação social regional e local.

Com estas medidas, o Estado conta combater a pulverização do sector e espera que entre cinquenta e cem meios locais e regionais fiquem pelo caminho (não se sabe

<sup>29</sup> Os cinco diplomas seguiram para o Presidente da República. A partir da data de recepção, o Chefe de Estado tem sessenta dias para os promulgar (ou não), sendo depois publicados em Diário da República.

se a curto, médio ou longo prazo, o que faz alguma diferença para avaliar o impacto pretendido com a reforma). Também por isso, os títulos criados nos cinco anos imediatamente a seguir à entrada em vigor da nova lei não terão direito a qualquer tipo de apoio do Estado.

## 7. Conclusão

Recordemos a hipótese de trabalho que decidimos lançar no início do ensaio: mais do que incentivar o desenvolvimento da imprensa local e regional, as políticas – ou a falta delas – definidas para este sector pelos vários Governos têm sido um factor de constrangimento à sua evolução.

A análise dos programas de Governo e das circunstâncias em que foram tomadas algumas das mais importantes decisões sobre a imprensa regional e local portuguesa permite concluir que, sobre este sector, sempre os Governos tiveram uma visão limitada, consubstanciada no facto de verem nos apoios a melhor – senão a única – forma de ajudar ao seu desenvolvimento. Trata-se, a nosso ver, de uma atitude errada, mas que não nos espanta, visto que, se nos ficarmos apenas pelo exercício do poder dos últimos detentores da tutela do sector, percebemos que raramente houve uma ideia clara – uma política, enfim – sobre o que fazer para criar no país condições para o desenvolvimento sério de jornais locais e regionais, equilibrando quantidade e qualidade.

A definição de uma política para o sector não se pode nunca resumir ao desenho, mais ou menos bem gizado, de um modelo de apoios do Estado. Não se trata de defender o fim das ajudas. Fazê-lo de supetão seria seguramente contraproducente. Trata-se, isso sim, de perceber que os desafios que se colocam aos jornais locais e regionais só podem ser ultrapassados estudando, um a um, os problemas que os afectam e definindo, a partir daí, uma política clara que os ajude a crescer em tamanho e importância.

É, obviamente, mais cómodo – e politicamente mais interessante – distribuir subsídios. Mas isso não faz, como temos vindo a notar, uma política. Mais: tende a prejudicar quem investe com seriedade em projectos jornalísticos, porque mantém artificialmente o que naturalmente o mercado rejeitaria.

Não nos parece abusivo concluir que o actual estado da imprensa regional e local portuguesa é tributário da ausência de uma política digna desse nome para o sector. E mesmo quando alguma decisão estratégica (para recorrer à tipologia clássica) se toma sobre ele (caso do porte-pago), percebemos, pela movimentação dos actores, que estamos a falar, para regressar a Lukes, de uma decisão que fica na fronteira entre a visão bidimensional e a visão tridimensional do poder. Porquê? Porque os vários Governos sabiam que a questão, trazida para a agenda pública, podia causar grande celeuma (visão bidimensional), como causou<sup>30</sup>. Mesmo assim, quando se tratou de tomar uma decisão tão importante, o que prevaleceu foi o argumento a favor da minimização do conflito (visão tridimensional).

<sup>30</sup> É, de resto, extremamente curioso reparar, pela leitura dos livros onde estão compiladas todas as intervenções feitas nos vários congressos da Associação de Imprensa Não Diária, como os donos dos jornais regionais e locais de dimensão

Quando olhamos, por exemplo, para os nossos vizinhos espanhóis (Espanha tem apenas 213 jornais locais e regionais, contra os novecentos portugueses), percebemos bem a importância que os *media* regionais e locais ali têm. A evolução neste e noutros países fez-se com o apoio do Estado, mas nunca na dependência do Estado. O caso mais paradigmático é, porventura, o dos países nórdicos. Apesar dos excelentes índices de leitura, o Estado continua a apoiar os jornais. Sucede que esses apoios não são dados, as mais das vezes, para os títulos sobreviverem, mas sim para crescerem<sup>31</sup>.

Ora, em Portugal, acontece exactamente o contrário. Em bom rigor, o Estado é “dono” de uma boa parte dos novecentos títulos da imprensa local e regional, porque sem as suas ajudas eles muito provavelmente não sobreviveriam.

É mau “dono”, acrescente-se. Tomemos apenas como exemplo o porte-pago, uma singularidade nacional, na medida em que, com excepção de França – onde a participação do Estado é de apenas 30% – não existe apoio idêntico em toda a Europa. Entre 1991 e 2003, foram gastos mais de 208 milhões de euros (ver Quadro I). Para fazer uma conta actual, trata-se de um valor quase quatro vezes superior ao que o Governo inscreveu no Orçamento de Estado de 2005 para apoios no âmbito da nova lei do arrendamento, divulgada no dia 24 de Setembro de 2004. A avaliação pode ser feita de outra forma. Só entre 1999 e 2003, o Estado despendeu mais de 89 milhões de euros em incentivos directos e indirectos (ver Quadros III a VII). As perguntas são legítimas: a qualidade e o número de leitores da imprensa local e regional subiram? A resposta é a esperada: não. Subiu o número de títulos (40%), mas baixou o índice de leitura (11%).

As mudanças previstas pelo actual Governo parecem, contudo, abrir uma porta por onde possa entrar ar fresco para imprensa local e regional. Ainda assim, os atrasos na apresentação definitiva da reforma reiteram a dificuldade em decidir. Da mesma forma, o aviso feito pelos colegas de Barreiras Duarte quanto aos “perigos” que as mudanças encerram traz de volta a tentativa de eliminar o conflito na tomada de decisões.

Era bom que assim não fosse, porque, como tentámos mostrar ao longo do trabalho, neste tempo em que a “crise de esperança” nos enreda “num quotidiano higienizado e atolado no indiferentismo e absentismo políticos” (Pinto *et al.*, 2003: 9,10), a imprensa local e regional, além de tudo o mais, pode ser um instrumento decisivo para impedir que se enruguem ainda mais as nossas identidades pessoais e comunitárias e que se reganhe a importância da cidadania e da intervenção e participação na esfera pública.

Se, um dia, um candidato à presidência da República portuguesa decidir anunciar a sua disponibilidade na imprensa local e regional, estaremos seguramente mais perto desse desejável patamar.

razoável pedem o progressivo afastamento dos apoios do Estado e a crescente profissionalização das empresas, enquanto os donos dos pequenos jornais acentuam a visão “poética” da imprensa regional e local.

<sup>31</sup> Para um melhor entendimento dos apoios que os Estados europeus dão à sua imprensa, ver “Incentivos do Estado – Como a Europa apoia a Imprensa”, texto de Ana Cristina Cruz disponível em [www.aind.pt](http://www.aind.pt)

## Referências

- Alves, A. A. (1990) “Imprensa local e desenvolvimento”, in *Cadernos do Noroeste*, vol. 3, Braga: Universidade do Minho.
- Alves, A. A. (1991) “A qualidade de vida na imprensa local. Imagens e valores em destaque”, in *Cadernos do Noroeste*, vol. 4, Braga: Universidade do Minho.
- Alves, A. A. (1992) “A informação construída”, in *Cadernos do Noroeste*, vol. 5, Braga: Universidade do Minho.
- Cádima, F. R. (1999) *Desafios dos Novos Media, a Nova Ordem Política e Comunicacional*, Lisboa: Editorial Notícias.
- Camões, P. (1997) “Processos de tomada de decisão numa organização municipal: estudo exploratório”, *Factos & Ideias*, II Série, Vol. 1, n.º 1, pp. 79-99.
- Carvalho, A. A. (2002) *Valerá a Pena Desmenti-los?*, Coimbra: Minerva.
- Comunicación Rexional en Europa, s/d., Xunta de Galicia.
- Congressos da Associação de Imprensa Não Diária, volumes I a VI.
- Correia, J. C. (1998) “Jornalismo Regional e Cidadania”, disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)
- Correia, J. C. (1998) “A região e o espaço público: um contributo crítico”, disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)
- Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro. Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 106/88, de 16 de Março - Estatuto da Imprensa Regional.
- Dowding, K. M. (1991) *Rational Choice and Political Power*, England: Edward Elgar Publishing Company.
- Esteves, J. P. (1990) “Comunicação regional e local em Portugal: a situação da imprensa e os grandes desafios do audiovisual”, in *Cadernos do Noroeste*, vol. 3, Braga: Universidade do Minho.
- Esteves, J. P. (2003), *Espaço Público e Democracia*, Lisboa: Colibri.
- Fortuna, C. (1999) “Os novos espaços públicos: identidades e espaços culturais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 54, pp. 139-155.
- García, X. L. (1992) *A Prensa Local e Comarcal en Galicia*, Lugo: Edicións Léa.
- García, X. L. et al. (1998) “El valor social de la información de proximidad”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 7, Julho de 1998, La Laguna (Tenerife).
- URL: <http://larazillo.com/latina/a/68xose.htm>
- García, X. L. (1999) “La información de proximidad en la sociedad global”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 13, Janeiro de 1999, La Laguna (Tenerife).
- URL: <http://larazillo.com/latina/a/1999c/140xose.htm>
- García, X. L. (2000) “La comunicación del futuro se escribe con L de local”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 34, Outubro de 2000, La Laguna (Tenerife).
- URL: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/w34oc/41xose.htm>
- Gravend, J. (1993) *Le Journal municipal*, Paris: Presse et Information.
- Guéry, L. (1993) *La Presse régionale et locale*, Paris: Presse et Information.
- “Imprensa Regional: sobrevivência, redenção ou a última oportunidade?”, s/d. Câmara Municipal de Oeiras.
- “L’Europe de la presse quotidienne régionale” (1992), SPQR.
- Lopes, J. T. (1999) “O estranho próximo de nós”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 54, pp. 155-163
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*, Londres: MacMillan Press.
- Moreira, A. (1989) *Ciência Política*, Coimbra: Almedina.
- Pinto, M. et al. (2000) *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999), cronologia e leituras de tendências*, Braga: Edição do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho.
- Pinto, M. et al. (2003) *Televisão e Cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público*, Braga: Edição do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho.
- Programas dos Governos Constitucionais de Portugal: I a XVI, Apresentação e Debate, AR – Divisão de Edições, Lisboa.

- Robertson, R. (2000) *Globalização, Teoria Social e Cultura Global*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Santos, B. S. (2001) *Globalização: Fatalidade ou utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, J. V. T. (2000) “As novas questões sociais globais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 57/58, pp. 13-22.
- Silva, A. C. (1995) *As Reformas da Década*, Venda Nova: Bertrand Editora.
- Sousa, H. (1994), “Portuguese media – new forms of concentration”, disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)
- Sousa, H. (1999), “The liberalisation of media and communication in Portugal”, disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)
- Sousa, H. (2001), “Políticas da comunicação em Portugal”, Comunicação Apresentada no I Congresso Ibérico de Comunicação, Málaga.

**Quadro I**

**PORTE-PAGO**

| Ano          | Montante<br>(valores em euros) |
|--------------|--------------------------------|
| 1991         | 14 167 550                     |
| 1992         | 17 498 370                     |
| 1993         | 22 369 495                     |
| 1994         | 19 689 495                     |
| 1995         | 17 467 490                     |
| 1996         | 15 395 290                     |
| 1997         | 13 848 030                     |
| 1998         | 14 581 095                     |
| 1999         | 16 615 605                     |
| 2000         | 16 193 740                     |
| 2001         | 13 866 995                     |
| 2002         | 13 660 206                     |
| 2003         | 13 209 696                     |
| <b>TOTAL</b> | <b>208 563 057</b>             |

FORTE: INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL



**Quadro III**

**MONTANTE TOTAL DOS INCENTIVOS (DIRECTOS E INDIRECTOS)**

**Dados de 1999** (valores em euros)

**TOTAL: 18 765 015**

- 1 573 690**  
Incentivo à modernização tecnológica
- 9 900**  
Incentivo à formação e qualificação profissional
- 538 820**  
Incentivos específicos
- 27 000**  
Incentivo à edição de obras de comunicação social



FONTE: INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

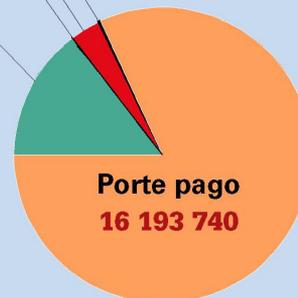
**Quadro IV**

**MONTANTE TOTAL DOS INCENTIVOS (DIRECTOS E INDIRECTOS)**

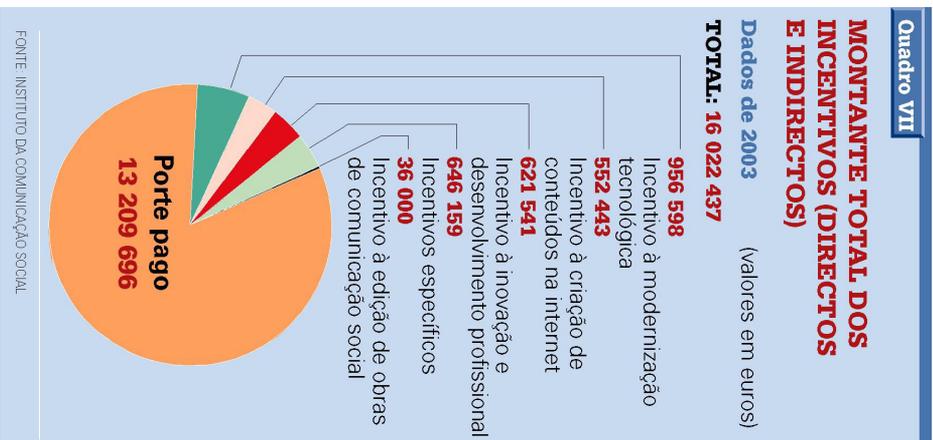
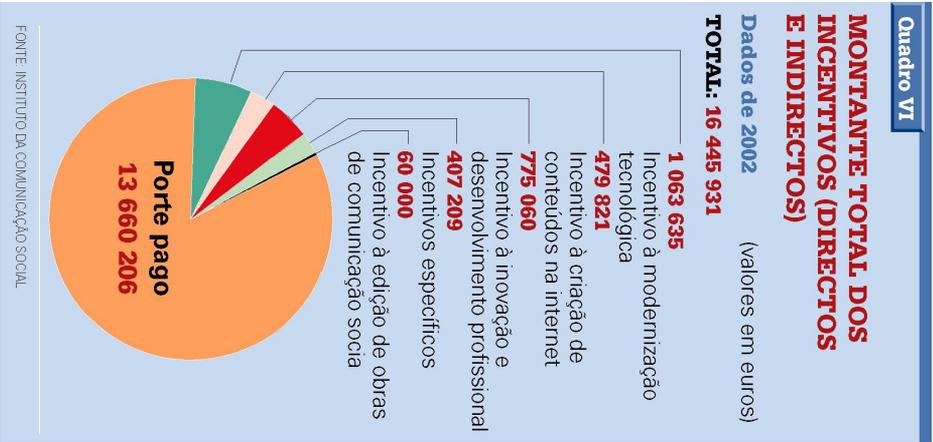
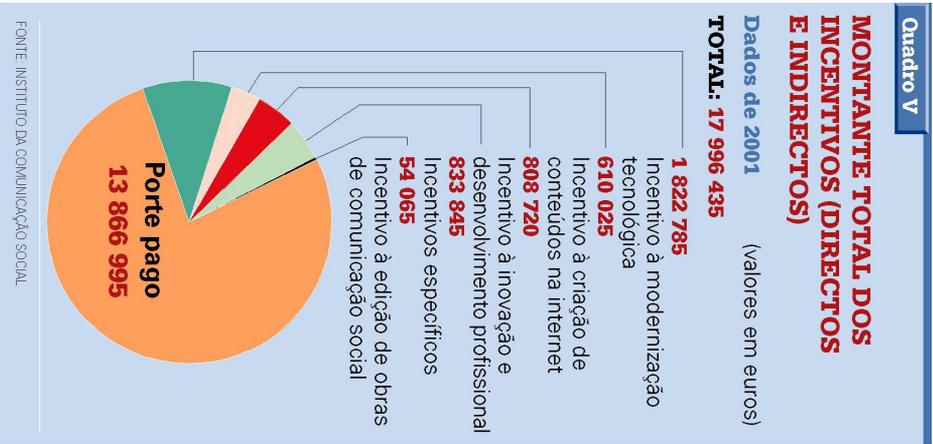
**Dados de 2000** (valores em euros)

**TOTAL: 19 777 275**

- 2 883 835**  
Incentivo à modernização tecnológica
- 7 250**  
Incentivo à formação e qualificação profissional
- 644 450**  
Incentivos específicos
- 48 000**  
Incentivo à edição de obras de comunicação social



FONTE: INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 181-194.

## **Imprensa regional e políticas da comunicação: situação geral no quadriénio 1999-2002**

Victor Amaral\*

### **Resumo**

A partir da inegável importância sociocultural da Imprensa Regional, faremos, neste artigo, uma breve incursão sobre as políticas de comunicação para este subsector em Portugal. Nomeadamente, no período do quadriénio 1999-2002 coincidente com a entrada em vigor de um novo regime de incentivos. Esta análise confrontará uma visão proteccionista do Estado, à qual estão “agarrados” grande parte dos cerca de novecentos títulos de imprensa local e regional, e uma visão liberal, que pressupõe novos desafios de inovação e criatividade empresarial. Das quais depende, em grande medida, a sobrevivência e o futuro da imprensa de proximidade.

**Palavras-chave:** imprensa regional, políticas da comunicação, incentivos, proteccionismo, imprensa de proximidade

### **Introdução**

Há um interesse crescente pelo mundo da informação regional. É disso exemplo, por um lado, a postura de integração das grandes empresas de comunicação ao adquirirem outras que editam um jornal de difusão regional, como é o caso do Grupo Lusomundo<sup>1</sup>. Por outro lado, assiste-se a uma regionalização e diversificação por parte dos principais jornais de expansão nacional, tal como é prática em vários

\* Professor de Comunicação e Relações Públicas na Escola Superior de Educação da Guarda/IPG. Prepara a dissertação no âmbito do mestrado em Ciências da Comunicação – Ramo de Especialização em Comunicação, Cidadania e Educação (vicamaral@mail.pt)

<sup>1</sup> Atento aos sinais do mercado, o grupo Lusomundo entrou no sector da Imprensa Regional. No entanto, com uma postura “muito selectiva”, como diz o seu presidente, Luís Ribeiro, numa entrevista à revista *Meios* de Janeiro de 2002. Referia-se, nomeadamente, à “investida” junto do *Jornal do Fundão*, justificada pelo prestígio, influência, tradição social, política e democrática do título, e, do mesmo modo, no *Diário de Notícias da Madeira* e *Açoriano Oriental*, dos mais prestigiados grupos daquelas regiões autónomas [...] URL: [www.aind.pt/meios2002/revjaneiro\\_2002/luis\\_ribeiro.html](http://www.aind.pt/meios2002/revjaneiro_2002/luis_ribeiro.html)

países europeus, designadamente em Espanha, Alemanha e Itália.<sup>2</sup> Veja-se o caso do *Jornal de Notícias*, o *Diário de Notícias*, o *Público* e, mais recentemente, o *Expresso*. Publicações originalmente vocacionadas para as grandes áreas urbanas, com melhor mercado de leitores e anunciantes, apresentam-se agora com estratégias de criação de edições regionalizadas. Naturalmente, não estamos perante uma postura filantrópica dos grandes *media* para reativamente ao “interior esquecido e ostracizado”. Por detrás deste novo localismo informativo não pode estar outra razão que não seja a percepção, com base em indicadores de mercado, de que as regiões são um território de expansão no campo da informação. O objectivo é aumentar a circulação nacional, crescer em termos publicitários, cobrindo e satisfazendo as necessidades de informação a nível local, como parte integrante do produto jornalístico principal.<sup>3</sup>

Perante este posicionamento das grandes empresas jornalísticas, de reforço em vários segmentos editoriais, deve levantar-se uma questão: Serão estas “investidas” capazes de comprometer a força sociocultural da imprensa regional, palco privilegiado de relações sociais de proximidade, promotor de desenvolvimento local, com grande expressão junto das comunidades portuguesas no estrangeiro?

A dúvida leva-nos ao problema que, num quadro limitado de reflexão, procuraremos analisar neste ensaio: a sobrevivência empresarial da Imprensa Regional. Entramos, por isso, num dos aspectos mais críticos, nada consensuais entre poderes políticos, empresariais e associativos, que diz respeito às políticas de comunicação para este subsector desenvolvidas nos últimos anos em Portugal. A uma conclusão prévia podemos chegar: o interesse empresarial dos grandes *media* pela imprensa regional, ou a lógica dos discursos de proximidade, só vem reforçar a sua real importância. Isto é, ao mesmo tempo que ocorre nas sociedades contemporâneas uma mutação acelerada e globalizante dos processos comunicacionais, os projectos universalistas “batem-se” cada vez mais no campo da informação de proximidade.

Ora, é a partir desta constatação do local como novo “teatro de operações mediáticas” – com o que isso “mexe”, em termos mais globais, ao nível dos critérios de noticiabilidade marcados pela tirania do factor tempo que exige uma ênfase sobre acontecimentos e não sobre problemáticas<sup>4</sup> – que focamos a importância da imprensa regional. Importância bem expressa no Decreto-Lei 106/88, que lhe define o Estatuto<sup>5</sup> e que, basicamente, a coloca num patamar de inquestionável valor cívico e democrático.

<sup>2</sup> Ver, a este propósito, o artigo “Imprensa nacional aposta em edições regionalizadas”, jornal *Público*, 5 de Março de 2003.

<sup>3</sup> Esta postura dos principais jornais de expansão nacional deverá ter em conta que, fora de Lisboa e Porto, têm menor percentagem de leitores que a imprensa regional (IR). É o que revela, por exemplo, um estudo realizado em 2000, pela Associação Portuguesa de Imprensa (AINP) e o Instituto de Pesquisa de Opinião e Mercado (IPOM), segundo o qual, fora daquelas grandes áreas urbanas, a IR possui cerca de 56% de leitores, contra 50% da imprensa nacional. Aqui está uma das razões que justificam a estratégia destes jornais: conquistar quotas de mercado onde, tradicionalmente, os níveis de audiência são baixos, URL: [www.ainp.pt](http://www.ainp.pt)

<sup>4</sup> Veja-se, a este respeito, um artigo introdutório de Nelson Traquina na antologia *Jornalismo: Questões, Teorias e “Estórias”*, 2ª ed., 1999, Comunicação e Linguagem, Lisboa, Vega, pp. 133-141.

<sup>5</sup> Consagrado na Constituição da República Portuguesa o direito à livre expressão, bem como o de informar, de se informar e de ser informado – direito esse regulamentado numa série de diplomas (Lei de Imprensa, Estatuto do Jornalista, Regulamento da Carteira Profissional de Jornalistas e Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social, entre outros) –, o DL 106/88 sublinha o “papel altamente relevante que a IR desempenha, não só no âmbito regional a que naturalmente

Não podendo aferir a sua verdadeira dimensão, influência e poder, apenas pela quantidade de títulos registados no Instituto de Comunicação Social (cerca de novecentos) a verdade é que, como vimos, trata-se de um sector relevante no cômputo geral da comunicação social nacional. No entanto, fortemente marcado por constrangimentos, decorrentes, em grande medida, das assimetrias regionais que conduzem, também nesta área, a um país a diferentes velocidades.<sup>6</sup>

Partindo desta contextualização, fixemos algumas das questões embrionárias sobre as quais se pretende reflectir. A saber, que atenção merece a imprensa regional por parte do Estado no domínio das políticas de comunicação? Que regime de incentivos? Que opções políticas o justificam? Que reacções do sector? Que perspectivas se divisam no futuro sobre a permanência e desenvolvimento desta imprensa regional e local?

Especificamente, neste ensaio, propomo-nos analisar as políticas de comunicação do Estado Português para este subsector, no período que cobre o último mandato do governo de António Guterres (interrompido com a sua demissão a 17 de Dezembro de 2001, após derrota autárquica do Partido Socialista), correspondente ao quadriénio 1999-2002.

### Reformas estruturais

Em termos gerais, as mais relevantes reformas estruturais no sector das comunicações foram introduzidas durante os governos social-democratas<sup>7</sup>, tendo os governos socialistas conduzido o barco pelas mesmas águas, procurando não se afastar das medidas adoptadas pela União Europeia. Mas, no que se refere à IR, o segundo governo socialista minoritário reformulou, durante o biénio 2000-2001, o sistema de incentivos, com especial atenção aos custos da expedição postal das publicações periódicas, vulgo porte-pago, suportados pelo Estado, que havia sido instituído a partir de 1 de Outubro de 1976.

Tratando-se do mais importante incentivo indirecto do Estado, exclusivamente destinado à imprensa regional, é naturalmente o que tem merecido mais atenção. Quer por parte da administração central, porquanto implica com as contas públicas, quer por parte das associações do sector, que representam os interesses dos associados. Temos, de um lado, a obrigação estatal de apoio, consagrada na Lei e justificada pelos ambientes socioeconómicos desfavoráveis<sup>8</sup>, e, doutro, uma paisagem considerável,

mais diz respeito, mas também na informação e contributo para a manutenção de laços de autêntica familiaridade entre gentes locais e as comunidades de emigrantes dispersas pelas partes mais longínquas do mundo(...).

<sup>6</sup> Armindo Cachada, num artigo intitulado "A especificidade da imprensa regional e dos correspondentes locais", vaticina que, pese embora a atenção da tutela, "as assimetrias agravam-se e o direito a informar e a ser informado não é igual em todas as regiões (...)", URL: <http://inedita.com/GabineteImprensa/cachada.htm>

<sup>7</sup> Para uma clarificação das reformas do sistema mediático entre nós, leia-se, de Helena Sousa, o texto "Políticas da comunicação: reformas e continuidades", in *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999) – Cronologia e leitura de tendências*, Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, Braga, 2000, pp. 31-51.

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, referente ao último sistema de incentivos do Estado, onde se pode ler que, "sendo a comunicação social indispensável ao exercício dos direitos fundamentais numa sociedade democrática e

logo poderosa, de órgãos de informação regional que dependem, recorrentemente, do dinheiro do Orçamento de Estado (OE). Não admira, portanto, que este seja mais campo de “batalha” do que campo de união. Senão, vejamos, a título de exemplo, o que aconteceu em 1996 – durante o primeiro mandato do Governo de António Guterres (Outubro de 1995 a Outubro de 1999). Nesse ano, o Governo decretou que somente os semanários teriam direito ao porte-pago a 100%, enquanto que outros jornais de periodicidade superior (que, na altura, representavam 60% dos associados da AIND) teriam que suportar 10% dos custos nos CTT. Tal decisão governamental motivou críticas por parte da imprensa regional não semanária, por alegada discriminação estatal e, em simultâneo, ausência de posição concertada das cinco associações de imprensa.<sup>9</sup>

Já em Outubro de 2000 (segundo mandato de António Guterres), conhecida a intenção do Governo em alterar o sistema de incentivos, particularmente a reavaliação das condições de acesso ao porte-pago, igualando todos os jornais, o sector voltou a demonstrar discordância. As políticas preconizadas pelo então secretário de Estado da Comunicação Social, Arons de Carvalho, contra o anterior sistema que “fomenta a passividade, o oportunismo, a acomodação, a subsídio-dependência”,<sup>10</sup> não convenceram as associações. O anúncio do fim do porte-pago integral caiu mal. Numa iniciativa sem precedentes – por isso mesmo criticada pelos jornais não semanários – as cinco Associações de Imprensa, reunidas em Outubro de 2000, em Fátima (a escolha do local, para além da carga simbólica, demonstra, por outro lado, que muitos dos jornais locais e regionais estão ligados à Igreja), decretaram luto para a imprensa regional, aprovando um *slogan* de repúdio às novas medidas governamentais. Uma faixa negra foi publicada em muitos jornais locais e regionais do país, com o slogan “Estamos de luto – O Governo quer matar a Imprensa Regional”.<sup>11</sup>

Uma reacção enérgica do sector que pretendia, desta forma, alertar a população para “os efeitos catastróficos” do fim do porte-pago a 100%, vaticinando, até, que tal medida, de tão impopular, punha em causa a sobrevivência de muitas publicações.

Eis duas faces da mesma moeda. De um lado o mundo da imprensa local e regional, cuja importância social, cultural e política ninguém parece colocar em causa, representada nas negociações quase por tantas vozes como por número de títulos; do outro, um Governo que quer, sobretudo, agradar a todos, correndo o risco de não agradar a ninguém.

Vejamos, a este propósito, as movimentações do sector que antecederam a entrada em vigor do polémico regime de incentivos, cujo conteúdo analisaremos mais adiante.

pluralista, compete por sua vez ao Estado participar no esforço de modernização e profissionalização do sector (...) Esse esforço reveste-se de particular urgência no caso dos órgãos de âmbito local e regional (...).”

<sup>9</sup> A título meramente ilustrativo deste episódio, veja-se a reacção de Nuno Heitor Ferreira, director do quinzenário *O Povo do Cartaxo*, num artigo de opinião intitulado “Associações decretam luto de quatro anos após morte da Imprensa Regional”, URL: [www.aind.pt/meios2000/revnovembro/luto\\_assoc.html](http://www.aind.pt/meios2000/revnovembro/luto_assoc.html)

<sup>10</sup> Cf. Intervenções efectuadas por Arons de Carvalho in [www.secs.pt](http://www.secs.pt)

<sup>11</sup> Consultando os jornais regionais da época, encontra-se ou a faixa ou notícias sobre a iniciativa. Curiosamente, a faixa raramente surge nos jornais regionais mais recentes no mercado e, à vista, com melhor nível profissional. Baseamo-nos, particularmente, nas publicações da Beira Alta e Beira Baixa com edições on-line: *Terras da Beira, Nova Guarda, O Interior, Notícias da Covilhã e Jornal do Fundão*.

### **Novo regime de incentivos: as negociações**

O titular da pasta da Comunicação Social inaugurou uma tipologia negocial descentralizada ao querer reformar o sector, ouvindo, em cada região, quem dele faz parte. Embora a experiência tivesse sido feita já na anterior legislatura, concretamente em 1997, reportamo-nos, apenas, à iniciativa levada a cabo durante o primeiro trimestre de 2000. Num périplo pelo país, que serviu de barómetro sobre o estado do sector, Arons de Carvalho reuniu-se com responsáveis da imprensa local, dando conta da prevista, e confirmada, redução do financiamento do porte-pago, como forma de acabar com situações de concorrência desleal entre imprensa escrita regional. O governante pôde dizer, de viva voz, que muitos jornais não fazem esforço para uma qualificação do seu trabalho, nomeadamente a nível de contratação de profissionais, preocupando-se apenas com a tiragem de exemplares de forma a angariarem publicidade e a garantirem o respectivo apoio estatal.<sup>12</sup>

Em Janeiro de 2000, o governante, numa entrevista à revista *Meios*<sup>13</sup>, concluía que a imprensa regional dá sinais de mudança mas que esta tem sido limitada por um sistema de incentivos que igualiza os jornais em termos de tiragem. Arons defendeu que o Estado pode e deve ter um papel regulador, mas não um papel em que se substitua ao dinamismo dos empresários nem à sua capacidade de iniciativa. Definitivamente defensor de que a relação principal de cada órgão de comunicação social deve ser com os leitores e não com o Orçamento de Estado, Arons de Carvalho dava conta, na referida entrevista, que o porte-pago representa um custo avultado para os cofres públicos. Por exemplo, em 1999 a estimativa apontava para um custo de 3,2 milhões de contos, metade correspondente à expedição para o Estrangeiro e outra metade no Continente.

Em suma, os gastos têm sempre ultrapassado a verba atribuída no OE para este sistema. Razão para que o Governo se tenha obrigado a legislar um corte, ainda que parcial como é o caso.<sup>14</sup> Embora, noutros contextos, as razões apontadas sejam de outra ordem que não financeira, como por exemplo o facto de Portugal ser o único país da Europa onde se pratica tal política de incentivos exclusivos à imprensa regional.

Mas qual é, de facto, o peso deste sector na definição das políticas para o sector da comunicação social? Antes de qualquer resposta, uma evidência: nenhum governo, até hoje, teve coragem política de mexer além da cosmética conveniente, por mais que reconheça que é preciso implementar mudanças e acompanhar a evolução das políticas similares nos parceiros europeus.

Achámos todavia oportuno, em termos metodológicos, colocar esta questão directamente ao ex-titular da pasta da Comunicação Social.<sup>15</sup> Na resposta, Arons de Carvalho explica que, pese embora o regime de incentivos em vigor se destine à comu-

<sup>12</sup> Reportamo-nos a notícias publicadas na imprensa local da Guarda, aquando da reunião de Arons de Carvalho com os respectivos responsáveis. Veja-se no semanário *Terras da Beira*, de 13 de Abril de 2000, uma notícia intitulada "Porte-pago dos jornais regionais deve diminuir". URL: [www.terrasdabeira.com](http://www.terrasdabeira.com)

<sup>13</sup> URL: [www.aind.pt/meios2000/revjaneiro/arons.html](http://www.aind.pt/meios2000/revjaneiro/arons.html)

<sup>14</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>15</sup> Entrevista exclusiva para este ensaio, realizada a 2 de Fevereiro de 2004, via telefone.

nicação social regional – política criticada por alguns sectores detentores de órgãos de comunicação nacionais, como está bem patente num artigo de Paulo Faustino, assessor da administração da Lusomundo Media/PT<sup>16</sup> –, esta “é uma parte menor do esforço estatal no que toca às políticas para o sector em Portugal”. Uma política governamental para a comunicação centraliza-se, recorrentemente, numa parte do sector que é tutelado pelo Governo, como é o caso da RTP, RDP e Lusa<sup>17</sup>. Ou seja, o que diz respeito às empresas privadas, nomeadamente na imprensa regional em geral, “é menos relevante”, confirma Arons de Carvalho. Conclui-se, assim, que o sector só é tido em conta por estar instituído um regime de incentivos especificamente para a imprensa local e regional. Tal facto, por si só, “faz com que qualquer governante da área sinta mais preocupação com o que se passa na informação regional do que o que se passa, por exemplo, nas rádios nacionais”<sup>18</sup>.

### Incentivos institucionais e principais mudanças

Da estratégia de aproximação à realidade, por um lado, e da convicção política demonstrada pelo então governante, por outro, resultou, na prática, o novo quadro legislativo centrado em três expressões-chave: necessidade de racionalização, moralização e modernização do sector.<sup>19</sup>

Surge então, no biénio 2000-2001, o novo diploma que aboliu a concessão do porte-pago integral, reformulou as condições de acesso ao respectivo apoio e introduziu duas novidades: o incentivo à criação de conteúdos na Internet (ICCI) e o incentivo à iniciativa e desenvolvimento empresarial (IIDE).<sup>20</sup>

Mas as mudanças na concessão do porte-pago foram introduzidas a duas velocidades. A primeira, entre Março de 2001 e Janeiro de 2002, inseriu uma comparticipação estatal máxima de 90% ou 80%. A segunda é de Janeiro de 2002, data a partir da qual se procedeu à aplicação integral do diploma com uma comparticipação máxima entre 60% e 80% para o território nacional e 95% no envio para o estrangeiro. A lei, que substituiu o anterior decreto n.º 37/1997 de 31 de Janeiro, prevê uma excepção para

<sup>16</sup> Com o título “Lógicas e necessidades de apoio às empresas jornalísticas”, o artigo apela a que, tendo em conta a fragilidade das empresas jornalísticas portuguesas e a sua importância estratégica para o desenvolvimento do país e sua afirmação cultural no exterior, “se conceba um programa de apoios mais abrangente e extensível a todos os segmentos da imprensa, onde se incluí a nacional. (...)” URL: [www.aind.pt/meios2002/rev\\_maio/empresas\\_jornalisticas.html](http://www.aind.pt/meios2002/rev_maio/empresas_jornalisticas.html)

<sup>17</sup> As três empresas foram sempre a principal dor de cabeça para os sucessivos governos, quer social-democratas quer socialistas. As políticas para o sector nunca foram além de tímidas e “inconsequentes” medidas. Particularmente no caso da RTP que só nos seis anos de governo socialista viu inflacionado o seu passivo de 40 para mais de 140 milhões de contos. É caso, sem dúvida, para se concluir que, à luz destes dados e respectiva conjuntura, “a RTP está condenada à indefinição quanto ao projecto de Serviço Público e à inviabilidade financeira”. (Helena Sousa, *op. cit.* em 6).

Esta situação anormal da televisão pública é confirmada por Arons de Carvalho, numa entrevista em Março de 2002 à revista *Meios*, onde assume o fracasso da holding Portugal Global, que pretendia agregar as três empresas, tendo havido, segundo o ex-secretário de Estado, “incoerência do Governo na sua duplicidade em relação à RTP. Por um lado, impelia as administrações a conterem custos (...), por outro, não se eximiu de assinar contratos de concessão que aumentavam os custos. Para além de limitar a angariação de publicidade (...)” URL: [www.aind.pt/meios2002/rev\\_marco/arons\\_carvalho.html](http://www.aind.pt/meios2002/rev_marco/arons_carvalho.html)

<sup>18</sup> Entrevista, *op. cit.* em 13.

<sup>19</sup> Anuário da Comunicação 2002-2003 do Obercom – Observatório da Comunicação, Lisboa, p. 29.

<sup>20</sup> *Idem, ibidem.*

15% dos exemplares expedidos destinados à angariação de novos assinantes, para pessoas com menores recursos, escolas, associações e instituições de solidariedade social. Os critérios de atribuição dos montantes variam em função do número de jornalistas que as empresas candidatas possuem, tiragens, periodicidade e espaço publicitário.<sup>21</sup> O sistema comporta dupla modalidade de incentivos: indirectos e directos. Os indirectos traduzem-se na figura do porte-pago, que representam os custos de expedição postal suportados pelo Estado. E os directos destinam-se a apoiar o financiamento de projectos que visem intervir nos domínios da a) modernização tecnológica; b) criação de conteúdos na Internet; c) inovação e desenvolvimento empresarial; d) qualificação profissional e outros de interesse relevante na área da comunicação social.<sup>22</sup>

### **Vitalidade empresarial e dependência do Estado**

Apesar do aumento do valor social da informação local,<sup>23</sup> referenciada no início deste artigo, o sector vive uma situação complexa, porém em melhoria: a um elevado volume de publicações corresponde um grau de profissionalismo baixo. Esta constatação remete para uma questão central em toda esta problemática; isto é, se os incentivos estatais contribuem para a modernização do sector ou, se pelo contrário, para a sua manutenção deficitária. Por outras palavras, se a qualidade se atinge por injeção de dinheiro do Orçamento de Estado (OE) ou pela vitalidade empresarial independente. Arons refere que, infelizmente, a maioria das associações do sector está muito dependente dos sócios (jornais) que pedem constantes injeções de verbas do OE.

Esta dependência está bem patente num documento enviado ao então secretário de Estado da Comunicação Social, a 20 de Abril de 2000 (no período das negociações do Governo com o sector tendo em vista as alterações legislativas), pelas cinco Associações de Imprensa (AIC, AIND, AIRA, APIR e UNIR) com o título “Critérios-base para atribuição do porte-pago no território nacional”<sup>24</sup>. Num conjunto de seis princípios, o sector em peso defendia que “os critérios de acesso ao porte-pago têm como base a assunção de que a imprensa regional e local presta um relevante serviço público para a coesão nacional, para o fortalecimento da cultura portuguesa, pelo que se justifica a comparticipação do Estado a 100% em pelo menos uma parte da sua distribuição, e, ainda, que este apoio visa também uma maior profissionalização das empresas editoras (...)”.

Pelo mesmo diapasão afinaram mais de 120 jornais, de dezassete distritos portugueses, reunidos a 3 de Maio de 2000, por iniciativa da APIR (a mais representativa

<sup>21</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>22</sup> DL n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, Art.º 2 (Modalidades).

<sup>23</sup> Uma reflexão muito oportuna sobre a actividade jornalística dos meios locais, por Xosé López Garcia, da Universidade de Santiago de Compostela, com o título “Repensar o jornalismo de proximidade para fixar os *media* locais na sociedade global”, in *Comunicação e Sociedade* 4, revista editada pelo Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, pp. 199-206

<sup>24</sup> URL:www.aind/pt.

do sector), no IV Congresso Nacional de Imprensa Regional, na Cidade de São Vicente (Brasil). Naquela que ficou conhecida como a “Declaração de São Vicente”<sup>25</sup> é referido que, tendo em conta que a IR desempenha um serviço público sendo um dever do Estado estimulá-la e apoiá-la, “impõe-se, assim, a necessidade do pagamento integral do porte-pago, a 100%, para a expedição de jornais regionais tanto dentro do país como para o estrangeiro”.

Enquanto o Governo defendia o fim do porte-pago integral, como forma de profissionalizar o sector, este continuava a defender que essa profissionalização depende dos dinheiros do OE.

Face a tal dependência, que facilita a vida dos jornais locais e “aduba” a sua proliferação, quem, sendo “alimentado” pelo sistema, terá interesse em o alterar?

No quadro das negociações anteriores à aprovação do novo regime de incentivos – extensível aos responsáveis dos títulos regionais a quem o governante enviou uma carta<sup>26</sup> –, Arons de Carvalho regista a posição de excepção preconizada pela Associação de Imprensa Não Diária (AIND), ao defender uma visão renovada de aposta no espírito empresarial. O que vinha ao encontro da pretensão estatal. Mas, em altura de eleições para os órgãos sociais internos, “eles tinham medo”. No período de preparação do diploma, antes das eleições legislativas de 1999 – que daria o segundo mandato ao Partido Socialista e a António Guterres –, Arons de Carvalho ouviu, entre outras, esta associação que, por ter coincidido com um acto eleitoral interno, assumiu posição oficial a favor do fim do porte-pago a 100% – como viria a ficar – e posição contrária depois de eleitos os novos órgãos directivos. O que revela, no essencial, um certo conservadorismo do sector, sendo mais seguro para a boa saúde das empresas jornalísticas locais manter-se, pelo menos, o porte-pago: isto é, um apoio do tipo proteccionista do Estado, em vez da adopção de uma concepção liberal, onde predomina a lei da oferta e da procura.<sup>27</sup>

Esta realidade, que nos remete para que papel deve ter o Estado junto da IR, não pode, porém, ser dissociada de um conjunto de factores, internos e externos, que desembocam em constrangimentos raramente ultrapassáveis e que significam uma debilidade congénita de gestão estratégica financeira e de recursos. Entre esses factores, é comum apontar-se, entre outros, a fragilidade empresarial, a fraca taxa de profissionalização, o aumento de custos de edição, o escasso crescimento da difusão e, dependendo de uma conjuntura externa, o mercado publicitário deficitário.

Este cenário, mais acentuado num universo de inúmeras publicações que, servindo-se do apoio estatal, nem sequer chegam às bancas, faz com que estejamos perante um campo específico, com vasta diversidade de “culturas” e lógicas muito particulares de sobrevivência às adversidades, que remete para a complexidade do processo comunicativo regional em Portugal, merecedor de nova e ampla reflexão.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> URL: [www.aind.pt/meios2000/revjunho/apir.html](http://www.aind.pt/meios2000/revjunho/apir.html)

<sup>26</sup> Em Outubro de 2000, meses antes da entrada em vigor da nova lei, Arons escreve aos directores dos jornais regionais o seguinte: “Estamos certos de que esta alteração não irá afectar os órgãos de Imprensa Regional que dispõem de uma rede efectiva de assinantes, que pagam regularmente, penalizando, isso sim, os que sempre usaram o porte-pago para enviar gratuitamente milhares de exemplares, à custa do dinheiro dos contribuintes”. URL: [www.aind.pt/meios2002/ver\\_fevereiro/imprensa\\_regional.html](http://www.aind.pt/meios2002/ver_fevereiro/imprensa_regional.html)

### **Fragilidades e incentivos institucionais (1999-2002)**

Abordada uma perspectiva qualitativa da IR, fixemo-nos, numa breve referência quantitativa, nos indicadores económicos divulgados pelo Observatório da Comunicação (Obercom)<sup>29</sup> e que demonstram, precisamente, um sector fragilizado. Representando apenas 5% do mercado publicitário – um dos constrangimentos de que falávamos –, o sector da imprensa regional viu diminuídas as receitas desde 1999, ano de crise generalizada pelo abrandamento económico, com uma quebra de 7,5% no ano 2000, que se traduziu numa descida dos 7,2 para os 6,7 milhões de contos. Por seu lado, o volume de negócios, entre 99 e 2000, decaiu de 63,35 milhões de euros (12,7 milhões de contos) para 53,87 milhões de euros (10,8 milhões de contos), uma quebra na ordem dos 15%.

Segundo o Obercom, a tendência decrescente no segmento da imprensa regional vem-se acentuando desde meados de 2000, estimando-se que em 2001, ano da entrada em vigor do novo regime de incentivos, o decréscimo no volume de negócios tenha atingido os 13%, de 54 para 47 milhões de euros. Em 2002, o valor estimado pelo Observatório foi de 39 milhões de euros, uma quebra de 17% face a 2001.

Os baixos índices de leitura, as baixas tiragens, a ausência de visão estratégica e de marketing são razões frequentemente apontadas para justificar o desinteresse dos agentes económicos.<sup>30</sup>

Vejam os que se passou no domínio dos incentivos institucionais, atribuídos aos *media* regionais através do Instituto da Comunicação Social (ICS). Nos apoios indirectos, o Estado concedeu em 2002, 13,7 milhões de euros a 571 títulos para custos de expedição postal (porte-pago). Em 2001, o mesmo incentivo totalizou 13,8 milhões, concedidos a 561 títulos; em 2000, um valor de 16,1 milhões, concedido a 717 títulos e em 1999 uma verba de 16,5 milhões, distribuídos por 668 títulos. Feitas as contas, no quadriénio em análise, o Estado atribuiu 60,1 milhões de euros, tendo-se verificado, como seria de esperar, um menor custo para o erário público a partir de 2001, o ano de mudanças legislativas.

No que se refere aos incentivos indirectos – modernização tecnológica, criação de conteúdos na Internet e iniciativa e desenvolvimento empresarial – em 2002, e só no sector da imprensa regional (sem contar com as rádios), candidataram-se 130 empresas (menos 40,9% que em 2001) tendo sido aprovados 102 projectos e subsidiados 77, no valor total de 1,2 milhões de euros. Já em 2001 – ano da entrada em vigor dos dois últimos incentivos –, de 220 candidaturas, foram aprovadas 138, tendo 128 beneficiado de um montante global de 1,4 milhões de euros.

<sup>28</sup> A inquietação em redor deste importante sector não é nova e mereceu, entre Abril e Junho de 1997, um conjunto de colóquios com cobertura nacional, organizados pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, sobre “O Processo Informativo na Comunicação Social Regional e Local”. O resultado da iniciativa foi reunido em livro com o mesmo título, editado pela AACCS, Lisboa, em Dezembro de 97.

<sup>29</sup> Obercom, *op. cit.*, em (16).

<sup>30</sup> *Idem, Ibidem*, p. 30.

Um dos apoios transversais aos *media*, e uma das principais medidas de apoio à imprensa regional, tem a ver com a publicidade institucional por parte do Estado. De acordo com os números avançados pelo Obercom, verificou-se igualmente uma quebra. Se em 2001 este incentivo tinha conquistado uma assinalável recuperação em termos de investimento na imprensa regional (484,9 mil euros contra 215,1 mil euros em 2000), já em 2002 a queda foi brutal, passando para um investimento de 69,8 mil euros. Um ano após a entrada em vigor do novo regime de incentivos, a imprensa regional foi a que menos recebeu do conjunto dos *media* (televisão, imprensa nacional, rádios locais e rádios nacionais), confirmando-se, assim, que a grande fatia da publicidade institucional – distribuída através das associações do sector – é canalizada para os *media* de expansão nacional, em particular a televisão.<sup>31</sup>

Ao incentivo de modernização tecnológica (introduzido em 1986, tendo o Estado financiado em 16 anos, 831 projectos no valor total de 15,1 milhões de euros) foram destinados, em 2002, quase 722 mil euros para 45 projectos. No que se refere à criação de conteúdos na Internet, no mesmo ano, foram aplicados 252,7 mil euros para trinta empresas, tendo sido destinados 144,8 mil euros a dois projectos beneficiários do incentivo à iniciativa e desenvolvimento empresarial. O que demonstra, a partir deste último indicador, a fraca apetência do sector para as necessárias mudanças e reformas estruturais. Se por um lado, como vimos, o porte-pago é o incentivo mais desejado, porque a sua justificação é também mais simples (basta, pelos vistos, erguer a bandeira de que os jornais regionais prestam todos “serviço público” à nação), o que se destina, especificamente, a reformar empresarialmente o sector – e que surgiu de alguma forma para contrabalançar a impopularidade da redução do porte-pago – não é aproveitado. Ou seja, a medida, por mais certa que seja em relação às necessidades do sector, não conseguiu ainda obter resultados. Esta conclusão levanta o problema se, de facto, a lógica da “empresariação” bem patente nos objectivos desta medida é ou não bem aceite pelo sector. Vejamos, simbolicamente, duas posições divergentes, socorrendo-nos das palavras de quem está dentro do sistema. António Guedes de Oliveira, director do jornal *Correio de Lagos*, num artigo publicado na *Meios*, intitulado “‘Empresariar’ ou adulterar a Imprensa Regional?!...”, é peremptório ao repudiar tal modelo: “É altura de dizer basta a essa tal ‘empresariação’ que consiste na imitação dos modelos dos grandes meios de comunicação (...). Confundir modernização e utilização das novas tecnologias com imitação de outras estruturas empresariais é desvirtuar e adulterar a própria imprensa regional. Este é apenas um atalho que conduz à sua adulteração (...)”.<sup>32</sup>

Com visão diferente, que vai ao encontro da lógica que presidiu ao novo regime, Joaquim Queirós, director do *Matosinhos Hoje* (jornal distinguido em 1995 com o prémio Gazeta de Imprensa Regional, pelo Clube de Jornalistas), defende, em entrevista à *Meios*, um sector mais inventivo. “Devemos fazer da imprensa regional uma empresa a sério, temos que ter um sentido empresarial”, disse.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> *Idem, ibidem*, p. 32.

<sup>32</sup> URL: [www.aind.pt/meios2002/revmarco/empresariar.html](http://www.aind.pt/meios2002/revmarco/empresariar.html)

<sup>33</sup> URL: [www.aind.pt/meios2002/rev\\_maio/matosinhos\\_hoje.html](http://www.aind.pt/meios2002/rev_maio/matosinhos_hoje.html)

Por aqui se vê que, considerando apenas um dos aspectos das políticas de comunicação para o sector, há, porventura, tantos entendimentos quantos títulos se conhecem.

Face ao exposto, a imprensa local e regional está numa encruzilhada entre a manutenção de comportamentos amadores e o desafio de se assumir profissionalmente num contexto de mercado, deixando de estar dependente da atitude paternalista e dos apoios do Estado.

### **Perspectivando o futuro**

Consciente dos desafios, tendo em vista a estrutura-base de uma política de Comunicação Social, a AIND estabeleceu, em Fevereiro de 2002, uma plataforma negocial com os partidos políticos concorrentes às eleições legislativas (realizadas a 17 de Março, donde saiu a maioria PSD-CDS/PP) apresentando um documento com “10 Propostas para uma Política de Comunicação”. No entanto, apenas um dos pontos aborda a imprensa regional e assenta, curiosamente, numa preocupação de qualificação de recursos humanos; diz respeito à definição de uma política de apoio à contratação de jornalistas generalistas, com especial incidência nas regiões do país com menor índice de desenvolvimento.<sup>34</sup> O que significa uma nova, e pertinente, preocupação: a de que não é possível ter imprensa de qualidade sem bons profissionais. E, pelas dificuldades estruturais do sector, esta é uma questão determinante para o futuro da imprensa regional.

Depois de dissertarmos sobre as políticas para o sector, no quadriénio em análise, achámos oportuno, na sequência da postura da AIND, olhar, ainda que não exaustivamente, para as propostas programáticas dos principais partidos, concorrentes às últimas legislativas, para a Comunicação Social.<sup>35</sup> Nomeadamente, qual o interesse que mereceu a Imprensa Regional? A constatação, após a leitura dos programas, é inequivocamente reveladora de que a televisão, ao contrário da Imprensa, ocupa o topo das preocupações. Todos, sem excepção, demonstram interesse em encontrar saídas para o serviço público de televisão. Ou não fosse este um dos principais problemas do sector em Portugal, agudizado a partir das políticas impostas de cima durante os governos de Cavaco Silva e agravado durante os seis anos de governos socialistas com a multiplicação do passivo,<sup>36</sup> e o principal meio de atracção política, pela influência social que exerce junto das massas.

Apenas o PSD e o PCP abordam, directamente, a questão da imprensa regional. O primeiro, que viria a formar o actual Governo, considera, numa abordagem muito genérica e sem compromissos, que é preciso garantir a concorrência num quadro de economia de mercado, criando um quadro claro de apoios à imprensa regional. O segundo aponta, preto no branco, a reorganização dos apoios à Imprensa Regional, geridos por entidades independentes do Governo, criando condições que promovam

<sup>34</sup> URL: [www.aind.pt/meios2002/rev\\_fevereiro/dez\\_propostas.html](http://www.aind.pt/meios2002/rev_fevereiro/dez_propostas.html)

<sup>35</sup> Referimo-nos aos programas eleitorais do Partido Social Democrata (PSD); Partido Socialista (PS); Partido Comunista Português (PCP); Partido Popular (CDS-PP) e Bloco de Esquerda (BE).

<sup>36</sup> *Op. cit.*, em (15).

as suas receitas próprias, apoiando a distribuição dos periódicos, promovendo a equidade na publicação de anúncios oficiais e as formas de cooperação no sentido da redução dos custos de produção.

Genericamente, os socialistas defendiam o aperfeiçoamento do sistema de incentivos à Comunicação Social, de forma a estimular a qualidade dos serviços prestados e a competitividade e modernização das empresas. O PP apenas refere que o sector da Comunicação Social do Estado se encontra “indisciplinado” e o Bloco de Esquerda vira as suas preocupações para a televisão, defendendo o aumento do preço do espaço publicitário de forma a sair beneficiada a imprensa, embora, tal como o PSD e PCP, indique recomendações tendo em vista um quadro normativo diferente para os apoios estatais à imprensa regional.

Que sinais têm sido dados, recentemente, que nos permitam aferir as preocupações do Governo actual sobre este sector em particular? Para lá de uma recorrente mexida na RTP, particularmente o canal aberto “A Dois”, tido como um modelo de comunicação partilhada com os cidadãos e pensada em torno da cidadania<sup>37</sup>, o que se prevê para a imprensa de proximidade?

Encontramos uma resposta em Feliciano Barreiras Duarte, secretário de Estado-adjunto do ministro da Presidência. Num artigo publicado no *Expresso*<sup>38</sup>, o governante dá conta, sem indicar quando, que a administração central vai apresentar um conjunto de medidas que têm por objectivo a alteração do modelo de comunicação social dominante em Portugal.

No essencial, e coincidindo com os argumentos defendidos por Arons de Carvalho para as mudanças que se operaram a partir de 2001, o actual governante sustenta que “o Estado pode e deve ter um papel regulador da imprensa regional, mas não um papel em que se substitua ao dinamismo dos empresários ou à sua capacidade de iniciativa”. E mais adianta que “um jornal que exista com a preocupação única de ter muitos exemplares suportados pelo porte-pago, só para ter anunciantes, sem cuidar de saber se é ou não lido, deve ser questionado”. Ou seja, “a ajuda estatal não pode significar um prémio ao imobilismo técnico, à inércia jornalística e à deficiente gestão das empresas de comunicação social”.

Considerando o actual modelo, herdado após as mudanças preconizadas pelo último governo socialista, amator e proteccionista, Feliciano Duarte anunciou o compromisso de uma nova reforma, com estímulos e regras, que consubstancie um modelo empresarial que premeie a profissionalização, o mérito e o risco. Só não diz que modelo está a ser pensado, qual a sua prioridade política. O que significa, pese embora a afirmação pública de um compromisso, que este pode ficar adiado para lá da actual legislatura.

Depreende-se desta postura oficial do actual governo, face à imprensa regional, que, no essencial, se mantêm directrizes emanadas do anterior governo, estando impli-

<sup>37</sup> Veja-se o texto de “Apresentação da nova vocação e da nova imagem do Segundo Canal de Serviço Público de Televisão”, do actual ministro da Presidência, Nuno Morais Sarmento, no *site* do governo ([www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)).

<sup>38</sup> “Imprensa Regional: quem tem medo da mudança?” in jornal *Expresso* de 22 e Fevereiro de 2003.

citamente reconhecido que o modelo vigente, sobretudo a redução do porte-pago, é positivo para a profissionalização do sector.

Mesmo assim, note-se a “farpa” política de Feliciano Duarte ao classificá-lo de amador e protecionista. Este pormenor não é insignificante, porquanto ilustra o modo como os sucessivos governantes, erguidos e envolvidos em lógicas político-partidárias, gerem os dossiers. Isto é, a dificuldade em reconhecer o valor das medidas antecedentes, em adoptá-las para as melhorar.

### Conclusão

O campo das políticas para o subsector da Imprensa Local e Regional demonstra, de facto, que se está perante um território movediço, onde sucessivos governos e governantes se “enterram” em medidas circunstanciais e genéricas. É a conclusão a que chegamos no quadro especificamente referenciado e analisado neste artigo. Um subsector estruturalmente débil, de conceitualização difícil,<sup>39</sup> mas um vector estruturante no futuro das regiões.

Mais do que reclamar para si o ónus do serviço público, para justificar a dependência dos apoios estatais, esta imprensa ganha em seguir em frente pelos seus próprios pés. Insistir permanecer, sem esforço próprio, ao colo do Estado, aconchegado e fértil, não trará futuro para lá da manutenção. Pela conjuntura económica actual só restam expectativas, por um lado, face ao caminho que a imprensa regional e local vai escolher; e, por outro, se o Estado, face à necessidade de poupar, encolhe nos incentivos, mantendo uma comparticipação no profissionalismo do sector. O que, a acontecer, pode culminar, mais ano menos ano, numa paisagem mediática regional necessariamente mais profissional. Em suma, uma imprensa mais forte, sem perder a sua especificidade enquanto produto de informação de proximidade,<sup>40</sup> onde os bons projectos – que os há – deixem de estar submergidos por títulos ultradependentes do Estado e sem qualidade.

Mas este desafio implica que a imprensa local e regional reforce qualitativamente a sua importante vertente sociocultural. Isto é, o seu papel de identificadora e promotora de desenvolvimento nas regiões através, sobretudo, da profissionalização da vertente informativa. Pensamos ser este o caminho para que a imprensa local e regional, tão fulcral no processo de construção da cidadania, se afirme no seu habitat e muito para lá dele.

<sup>39</sup> Com base na legislação portuguesa, o conceito de Imprensa Regional tem sido definido e redefinido ao longo da sua história. Vejamos. A lei de 1971 define-a em função de variáveis geográficas: “Imprensa Regional é constituída pelas publicações periódicas não diárias que tenham como principal objectivo divulgar os interesses de uma localidade, circunscrição administrativa ou grupos de circunscrição vizinhos”. A Lei de 1975 define-a pela expansão: “as publicações periódicas podem ser de expansão nacional ou regional, considerando-se de expansão nacional as que são postas à venda na generalidade do território”. A lei de 1999 já a enquadra quanto aos conteúdos: “publicações que pelo seu conteúdo e distribuição se destinem predominantemente às comunidades regionais e locais”. O Estatuto de Imprensa Regional (1988), como vimos no início deste ensaio, destaca a imprensa de proximidade geográfica, dos conteúdos e a independência face aos poderes.

<sup>40</sup> Numa interessante reflexão sobre o papel da IR na actual sociedade dominada pela globalização, Paquete de Oliveira refere que estão em movimento dois fenómenos aparentemente contraditórios: por um lado, a mundialização da comunicação global e, por outro, o recrudescimento da importância do local. In “Imprensa regional à frente”, *DN Magazine*, 11 de Outubro de 2000.

## Referências

- Alta Autoridade para a Comunicação Social, “O processo informativo na Comunicação Social Regional e Local”, *Colóquios* 1997, Lisboa, AACCS.
- Amaral, V., “Porte-pago dos jornais deve diminuir”, jornal *Terras da Beira*, de 13 de Abril de 2000, URL: [www.terrasdabeira.com](http://www.terrasdabeira.com)
- Cachada, A. *A Especificidade da Imprensa Regional e os Correspondentes Locais*, URL: <http://inedita.com/GabineteImprensa/cachada.htm> (acesso a 2 de Fevereiro de 2004).
- Cádima, F. R. (1999) *Desafios dos Novos Media*, Lisboa: Editorial Notícias.
- Carvalho, A. A., Intervenções efectuadas na Assembleia da República, URL: [www.secs.pt](http://www.secs.pt)
- Carvalho, A. A., “A Imprensa Regional tem um potencial de crescimento evidente”, URL: <http://www.aind.pt/meios2000/revjaneiro/arons.html>
- Carvalho, A. A., Entrevista exclusiva para este ensaio, realizada via telefone a 2 de Fevereiro de 2004.
- Carvalho, A. A., “Concentração na Imprensa Regional seria benéfica”, URL: [http://www.aind.pt/meios2002/ver\\_marco/arons\\_carvalho.html](http://www.aind.pt/meios2002/ver_marco/arons_carvalho.html)
- Duarte, F. D., “Imprensa regional: quem tem medo da mudança?”, *Expresso* de 22 de Fevereiro de 2003.
- Estatuto da Imprensa Regional, URL: [http://www.aacs.pt/legislacao/estatuto\\_da\\_imprensa\\_regional.htm](http://www.aacs.pt/legislacao/estatuto_da_imprensa_regional.htm) (acesso a 4 de Fevereiro de 2004).
- Faustino, P., “Lógicas e necessidades de apoio às empresas jornalísticas”, URL: [http://www.aind.pt/meios2002/rev\\_maio/empresas\\_jornalisticas.html](http://www.aind.pt/meios2002/rev_maio/empresas_jornalisticas.html)
- Ferreira, N. H., “Associações decretam luto de quatro anos após morte da Imprensa Regional”, URL: [http://www.aind.pt/meios2000/revnovembro/luto\\_assoc.html](http://www.aind.pt/meios2000/revnovembro/luto_assoc.html)
- Garcia, X. L., “Repensar o jornalismo de proximidade para fixar os media locais na sociedade global”, in *Revista Comunicação e Sociedade* 4, Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade da UM.
- Imprensa, Associação Portuguesa de, (AIND) “10 Propostas para uma Política de Comunicação”, URL: [www.aind.pt/meios2002/ver\\_fevereiro/dez\\_propostas.html](http://www.aind.pt/meios2002/ver_fevereiro/dez_propostas.html)
- AIND, “Programas eleitorais: A Televisão primeiro”, URL: [www.aind.pt/meios2002/ver\\_marco/programas\\_eleitorais.html](http://www.aind.pt/meios2002/ver_marco/programas_eleitorais.html)
- Madeira, P. M., “Imprensa nacional aposta em edições regionalizadas”, in *Público* de 5 de Março de 2003.
- Obercom (2002) *Anuário de Comunicação 2002-2003*, Lisboa: Obercom.
- Oliveira, António Guedes, “Empresariar ou adular a Imprensa Regional?!” URL: [www.aind.pt/meios2002/revmarco/empresariar.html](http://www.aind.pt/meios2002/revmarco/empresariar.html)
- Oliveira, Paquete, “Imprensa regional à frente”, *DN Magazine*, 11 de Outubro de 2000.
- Presidência do Conselho de Ministros, Decreto-Lei n.º 56/20001 de 19 de Fevereiro.
- Queirós, J., “Concentrar a Imprensa Regional”, URL: [www.aind.pt/meios2002/ver\\_maio/matosinhos\\_hoje.html](http://www.aind.pt/meios2002/ver_maio/matosinhos_hoje.html)
- São Vicente, Declaração, Conclusões do IV Congresso Nacional da Imprensa Regional Portuguesa, Brasil de 1 a 3 de Maio de 2000, URL: <http://www.aind.pt/meios2000/revjunho/apir.html>
- Sarmento, N. M., “Apresentação da nova vocação e da nova imagem do Segundo Canal de Serviço Público de Televisão”, URL: [www.portugal.gv.pt](http://www.portugal.gv.pt)
- Sousa, H. (2000) “Políticas da comunicação: Reformas e continuidades”, in Pinto, Manuel (org.), *A Comunicação e os Media em Portugal (1995-1999)*, Braga, Departamento de Ciências da Comunicação da UM.
- Traquina, N. (1999) *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*, 2ª ed., Comunicação & Linguagem, Lisboa: Veja.
- Ribeiro, L., “Promoções na Imprensa são um “mal necessário””, *Revista Meios* de Janeiro de 2002, URL: [http://www.aind.pt/meios2002/revjaneiro\\_2002/luis\\_ribeiro.html](http://www.aind.pt/meios2002/revjaneiro_2002/luis_ribeiro.html)

*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 195-221.

## **Os media na Galiza: as familias mandam**

Xosé López\*

### **Resumo**

O sistema mediático da Galiza, cunha forte vocación local desde o seu nacemento, está hoxe, a comezos do ano 2004, maioritariamente en mans de familias galegas. As empresas de comunicación entraron no século XXI cun modo de propiedade familiar que se caracteriza por unha certa debilidade empresarial, polo liderazgo no mercado de proximidade e rexional fronte aos medios de Madrid, por unha estratexia de atención aos contidos máis inmediatos e pola escasa presenza da lingua propia nos contidos da maioría dos produtos das empresas privadas. Non hai moitas dúbidas. Estamos diante dun modelo paradigmático de medios locais que ao longo da historia conseguiu sentar as bases para articular unha forte implantación nos ámbitos de proximidade e unha aceptable sintonía cos usuarios.

**Palavras-chave:** sistema mediático, grupos mediáticos, propiedade, contéúdos, Galiza

Desde a restauración da democracia, a mediados da década dos setenta do pasado século, as empresas de comunicación da Galiza afrontaron reestructuracións, deseñaron novas estratexias e trataron de conseguir unha maior eficiencia productiva. Foi un proceso lento, pero cun claro obxectivo: poñer no mercado produtos competitivos e conquistar o futuro. Na práctica totalidade dos casos este proceso de cambio conducírono os mesmos propietarios das vellas empresas, que non quixeron cambiar de sector, senón que reforzaron a súa presenza con inversións que fixeron posible o nacemento de novas cabeceiras en papel (*Atlántico Diario*, *Galicia Hoxe...*) ou de novos medios audiovisuais (*Radio Voz*, *Telelugo...*).

\* Jornalista e Profesor. Decano da Facultade de Ciencias da Comunicación, Universidade de Santiago de Compostela (xlmorgan@usc.es)

Certamente, o hipersector da comunicación na Galiza rexistrou importantes cambios nos últimos trinta anos que conduciron á creación de grupos máis estables, aínda que nun escenario caracterizado por un gran número de empresas e de marcas comerciais en todos os soportes. Os datos apuntan a que o espacio da comunicación da Galiza atravesa momentos de gran vitalidade, como o proba o incremento de cabeceiras de diarios – a comezos do 2004, hai trece de información xeral e unha de información deportiva –, a creación de novas emisoras de radio e televisión local, e a aparición de medios en liña. Os medios galegos aumentan a súa presenza nun territorio onde os cidadáns elixen o propio fronte ao foráneo nos medios impresos, mentres fan o contrario nos medios audiovisuais e as outras industrias culturais. Os canais de televisión española e a emisión en cadea das radios estatais manteñen a hexemonía nun momento no que as televisións e as radios locais gañan audiencia, e *Televisión de Galicia* avanza coa pretensión de inverter unha tendencia consolidada durante os anos da televisión única. A información arredor <do galego> desperta interese na Galiza, que ten menos de tres millóns de habitantes, aínda que nos medios de comunicación aparece case sempre da man da lingua castelá, que é a máis empregada en todos os soportes.

#### CIFRAS OFICIAIS DE POBOACIÓN DE GALICIA

|            | Poboación a<br>01/01/00 | Poboación a<br>01/01/01 | Variación<br>absoluta | Variación<br>relativa |
|------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| A Coruña   | 1 108 419               | 1 108 002               | - 417                 | - 0,04                |
| Lugo       | 365 619                 | 364 125                 | - 1 494               | - 0,41                |
| Ourense    | 345 241                 | 344 623                 | - 618                 | - 0,18                |
| Pontevedra | 912 621                 | 916 176                 | 3 555                 | 0,39                  |
| Galicia    | 2 731 900               | 2 732 926               | 1 026                 | 0,04                  |

|            | Poboación a<br>01/01/01 | Poboación a<br>01/01/02 | Variación<br>absoluta | Variación<br>relativa |
|------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| A Coruña   | 1 108 002               | 1 111 886               | 3 884                 | 0,35                  |
| Lugo       | 364 125                 | 361 782                 | - 2 343               | - 0,64                |
| Ourense    | 344 623                 | 343 768                 | - 855                 | - 0,25                |
| Pontevedra | 916 176                 | 919 934                 | 3 758                 | 0,41                  |
| Galicia    | 2 732 926               | 2 737 370               | 4 444                 | 0,16                  |

Fonte: Instituto Nacional de Estadística

Nun mercado limitado como o galego, as empresas familiares seguen no negocio da comunicación e multiplican as súas iniciativas nos mercados locais. É o caso do Grupo Radio Vigo, propietario de *Radio Vigo* (asociada á cadea estatal SER), que creou unha publicación periódica mensual no mes de febreiro de 2001 – Primeira Edición – e que no mes de febreiro de 2003 puxo en marcha un gratuítu para Vigo – *Vigo Virtual Press*. Outro exemplo témolo na cidade de A Coruña, onde o Grupo Xornal, que naceu arredor de *Xornal. Com* (un diario na rede e promovido polo ex director de *La Voz de Galicia*, José Luís Gómez), conta desde final de 2002 cun gratuítu deportivo (*Futbolsite Depor*) na cidade de A Coruña e con outro na de Vigo (desde 2003, chamado Futbolsite Celta), e onde o Grupo Líder, propietario de emisoras locais e periódicos comarcais, dispón desde o ano 2003 dun semanario – *El Confidencial*. O sector das publicacións periódicas en papel tamén viu como a revista mensual *Imagen&Comunicación*, que apareceu a principios de 2000, no ano 2001 ampliaba a súa difusión aos territorios de Asturias e León. Estes datos mostran, pois, unha tendencia das actuais empresas a ampliar a súa presenza no mercado con novos produtos.

Son precisamente os mercados das cidades o das principais comarcas de Galicia os elixidos polas empresas que levan anos no negocio da comunicación e por empresas creadas nos últimos quince anos para a posta en marcha de publicacións especializadas ou dirixidas a públicos moi segmentados e bastante reducidos. Desta forma dan continuidade á tendencia que caracterizou á prensa local no último século no país de Breogán, onde sempre houbo un gran número de cabeceiras e onde os diarios mantiveron maioritariamente unha política de edicionalización para acercar os contidos de proximidade aos lectores.

### 1. Os grupos ganan tamaño

As empresas editoras de diarios na Galiza non se conformaron con cambios na dirección, que afectaron á maior parte das cabeceiras, senon que impulsaron proxectos de reestructuración para o deseño de novos modos. É o caso de *La Voz de Galicia*, grupo líder, que estableceu o número de edicións en catorce (unificou as tres edicións da provincia de Ourense-Valdeorras, Ourense e Carballiño-Ribeiro nunha provincial); reorganizou os seus cadros directivos, situando a Manuel Areán Lalín como secretario xeneral e a José Gabriel González Arias como conselleiro delegado; mantense no negocio da televisión, con producións audiovisuais de ficción – *As leis de Celavella* e *Terras de Miranda*, emitidas por TVG, son as máis coñecidas no ano 2004 –, e puxo en marcha de novo a cadea radiofónica Radio Voz. O Grupo Voz, que no ano 2001 cerrou *Diario 16* e que conserva a maioría da propiedade de *Diario de León*, decidiu reforzar a súa presenza no sector e prepararse para a expansión no exterior da Galiza, nas zonas próximas, plan que aínda non puido materializar.

O segundo grupo que deseñou operacións a curto e longo prazo no panorama galego foi *El Progreso*, que aumentou a súa presenza no mercado coa adquisición de *Diario de Pontevedra* (no ano 1999), co control da maioría das accións e a xestión

desde o ano 2000 da *Axencia Galega de Noticias (AGN)*, a axencia de noticias privada promovida polos pequenos diarios, e coa potenciación de *Telelugo*, unha televisión local para Lugo que incorporou á rede de Localia (do grupo PRISA, editora de *El País*).

Outro grupo, La Capital, tamén gañou en tamaño. Inicialmente editaba *El Ideal Gallego*, na cidade de A Coruña, máis tarde comprou *Deporte Campeón* (o diario deportivo de Galicia) e agora, ademais destas cabeceiras, conta con *Diario de Ferrol* (desde 1999), con *Diario de Arousa* (desde febreiro do 2001) e con *El Ideal Gallego Diario de Bergantiños* (desde final do ano 2003). La Capital tamén dispón dunha rede de publicacións comarcais periódicas – a maioría de periodicidade mensual – que adquiriu no ano 2000 ao grupo de medios comarcais Filmagal.

Tamén a empresa propietaria de *Faro de Vigo*, Prensa Ibérica (é a única que ten propietarios non galegos), da man de *La Opinión de A Coruña*, puxo en marcha un diario para entrar nun mercado local onde o Grupo Voz ten a súa sede central e nunha cidade onde *La Voz de Galicia* vende a maior parte dos exemplares que difunde. *Faro de Vigo*, a principal cabeceira en Galicia de Prensa Ibérica e o segundo diario no <ranking> de difusión, orientou a súa diversificación cara ao cabo, onde participa entre os promotores do chamado Grupo Galego de Cable (Grupo R), que lidera Unión Fenosa e Caixanova como adxudicatario das tres demarcacións de Galicia. Desde 1998 tamén están incorporados a este grupo as editoras dos diarios *El Progreso*, *La Región*, *El Correo Galego* e *El Ideal Galego*.

O Grupo Correo Galego, que ten en Editorial Compostela a empresa que edita, imprime e distribúe os diarios *El Correo Galego* e *O Correo Galego* – desde o 17 de maio de 2003 publícase coa cabeceira *Galicia Hoxe e é* o único que se edita na lingua de Rosalía de Castro –, conta, entre outras empresas, con *Telecable Compostela*, que xestiona a explotación das emisoras de radio en frecuencia modulada (*Radio Obradoiro*), así como a produción e gravación de producións audiovisuais (“Pratos Combinados”, serie de ficción para *Televisión de Galicia*).

O Grupo La Región, ademais dun canal de televisión local, *Telemiño*, que emite en Ourense, dispón doutra marca para Vigo, *Telecés*, e mantén a maioría das accións de *Atlántico Diario*, que se edita en Vigo, e a edición de *La Región Internacional*, que publica con periodicidade semanal. A produción de televisión realizaa a través de *LR TV Madrid* e *LR TV Ourense*.

Os principais grupos de comunicación galegos que contan con medios impresos dispoñen de plantas de impresión. É o caso de *La Voz de Galicia*, *Faro de Vigo*, *El Correo Galego*, *El Progreso-Diario de Pontevedra*, *La Región-Atlántico Diario*, *El Ideal Galego* e *Diario de Pontevedra*. Outras dúas plantas de impresión existentes no territorio galego pertencen ao grupo PRISA, que conta desde novembro de 1997 con Norprensa en Lugo, no Polígono de O Ceao, donde se imprime *El País*, *Cinco Días* e *As* (as súas edicións para Galicia), e do Grupo Recoletos, que ten Recoprint Rábade na localidade lucense de Rábade, onde imprime os diarios *Marca* e *Expansión*, ademais de suplementos para estes diarios (sempre para a edición que se distribúe en Galicia destas cabeceiras).

### 1. 1. A expansión multimedia

A política destes grupos de comunicación galegos, case todos nados arredor dun diario familiar, busca a diversificación para establecerse no novo modelo empresarial: os multimedia. Os medios galegos permanecen dentro da tendencia xeral, con estratexias de atención á información de proximidade para dificultar a entrada dos medios de fóra da Galiza no que consideran os seus mercados e de alianzas con grupos doutros ámbitos (na prensa, só *Faro de Vigo* e *La Opinión A Coruña* pertencen, como xa dixen, a unha cadea estatal, Prensa Ibérica, mentres o diario *El Mundo* acadou no 2001 un acordo de colaboración con *El Correo Galego* polo que os dous diarios véndense conxuntamente polo precio dun co fin de ofrecer ampla información de proximidade e ampla información de nacional e internacional.

Os pasos dados para a estratexia multimedia permitiron advertir os puntos débiles das empresas galegas, que teñen que ver coa financiación, xa que para o crecemento apenas atopan outros recursos distintos dos créditos. A facturación da prensa na Galiza reporta anualmente uns 180 millóns de euros, dos que corresponden ás editoras das cabeceiras galegas uns 156 millóns de euros e a diferenza restante ás de difusión estatal. Entre o ano 1989 e o ano 2000 a prensa editada en Galicia pasou de 66 millóns a 156 millóns de euros. E no ano 2000 o beneficio de explotación do conxunto da prensa galega ascendeu a 17 millóns de euros e o beneficio neto a sete millóns<sup>1</sup>.

A difusión desde o ano 1999 ó ano 2002 amosa unha clara tendencia á estabilidade nun mercado onde é moi difícil conseguir novos lectores e onde as cabeceiras se pelexan por conquistar lectores da competencia. *La Voz de Galicia* conta coa metade do mercado da prensa diaria editada na Galiza.

| XORNAIS*                    | 1999               | 2000               | 2001    | 2002                       | Evolución |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|---------|----------------------------|-----------|
| <i>La Voz de Galicia</i>    | 108 841            | 107 850            | 108 201 | 110 825                    | + 1 984   |
| <i>El Correo Gallego</i>    | 18 126             | 18 238             | 22 735  | ( <i>El Mundo</i> ) 23 047 | + 4 819   |
| <i>El Progreso</i>          | 15 104             | 15 526             | 15 610  | 15 086                     | - 18      |
| <i>La Región</i>            | 12 433             | 12 844             | 12 433  | 12 433                     | 0         |
| <i>Faro de Vigo</i>         | 42 278             | 42 639             | 42 913  | 42 794                     | + 516     |
| <i>Atlántico Diario</i>     | 4 146              | 4 345              | 4 146   | 4 123                      | - 23      |
| <i>Diario de Pontevedra</i> | Sen control de OJD | 5 582              | 6 332   | 6 336                      | + 754     |
| <i>La Opinión A Coruña</i>  | Sen control de OJD | Sen control de OJD | 6 004   | 5 866                      | - 138     |

\* Son xornais de información xeral que se editan actualmente e que teñen a difusión controlada polo organismo que segue a difusión, que é a OJD (Oficina de Justificación de la Difusión).

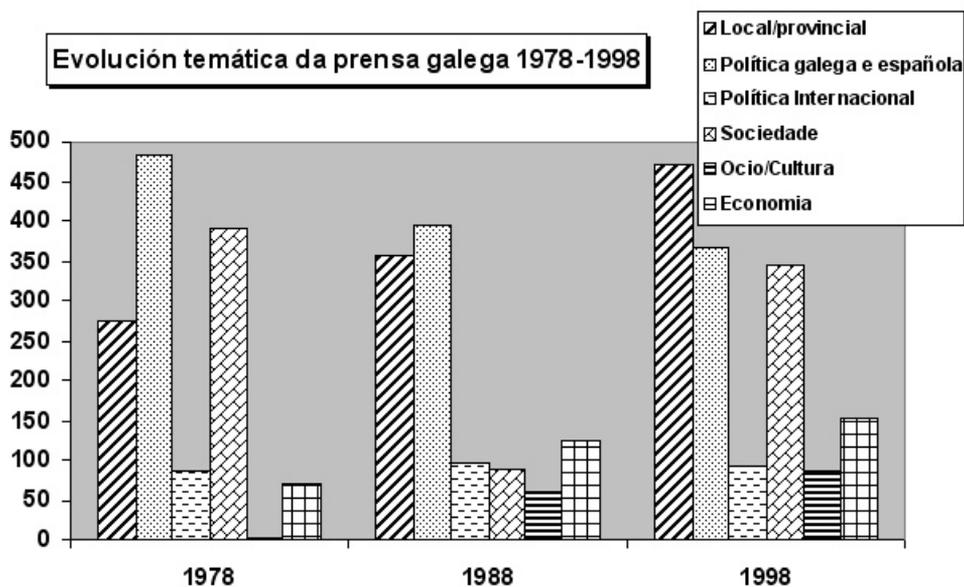
<sup>1</sup> Vid ao respecto o artigo de Francisco Campos sobre *O novo mapa dos grupos de comunicación no século XXI*, donde analiza a evolución das empresas galegas. O profesor Campos Freire mantén unha liña de investigación sobre a evolución do hipersector da comunicación en Galicia desde os anos 70. Durante os últimos anos publicou varios artigos arredor deste asunto. As conclusións dalgúns dos seus estudos sobre estas cuestións podende consultar en CAMPOS, F., *O novo mapa dos grupos de comunicación no século XXI*, en LÓPEZ, X. (Coordinador), *A Comunicación en Galicia 2002*, Santiago de Compostela, Consello da Cultura Galega, 2002.

| XORNAIS*                                      | Localidade onde se editan |
|---|---------------------------|
| <i>El Ideal Gallego</i>                       | A Coruña                  |
| <i>Galicia Hoxe</i>                           | Santiago                  |
| <i>Diario de Ferrol</i>                       | Ferrol                    |
| <i>Diario de Arousa</i>                       | Vilagarcía de Arousa      |
| <i>El Ideal Gallego Diario de Bergantiños</i> | Carballo                  |
| <i>Deporte Campeón**</i>                      | A Coruña                  |

\*Son xornais que non teñen controlada a difusión por OJD, pero que tamén se editan no momento actual na Galiza.

\*\*É un diario de información deportiva, con especial atención ao que acontece en A Coruña.

A prensa galega é a maioritaria na difusión dos seus produtos no territorio da Comunidade autónoma fronte ós medios de fora (especialmente de Madrid). Para elo, a prensa puxo en marcha estratexias de atención ao próximo, coa creación de edicións e páxinas con información das principais localidades, e de importantes cambios nos contidos. Así podemos dicir que a presenza da información política, que en 1978 representaba un 49 por cen de tódolos textos publicados, en 1998 era do 24 por cen. E no 2004 estímase que non acada o 20 por cen.



Fonte: Grupo de Investigación de Novos Medios da Facultade de Ciencias da Comunicación da Universidade de Santiago de Compostela.

## 2. As versións dixitais

O que tamén potenciaron no último ano as editoras de diarios foi a súa versión dixital. *El Correo Gallego*, o pioneiro en entrar na rede dos diarios galegos de información xeral en papel, mellorou a súa oferta e o seu sistema editorial. *Faro de Vigo* implantou en xullo de 2000 un sistema de edición para publicar na rede máis noticias cada día. *El Progreso Dixital*, que se estreou na rede a mediados do 2000, renovou o deseño en dúas ocasións e aumentou a información nos últimos anos. *Diario de Pontevedra* cambiou a súa páxina no 2000, que viña potenciando nos últimos dous anos. *La Región Internacional* abriu en Internet un portal con información útil para o emigrante en abril do 2000.

Na primeira quincena de maio do 2000 *El Ideal Galego* estreou páxina web, mentres que no mesmo ano, o día 17, <Día das Letras Galegas>, foi a data elixida por *La Voz de Galicia* para lanzar a súa versión dixital do diario en Internet, que mellorou nestes anos ata convertela no principal referente de Galicia na rede. *Canal Voz*, a sociedade de contidos dixitais nacida en 1999, chegou ao mercado para ofrecer respostas estratéxicas ás demandas do mercado da nova economía. E o 1 de agosto de 2000 apareceu a versión dixital de *Diario de Ferrol*. En maio de 2003 todos os diarios de información xeral, con excepción de Atlántico Diario, tiñan edición dixital na rede.

Non podemos esquecer que foi en xaneiro do ano 2000 cando apareceu o primeiro diario de Galicia que soamente se publicaba en liña: *Xornal. Com*, promovido polo periodista José Luis Gómez, ex director de *La Voz de Galicia*. A partir dese momento apareceron varios diarios máis na rede con atención preferente á información de proximidade.

A pesar destas iniciativas innovadoras, Galicia está por debaixo das medias estatais en equipamento informático e ordenadores (tamén en consumo de prensa, lectura de libros, bibliotecas públicas,...). Os datos din que o país galego aparece situado nos lugares máis baixos de acceso e uso de novas tecnoloxías, polo que existe o convencemento de que é necesario un esforzo xeral e planificado cara o desenvolvemento das nosas posibilidades na nova realidade que se anuncia<sup>2</sup>.

## 3. Destellos tecnolóxicos

Os esforzos para dotar a Galicia de infraestrutura tecnolóxica e conseguir que salla dos últimos postos de acceso e uso de novas tecnoloxías multiplicáronse nos últimos anos. Máis de trescentos mil galegos estaban conectados a Internet a comezos do 2001, que pasaron a máis de 600 000 a finais de 2003, e as previsións apuntan a que

<sup>2</sup> Vid ó respecto o artigo de Víctor Fernández Freixanes, profesor da Facultade de Ciencias da Comunicación de Santiago, e o empresario Lois Rodríguez, director de Item:Ága, que estiman, no seu capítulo sobre Nuevos Medios do informe A Comunicación en Galicia 2000, que Galicia debe entrar na Sociedade da Información equipada en condicións de competitividade e suficiencia para acceder a las novas vías de información e o coñecemento que se anuncian. A referencia deste traballo é: Fernández Freixanes, V. /Rodríguez, L., *Os novos medios*, en López, X. (Coordinador), *A Comunicación en Galicia 2000*, Santiago de Compostela, Consello da Cultura Galega, 2000.

esta cifra pronto se multiplicará a medida que R aumente o cableado nas cidades de Galicia e Telefónica aplique o seu proxecto de mellora de 2infraestructura e de levar a alta velocidade por rede a todo o territorio da Comunidade.

Para potenciar a infraestrutura de telecomunicacións, Galicia deu un importante paso coa creación da *Autopista Galega da Información (AGI)*, que ten data de 1997 (inaugurouse o 3 de outubro), cando un acordo entre a Xunta e a empresa Fujitsu permitiu a instalación no corazón da rede dun conmutador de ATM de altas prestacións Fetex 150, capaz de chegar ata os 150Gbps, que ten as funcións de nodo central da rede. A comezos do 2001 conta con máis de veinticinco puntos de acceso (os sete campus das tres universidades galegas, os principais hospitais, o Parque Tecnolóxico de Ourense, o Centro Superior Bibliográfico e o Centro Ramón Piñeiro, entre outros).

No momento actual a rede dá servizo de transmisión de datos, voz e vídeo ós centros conectados. Ademais, coa finalidade de avanzar na implantación das telecomunicacións en todos os ámbitos da sociedade galega, realízanse aplicacións de teleensinanza, acceso a bibliotecas, telemedicina, rede IRIS en Galicia e servizos portadores de circuitos de datos. Conectada á AGI tamén funciona unha rede de seis centros multimedia para promover a teleensinanza e a formación dos cidadáns nas tecnoloxías actuais que aspira a cubrir todo o territorio, con salas multimedia en tódalas comarcas.

#### 4. Pola senda da colexiación

En Galicia os profesionais optaron pola colexiación. Os periodistas do noroeste peninsular despediron o século XX con iniciativas para poñer fin á escasa actividade das 3súas numerosas asociacións profesionais (asociacións da prensa e outras entidades asociativas) e para iniciar a vía da colexiación profesional. O Parlamento autonómico aprobou por unanimidade de todos os grupos (Popular, Nacionalista, Socialista e Mixto) a *Lei de creación do Colexio Profesional de Periodistas de Galicia, publicada no Diario Oficial de Galicia o 17 de xullo do 2000*. Foi o primeiro paso para a convocatoria de eleccións do primeiro Decano do Colexio, posto para o que os periodistas galegos elixiron a Xosé María Palmeiro, quen puxo en marcha a corporación desde os últimos meses do ano 2000.

No novo escenario da Sociedade da Información, a maioría dos periodistas galegos optaron polo Colexio Profesional, xa que o primeiro censo confeccionado inclúe un total de 1.955 persoas que habitualmente se adican á elaboración de información en Galicia. Anque non se trata dun censo pechado, o certo é que reflexa os homes e mulleres que dunha forma habitual e constante traballan como periodistas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> O primeiro censo de periodistas de Galicia fíxoo no ano 1999 un equipo dirixido polo profesor Miguel Túniz como parte do traballo previo á elaboración do estudo sobre as condicións laborais e actitudes profesionais nos medios de comunicación. Para máis datos destes estudos, Túniz, M. /López, X., *Xornalismo en Internet*, Santiago de Compostela, Consello da Cultura Galega, 2002.

O perfil do periodista galego é un home (o 57,7 por cen), menor de 30 anos (o 46 por cen), licenciado en periodismo (65,7 por cen), traballa en Santiago de Compostela (o 38,6 por cen), no medio prensa (43,3 por cen) e fala castelán (50,3 por cen). En canto ás condicións laborais, o 58 por cen ten contrato fixo, contrato como redactor (o 70,4 por cen), xornada media de 8,4 horas ó día, cobra 1. 170 pesetas brutas a hora (1. 330 os homes e 995 as mulleres) e está satisfeito do traballo realizado (o 86,67 por cen)<sup>4</sup>.

## 5. O próximo na era dixital

O escenario que temos descrito, coas referencias ó sistema de medios impresos de proximidade, define un ámbito local con identidade propia, que aparece como un espacio esencial para a democracia e a participación. Ese territorio de proximidade figura como o lugar cara o que se dirixen moitas miradas na fase de mundialización para analizar non soamente os procesos informativos, senón tamén a evolución do sistema de medios nunha fase como a actual, de redefinición do papel dos tradicionais e das iniciativas de consolidación dos novos.

Atopámonos nunha fase de mundialización na que advertimos un proceso de retorno de cara ao local nun momento en que hai moita xente que quere vivir nun mundo con raíces, con historia, nun lugar e nun tempo. Son cidadáns cunha visión universal, pero que se negan a perder a súa identidade e a súa vida próxima. E a comunicación local segue moi relacionada coa vida cotidiá, coa dinamización sociocultural e coa necesidade de reafirmar a personalidade propia fronte a outros pobos, polo que ofrece respostas satisfactorias ás citadas demandas.

Esas respostas agradécenas os integrantes da comunidade inmediata, unida por moitos sentimentos comúns e que desexan a existencia de procesos de comunicación que se caractericen por uns soportes que reafirmen a súa personalidade e que eviten, na medida do posible, a súa perda de identidade na sociedade global. Para esta comunidade, o local, o cercano e o inmediato constitúen referentes básicos. Ademais, amosa unha tendencia bastante xeralizada a entender que o supranacional encontra un contrapeso no local, que sempre permite a reafirmación das sinais de identidade, da personalidade propia fronte ás tendencias de uniformización do global.

O certo é que no escenario <mediático actual> coexisten as iniciativas que prestan atención ao que acontece na proximidade e no ámbito mundial. E os medios locais puideron onte, poden hoxe e poderán mañá ser portavoces da espontánea e libre opinión creada polos habitantes dese espacio de comunicación. A súa estratexia informativa estivo imbuída sempre de altas doses de atención ás experiencias próximas. Pero agora, cando vivimos entre a necesidade do lugar e a tendencia inevitable do global,

<sup>4</sup> As características do perfil do periodista e as condicións laborais destacan entre as conclusións do estudo sobre <Condicións laborais e actitudes profesionais nos medios de comunicación>, editado polo Consello da Cultura no ano 2000 e coordinado por Miguel Túñez e X. López. Miguel Túñez abriu unha liña de investigación sobre o perfil do profesional galego da información e publicou varios traballos sobre esta cuestión nos últimos anos.

precisan seguir centrando a súa actuación no cercano, anque combinando ben as estratexias macro e micro.

Mentres os medios remodelan as liñas das súas estratexias informativas, os cidadáns seguen demandando información creíble. Agora xa ninguén dubida da necesidade de dispoñer de información para adoptar decisións adecuadas nos distintos ámbitos da vida. Cada vez o coñecemento está máis mediatizado polos medios de comunicación e existe unha maior dependencia deles. As tecnoloxías actuais abriron novas fiestras para favorecer o fluxo informativo, anque non conseguiron poñer fin aos desequilibrios. E, sobre todo, avanza pouco no camiño de garantir a calidade da información.

Nos ámbitos locais, eses observatorios privilexiados do que pasa no mundo da comunicación en tempos da globalización, todos os datos confirman que o aumento de información non sempre conleva avances na calidade da información. É unha chamada de atención para que non esquezamos que máis información non significa mellor información. E é unha advertencia para esixir aos medios locais que asuman os novos desafíos dunha sociedade máis globalizada.

## 6. Na véspera dunha reestructuración

Os datos que recolleemos neste traballo, cunha formulación moi descritiva a fin de darlle unha visión xeral a quen se acerque por primeira vez ao panorama dos medios de comunicación na Galiza, apuntan que os donos da información son, maioritariamente, aquelas familias que se adicaron ao negocio da comunicación no século XX. Aínda que nalgúns casos a situación económica das súas empresas non atravesara por bos momentos, conseguen manter a propiedade mediante acordos con patrocinadores dos produtos e mediante axudas directas ou indirectas das institucións autonómicas. E non só conseguen manter a propiedade, senón promover a diversificación no sector, entrando na maioría dos ámbitos da comunicación.

No sector de medios impresos só houbo un cambio importante – en *Faro de Vigo*, onde unha familia galega vendeu a un grupo de prensa rexional español, Prensa Ibérica – e outro menos significativo, en *El Ideal Gallego*, onde de Editorial Católica – grupo estatal español – e hoxe na man dunha familia e dun grupo inversor. As novas cabeceiras que se manteñen no mercado – varias creadas por grupos que entraban no sector desapareceron, como foi o caso de *Diario de Galicia...* – promovéronas os donos dalgunha que xa leva anos no mercado – foi o caso de *Atlántico Diario*, que naceu da man de *La Región*; *La Opinión A Coruña*, que promoveu a empresa que está detrás de *Faro de Vigo*, ou *Diario de Ferrol*, *Diario de Arousa* e *El Ideal Gallego Diario de Bergantiños*, que promoveu a editora de *El Ideal Gallego*. Tamén podemos diferenciar con claridade dous grupos, un de medios cunha difusión estable e controlada por un organismo <independente> e o daquelas cabeceiras das que non temos datos contrastados da súa difusión.

No campo da radio, as empresas familiares que se adican a este negocio desde hai varias décadas seguen conservando a propiedade, pero asistiron ao nacemento da Radio Galega – empresa pública da autonomía creada a mediados dos oitenta – e de novas empresas para a emisión por frecuencia modulada, onde houbo novas concesións – a maioría, para os grandes grupos estatais (COPE, Onda Cero, SER...) e onde entraron pequenos empresarios que teñen pequenas cuotas de mercado moi local. A propiedade das empresas locais segue en mans de familias que teñen acordos con cadeas para emitir programación de ámbito xeral, pero conservando desconexións de proximidade (é o caso da SER) e noutros pertence ás empresas estatais (é o caso de COPE e Onda Cero).

No sector das televisións, as grandes cadeas son estatais (TVE que ten un centro rexional con desconexións; Antena 3 e Tele 5, que ensaiaron desconexións e agora optan por unha estratexia máis baseada na programación central en cadea). Só Televisión de Galicia, creada a mediados dos oitenta, actúa como motor do nacente sector audiovisual galego, onde hai novas produtoras – algunhas creadas polos propietarios dos medios impresos e outras por novos actores que se asocian cos sectores financeiros – e televisións locais (públicas e privadas – neste último ámbito, varias están en cadeas estatais, onde Localia, do grupo PRISA, actúa como principal referente).

Nas telecomunicacións, os grandes grupos estatais e internacionais buscan ter presenza en Galicia. Contamos cun operador local de cabo, chamado R, unha empresa na que participan diarios locais e que está liderada por unha empresa eléctrica que naceu en Galicia, pero que hoxe ten importantes parceiros dos sectores industriais españois, e cun sector que se desenvolve lentamente. Só no campo dos cibermedios van aparecer novas iniciativas en galego que, na medida en que se consolide o modelo de negocio, poden abrir novas vías de intervención no escenario mediático.

En definitiva, a economía da comunicación en Galicia está presidida por unha dobre e simultánea tendencia á fragmentación entre empresas familiares que actúan nos sectores tradicionais, sobre todo nos medios impresos, e os pasos que dan as empresas españolas con intereses no conxunto do estado para ter unha maior presenza nesta zona do fistera peninsular, que cada vez presenta un mercado máis definido no escenario actual. Contamos cunhas empresas audiovisuais de propiedade pública, que no caso das nadas na autonomía teñen como misión principal a difusión en lingua galega, e cunhas empresas privadas que, na maioría dos casos, elaboran os produtos en castelán.

Neste escenario con produtos culturais en castelán e en galego, con numerosas contradicións, todos os datos apuntan que estamos na véspera dunha reestructuración que previsiblemente apuntará a unha maior concentración, proceso no que pode aumentar a presenza de propietarios de fora de Galicia en medios galegos. Polo de agora, a concentración avanzou arredor do Grupo Voz, líder en prensa e con presenza na radio, nos cibermedios e no campo dos produtos audiovisuais; do Grupo El Progreso, que edita *El Progreso* e *Diario de Pontevedra*, ao tempo que conta con *Teledugo*; Grupo El Correo Gallego, que edita *El Correo Gallego* e *Galicia Hoxe*, ten *Radio*

*Obradoiro* e unha importante produción audiovisual; o Grupo Editorial La Capital, editor de *El Ideal Gallego*, *Diario de Ferrol*, *Diario de Arousa*, *Deporte Campeón* e *El Ideal Gallego Diario de Bergantiños*, e Prensa Ibérica, que edita *Faro de Vigo* e *La Opinión A Coruña*.

Nesta primeira fase da Sociedade da Información, na espera desa reestructuración que parece probable, na Galiza os medios exprésanse maioritariamente en castelán – hai un sector importante en galego, pero minoritario –; a propiedade mantense en mans galegas, aínda que se trata de empresas con moitas debilidades; os usuarios seguen preferindo os produtos que se implican co que acontece en Galicia... Pero as industrias culturais funcionan no marco dun sistema capitalista onde a mercantilización gaña terreo e onde os defensores duns medios propios en galego ven como os grupos multi-media teñen poucos recursos para cambiar a dirección das actuais tendencias.

### **7. A modo de conclusión**

O escenario galego de medios impresos, do que espuxemos os seus rasgos definitorios, é, pois, un observatorio privilexiado para a análise das tendencias dos medios de proximidade. Á tradición coa que conta a prensa local e comarcal hai que engadir o éxito das estratexias para impedir a entrada de diarios de información xeral editados fora da comunidade autónoma. Nin mediante a adquisición de cabeceiras nin mediante as fórmulas de edicionalización, os diarios de Madrid conseguiron, por agora, vencer as barreiras establecidas nos mercados de proximidade.

En cambio, no ámbito audiovisual houbo unha maior penetración mediante a estratexia da programación en cadea, nalgúns casos (a radio) coa colaboración das empresas locais.

O punto de partida do modelo galego de medios impresos no terceiro milenio está claro: mantén unha estratexia de multiplicación de cabeceiras e diversificación de produtos para conservar o mercado. Trátase dunha estratexia que non deu resultados nos medios audiovisuais, onde a programación en cadea de ámbito estatal é maioritaria a pesar da importante presenza de medios galegos (Televisión de Galicia e a Radio Galega, nomeadamente). Mentres, a profesión coléxiase, como un paso adiante na busca de medidas que aseguren mellores condicións para o seu traballo nos medios, e as administracións colocan as infraestructuras tecnolóxicas con certa lentitude. E os datos parecen apuntar que as empresas de prensa viven o final dun ciclo que se caracteriza por unha boa atención á información de proximidade e analizan como vencer os novos desafíos da era dixital, a que coñecemos como Sociedade da Información.

Os datos aportados indican que Galicia entrou no século XXI con un sistema de medios de comunicación que se caracteriza polo predominio da empresa de propiedade familiar, por unha certa debilidade empresarial (incremento da debida e dependencia das subvencións), polo liderazgo no mercado local e rexional fronte ós medios de Madrid, por una estratexia de atención ós contidos de proximidade e pola escasa presenza da lingua propia nos contidos da maioría dos produtos das empresas privadas.

O modelo galego de medios de comunicación caracterízase polo acentuado carácter local, especialmente nos medios impresos, e cun importante predominio da información propia fronte á información producida no exterior ou medios con menos información propia. No escenario actual descubrimos o debuxo dun mapa moi definido de medios: é un modelo paradigmático de medios locais que ó longo da historia conseguiu sentar as bases para articular una forte implantación nos ámbitos de proximidade e unha aceptable sintonía cos usuarios nun mercado presidido por unha tendencia á estabilidade (os índices de difusión e audiencia estabilizáronse desde 1995).

Nos últimos anos houbo importantes cambios na maioría das empresas, que aproveitaron a entrada no milenio para definir novas estratexias para o mercado, con unha acentuada tendencia á especialización deses produtos locais nos distintos segmentos que ofrece o mercado. No horizonte inmediato hai moitos desafíos, bastantes sonos e algunhas realidades. Asistimos a un presente aceptable para o sector, pero o futuro inmediato presenta algunhas incertidumes<sup>5</sup>. O sector está no inicio dunha importante reestructuración que pode conducir á consolidación dun modelo propio dominado por empresas familiares de Galicia ou a unha maior entrada dos grandes grupos de comunicación con presenza no Estado. De momento a empresa de comunicación galega segue a ser familiar, a dimensión das empresas é pequena e mediana, presenta certa debilidade no que se refire á capitalización, a diversificación está en fase inicial, caracterízase por un modelo de medio local ou multilocal e o idioma maioritario nos produtos informativos é o castelán.

Cando analizamos as tendencias da información local na actualidade, o modelo galego (2000-2004) aporta, pois, un pouco de luz: a especialización dos produtos impresos nos ámbitos de proximidade é unha opción viable. Non é a única, pero, se se xestiona ben, aporta resultados satisfactorios para as empresas e para os cidadáns. En definitiva, o modelo galego é un dos paradigmas da comunicación local de comezos do terceiro milenio. Este modelo ten agora o reto de conquistar o futuro. As ameazas chegan pola vía da economía da comunicación, polas políticas de concentración, que poden manter o modelo, pero noutras mans. De momento, nos medios galegos as familias mandan.

<sup>5</sup> A prensa local é unha prensa moi dinámica, pero que crece nun contexto de certas incertidumes. É algo que non se pode esquecer ó analizar o futuro inmediato, como apunta Jaume Guillamet en varios dos seus traballos e, de forma moi concreta, na súa contribución ó I Congreso de Comunicación Local ComLoc2001, celebrado en Castellón. A referencia deste libro é: Guillamet, J., *Pasado e futuro de la prensa local*, en López, R. / Fernández, F. / Durán, A. (eds.), *La prensa local e la prensa gratuita*, Castellón de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2002.



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 209-221.

## **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 abriam 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 Projornal, 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 remont(am) 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.



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 223-232.

## **A Alta Autoridade para a Comunicação Social e o direito de resposta**

Manuela Espírito Santo\*

### **Resumo**

A extinção da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) constitui um dos pontos de convergência dos partidos da coligação (PSD-CDS/PP) do XVI Governo e do Partido Socialista, o maior partido da Oposição. Repete-se, assim, um cenário já praticado noutras situações. Mal amada ou apenas desconhecida, a AACS tem estado, desde a sua criação, sob o fogo da crítica, principalmente por “excessiva governamentalização dos seus membros”. No entanto, um progressivo número de queixas apresentadas na AACS indicia que um considerável sector da sociedade confia no poder desta entidade reguladora. Apesar das muitas fragilidades que a AACS apresenta, algumas derivadas da manifesta falta de meios, a eficácia demonstrada, por exemplo na regulação do exercício de resposta, justifica plenamente a sua existência.

**Palavras-chave:** Alta Autoridade, Comunicação Social, direito de resposta, políticas de comunicação, cidadania

### **Introdução**

Enquanto leitora de jornais, surgiram-me algumas perplexidades confrontando-me, mais frequentemente do que seria civicamente desejável, com desmentidos de noticiário em que se nota a reserva, mesmo a má-vontade, com que são admitidos no espaço do órgão da Comunicação Social em que são publicados. Ao mesmo tempo, tenho observado o tratamento reticente que os jornais dispensam à Alta Autoridade para a Comunicação Social como entidade reguladora. Sob o fogo da crítica, esta entidade, que já se chamou Conselho de Imprensa e se chamará de outro modo, tal como está politicamente prometido para a nova revisão constitucional, é algo tão necessário

\* Chefe do Gabinete de Comunicação e Imagem da Câmara Municipal de Matosinhos. Prepara dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências da Comunicação – Ramo de Especialização em Comunicação, Cidadania e Educação, na Universidade do Minho. (mesmangas@hotmail.com).

como incompreendido. Aliás, bastaria o Direito de Resposta para ficar sumariamente justificada a sua existência.

Assim, entendi ir ao encontro da acção da AACS, medindo o seu alcance prático no que respeita à aceitação das suas determinações. Verifiquei que a nomenclatura da entidade é o menos importante, que os órgãos da Comunicação Social não gostam efectivamente de serem obrigados a reparar as violações da Lei de Imprensa. Chamou-me, por exemplo, a atenção, o caso do *Expresso* que, à revelia do que está disposto por lei, obedece às directrizes da AACS no espaço reservado às Cartas dos Leitores, como se fosse mínimo o valor que ali é atribuído à ordenação.

### **Alta Autoridade para a Comunicação Social – mal amada ou desconhecida?**

A extinção da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) faz parte da agenda política para o ano de 2004. Convergem nessa intenção tanto a maioria governamental como o maior partido da oposição, isto é, o Partido Socialista que já manifestou a sua disponibilidade<sup>1</sup> para, em sede de revisão constitucional, viabilizar a alteração necessária para criação de um órgão que suceda à AACS.

Assim, prevê-se que, em termos políticos, se repita o cenário já praticado em 1989, com a criação da actual estrutura de análise, recurso e controlo das prevaricações dos órgãos de Comunicação Social e defesa dos direitos dos cidadãos. No entanto, e apesar dessa unanimidade, a AACS esteve, aliás 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 que foi implementado, a AACS levantou as mais sérias dúvidas quanto à independência face ao poder político. E essas dúvidas fundamentavam-se, em grande parte, na composição e nomeação dos seus membros.

Até à Revisão Constitucional de 1998, a composição dos membros da AACS era a seguinte: treze membros,

- sendo um magistrado designado pelo Conselho Superior de Magistratura, que preside, representa o órgão, dirige as reuniões e superintende os serviços;
- cinco membros eleitos pela Assembleia da República;
- três membros designados pelo Governo;
- e quatro membros representativos da opinião pública, Comunicação Social e cultura cooptados pelos restantes.

Após a revisão constitucional de 1998, diminuiu de três para um os membros designados pelo Governo, numa flagrante tentativa de desgovernamentalização; os quatro membros cooptados pelos restantes passam a ser três designados, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Consumo, pelos jornalistas com carteira profissional e pelas organizações patronais dos órgãos de comunicação, e o quarto cooptado pelos membros da Alta Autoridade entre figuras de relevo do meio cultural e científico.

<sup>1</sup> Cf. “Morais Sarmiento: acordo com PS na regulação, patrões sossegados”, jornal *Público*, de 31 de Dezembro de 2003.

Apesar da tentativa de desgovernamentalização, que a alteração pretendia, mantiveram-se as críticas antes e depois da publicação das respectivas leis. Nos diários da Assembleia da República, nos debates então ocorridos, podem ler-se intervenções de todos os deputados da Oposição esgrimindo razões contra a proposta de lei apresentada pelo PSD, partido que então governava.

José Manuel Mendes, então deputado pelo Partido Comunista, na Sessão de 12 de Julho de 1990<sup>2</sup>, em declaração de voto, no final da aprovação da lei que regulava o exercício da Televisão, não perdeu a oportunidade para, a propósito da composição da AACCS, dizer:

“... Não podemos também deixar, nesta circunstância concreta, de ter em devida análise a composição, o molde, da Alta Autoridade para a Comunicação Social, que inquinará, indubitavelmente, os licenciamentos que estão para ser realizados. Não podemos negligenciar a rude e triste imagem recente da atribuição das frequências regionais de rádio a atestar a voracidade do partido ‘laranja’, a falta de transparência e de isenção, com que, num domínio particularmente sensível (que pertence à esfera dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, consagrada constitucionalmente) se está a agir de forma, a nosso ver, inaceitável...”

Por seu lado, Jorge Lacão, deputado pelo Partido Socialista, já em 23 de Janeiro de 1990<sup>3</sup>, ainda sobre o mesmo tema, num pedido de esclarecimento, referia:

“... Em todo o caso, não posso deixar de perguntar-lhe, Senhor Secretário de Estado<sup>4</sup>, quando se vai ao ponto de consignar na Constituição da República um órgão como é o caso da Alta Autoridade para a Comunicação Social, designado de independente, pensa que o objectivo é fundamentalmente o de garantir um processo de autonomia e independência jurídica no processo de decisão? Ou, mais do que isso, a consagração de um órgão constitucional visa garantir um processo de verdadeira autonomia e independência política desse mesmo órgão? A resposta a esta questão não é indiferente para o futuro do órgão em causa, porque, se se tratar apenas de uma mera independência jurídica, quando muito há devolução de poderes por uma pessoa colectiva de direito público, a qual não tem necessariamente que protagonizar uma real independência política. Mas, se pelo contrário, aquilo que se entende é que há um conjunto de atribuições e de competências que no domínio da informação devem ser garantidas por um órgão institucional verdadeiramente independente, então, sim, a questão muda de figura e o órgão passa a ter pleno sentido, designadamente quanto ao próprio objectivo da sua constitucionalização. Senhor Secretário de Estado, da parte do Partido Socialista não há duas interpretações possíveis. Perfilhamos a ideia de que a Alta Autoridade deve ser independente nos seus contornos institucionais e jurídicos, mas, igualmente no que diz respeito ao seu perfil institucional e político. Ora, a composição que o Governo propõe na sua proposta de lei é uma

<sup>2</sup> V Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, Diário da Assembleia da República de 13 de Julho de 1990, p. 3571.

<sup>3</sup> V Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, Diário da Assembleia da República de 24 de Janeiro de 1990, p. 1210.

<sup>4</sup> Marques Mendes, Secretário de Estado Adjunto da Presidência e do Conselho de Ministros, com a tutela da Comunicação Social; XI Governo Constitucional – 18/7/87-31/10/91.

composição – falemos claro – que ‘mata’ drasticamente, à nascença, qualquer possibilidade de independência institucional e política para a Alta Autoridade porque quando a Constituição refere que quatro membros que comporão este órgão devem ser representativos de sectores relevantes da sociedade civil, o que o Governo fez foi um passe de mágica: alterou completamente a noção do que seja ‘representação’ para a reduzir a um mero conceito de cooptação...”.

José Pacheco Pereira, deputado pelo PSD, no debate ocorrido no dia da aprovação da lei, fez, a nosso ver, uma intervenção, que marcou a diferença em relação aos seus companheiros de bancada, mas, principalmente, pré-enunciou algumas das soluções que, catorze anos depois, outros posteriormente apresentariam. Por exemplo, a auto-regulação, recentemente defendida por Pinto Balsemão<sup>5</sup> e Luís Vasconcelos (SIC), Morais Leitão (TVI)<sup>6</sup>. Apesar da sua extensão, optámos por transcrever uma parte significativa dessa intervenção de Pacheco Pereira, também pela coerência que nesta matéria ele tem mantido ao longo dos anos, facto que se pode verificar num texto publicado, recentemente, no jornal *Público*<sup>7</sup>. Dizia, então, o referido deputado do PSD:

“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 Comunicação Social deriva do nosso entendimento das relações entre o Estado, a sociedade e a Comunicação Social. No 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.

Na verdade, não são instituições deste tipo que garantem a liberdade de imprensa, nem a livre divulgação dos factos, nem a crítica e a vigilância ao poder. É o funcionamento da democracia plena, a transparência do Estado, a riqueza e o bem-estar material, cultural e social dos cidadãos e do País. Tudo isto traduzido em mecanismos de auto-regulação da sociedade e de respeito pela lei e pelos tribunais para as suas violações.

A censura, a ‘lei da rolha’ ou qualquer outra ideia ou princípio limitativo da liberdade da comunicação são alheios à cultura e aos valores genéticos do PSD.

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

<sup>5</sup> Cf. “Novo Regulador dos *Media* com Administração nomeada pela Assembleia”, jornal *Público*, de 13 de Dezembro de 2003.

<sup>6</sup> Cf. “Nevoeiro sobre o modelo da entidade reguladora”, *Jornal de Notícias*, 11 de Dezembro de 2003.

<sup>7</sup> No jornal *Público* de 11 de Janeiro de 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”.

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...”<sup>8</sup>.

E Pacheco Pereira, nessa intervenção, reafirma ainda 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...”<sup>9</sup>

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 se reitera a necessidade de desgovernamentalizar a Alta Autoridade, dotando-a de mais meios e de mais independência face ao poder político. Surgia então a vez do Governo liderado por António Guterres apresentar as suas reformas.

António Reis (PS), num debate na Assembleia da República<sup>10</sup> – com a vantagem de ter sido membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social –, sente-se particularmente preparado para defender a proposta apresentada pelo Governo socialista. Segundo este deputado, 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, 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”<sup>11</sup>.

As despesas da Oposição ficam, agora, por conta da bancada social-democrata. Todavia, para além dos discursos inflamados e próprios de qualquer tribuno que se preze, haverá outras razões que levaram a um alheamento quer dos profissionais da Comunicação Social, quer da população em geral. E isto é tanto mais inexplicável quanto a sua criação acontece num momento em que se operam “as mais importantes

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> VII Legislatura, Sessão Legislativa n.º 3, de 5 de Junho de 1998, Diário da Assembleia de 6 de Junho de 1998, p. 2708

<sup>11</sup> 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.

reformas do sistema mediático e das comunicações, desde o período revolucionário de 1974-75” (Sousa, 2000).

O abandono das situações de monopólio nos sectores da Comunicação Social, em especial da Rádio e da Televisão, leva à necessidade de emergência de órgãos independentes de regulação da Comunicação Social em praticamente toda a Europa.

O enorme avanço tecnológico ocorrido nos anos 80 estimulou o aparecimento de múltiplos operadores privados, para os quais não se mostrava adequado o modelo governamentalizado e de controlo exercido sobre os OCS do Estado. Tais mudanças, porém, acabaram por reproduzir consequências em relação aos próprios operadores públicos, cuja dependência, face à influência e pressões dos Governos, aparecia agora, no confronto com a concorrência, cada vez mais exposta e indesejável.

Deste modo, o aparecimento de entidades reguladoras especializadas dotadas de autonomia e, de alguma forma, independentes do poder político, parece constituir a resposta natural à evolução do sector da Comunicação Social.

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 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, este “encarregado de apreciar a conduta deontológica da imprensa e dos jornalistas” (Carvalho, 1986).

Nos Governos de Cavaco Silva ocorrem 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 atrai novos investidores e surgem novos títulos importantes, como o *Público* e *O Independente*. Cavaco Silva propõem-se, então, privatizar a imprensa que se havia tornado propriedade do Estado no período revolucionário<sup>12</sup>. Há uma explosão nacional de rádios locais, com a atribuição de mais de 300 frequências locais e duas regionais, começando a desenhar-se a atribuição de canais de televisão a privados. É, pois, num contexto de “mercado” e numa altura em que a “Comunicação” faz parte da agenda política internacional que, pela revisão constitucional de 1989 é criada a Alta Autoridade para a Comunicação Social, “órgão independente”. A lei n.º 15/90, de 5 de Junho, regula o funcionamento da AACCS. Em 1997, com nova revisão constitucional, prevê-se uma nova lei de enquadramento da AACCS, preparando o terreno para a desgovernamentalização do órgão e conferindo-lhe poderes mais efectivos em alguns domínios.

<sup>12</sup> Helena Sousa, citada, no OBERCOM Observatório de imprensa, no site [www.obercom.pt](http://www.obercom.pt), consulta efectuada em 29 de Dezembro de 2003, a esse respeito diz-nos: “Durante o primeiro Governo do pós-25 de Abril é instaurado o processo de nacionalização dos principais jornais portugueses. Até então, a propriedade dos jornais e revistas não era um negócio lucrativo dada a elevada taxa de analfabetismo da população, os baixos níveis de circulação de imprensa e as escassas receitas publicitárias da rádio e a televisão. Para os seus proprietários, principalmente grupos financeiros detentores de bancos, revelava-se uma estratégia política para obtenção de benefícios do Governo”.

Altera-se a sua composição, como se disse, passando de 13 para 11 elementos. A Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto, ainda em vigor, reforça significativamente algumas competências assim como é “garantida a eficácia de algumas das suas decisões”.

Em matéria de direitos de antena, de réplica política e de Direito de Resposta, as únicas deliberações com carácter vinculativo (que já figuravam no n.º 5 da Lei n.º 15/90) tornaram-se mais eficazes através da Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto, que introduz mecanismos de maior operacionalidade. Por exemplo, constituindo “crime de desobediência o não acatamento, pelos directores das publicações periódicas ou pelos responsáveis pela programação dos operadores de rádio ou de televisão, assim como por quem os substitua, de deliberação da Alta Autoridade que ordene a publicação ou transmissão da resposta” (n.º 5 do art.º 7.º da Lei n.º 43/98).

Vive-se actualmente em Portugal um momento de grande tensão entre a sociedade civil e a Comunicação Social. Por um lado, deseja-se uma imprensa digna e eticamente rigorosa; por outro lado, temos uma indústria jornalística que muitas vezes confunde liberdade de imprensa com liberdade de impressão. Por um lado, vozes autorizadas dos mais altos representantes do povo clamam por uma nova Lei de Imprensa, intuindo-se nesse clamor um regresso à censura prévia, o que é de rejeitar liminarmente; por outro lado, somos agredidos, diariamente, com a calúnia, a injúria, a difamação, a imprecisão, a falta de ética, o boato, os assassínios morais e de carácter, etc. Perante este cenário, torna-se necessário regular as relações da sociedade com os *media*, assegurando de forma equilibrada os direitos constitucionais dos cidadãos com os da Comunicação Social.

### **A Alta Autoridade e o Direito de Resposta**

Desde 1837 que no ordenamento jurídico português existe o Direito de Resposta. Passando por várias vicissitudes, chegou até aos nossos dias com o estatuto de constitucionalizado, no contexto da “liberdade de expressão e informação”. Esse direito consiste, basicamente, “no direito de fazer publicar um texto pessoal do próprio interessado, a sua versão dos factos, independentemente de uma aferição judicial da veracidade das versões em confronto” (Moreira, 1994). Ora, essa publicação configura também o acesso pelos particulares ao espaço privado da Comunicação Social, o que, à primeira vista, poderá aparecer como um conflito de interesses.

Na resposta a uma leitora, Joaquim Fidalgo, na qualidade de provedor do leitor do jornal *Público*<sup>13</sup>, sublinha esse facto. Diz Joaquim Fidalgo que a abertura das páginas dos jornais a textos escritos por qualquer pessoa que se sinta ofendida coloca alguns problemas, sendo que o primeiro de todos será saber-se se aquela matéria, naquela forma, alguma vez seria publicada, por aquele órgão de comunicação. E vai mais longe ao inferir que talvez seja com base nesse pressuposto que o sistema americano não

<sup>13</sup> “Usos e abusos do Direito de Resposta”, in jornal *Público* de 21 de Maio de 2000.

dá guarida ao Direito de Resposta, considerando-o uma ingerência nas empresas de Comunicação Social, mas, investindo grandemente nos mecanismos judiciais.

Entre nós, também o recurso aos tribunais está previsto. No entanto, os danos causados por uma notícia inverídica, caluniosa ou outra, dificilmente serão ressarcidos na barra dos tribunais na sua plenitude: a notícia foi lida por muitos milhares de pessoas e a sentença proferida só será do conhecimento de alguns. Já o Abade de Negrões, deputado no primeiro parlamento português, no debate da Lei de Imprensa, dizia que a questão lhe parecia “uma coisa muito simples” e se dizia “em duas palavras”: “que ninguém possa escrever ou imprimir senão aquilo que puder provar” (Dias, 1978). Uma reputação demora anos a construir-se e dez linhas num jornal ou um “pivot” de 15 segundos num telejornal serão suficientes para a destruir.

De qualquer modo, use-se a defesa conferida pela lei, recorrendo-se, caso seja necessário, à AACS como órgão regulador do Direito de Resposta. Para compreender a sua eficácia (ou não), analisei, de um modo geral, as deliberações tomadas durante os anos de 2000, 2001 e 2002<sup>14</sup>, em matéria de Direito de Resposta e em particular as referentes ao semanário *Expresso*.

O período em estudo é suficientemente abrangente e diversificado. Nesse lapso de tempo houve três actos eleitorais: Presidente da República, Autárquicas e Legislativas. É um espaço de tempo que acompanha o final do mandato do Partido Socialista e uma parte do Governo da Coligação PSD/CDS-PP. Durante este período é publicada uma nova Lei de Imprensa e, por coincidência, nele aparece o caso mais mediático do nosso país – o processo Casa Pia –, que obriga a uma profunda reflexão sobre as relações estabelecidas entre Comunicação Social, Justiça, Poder Político, etc., as suas virtudes e as suas perversidades; os direitos e as garantias dos cidadãos e das instituições.

No ano de 2000, foram analisadas 149 deliberações, sendo 37 relativas ao Direito de Resposta. No ano seguinte, foram tomadas 42 deliberações referentes ao Direito de Resposta num total de 233. Em 2002, mantendo a tendência para aumentar, foram tomadas 248 deliberações respeitando 47 ao Direito de Resposta. De referir que em 201 houve 27 deliberações tomadas em relação à publicação de sondagens na Comunicação Social, um número que nos pareceu significativo.

Assim, no total de 630 deliberações 126 respeitam ao Direito de Resposta, o que em termos percentuais significa 20%.

As queixas apresentadas referem em primeiro lugar a denegação do Direito de Resposta, a publicação deficiente dos textos, e a publicação em local diferente.

A análise dos dados estudados indica que a AACS deliberou dar provimento a 74 queixas, considerar improcedentes 32, a que se somam cinco por terem sido efectuadas fora de prazo, proceder a dez contra-ordenações, uma comunicação ao Ministério Público de indícios de crime de desobediência e arquivar quatro.

<sup>14</sup> Consulta ao respectivo relatório de actividades.

## Conclusão

O elevado e progressivo número de queixas apresentadas na AACCS indicia o acentuar de violações, voluntárias ou involuntárias, da lei de Imprensa por parte da Comunicação Social, bem como revela haver um considerável sector da sociedade que confia no poder desta entidade reguladora. Ora isto acontece – paradoxalmente, convenhamos – ante a quase indiferença com que a esmagadora maioria dos portugueses, jornalistas incluídos<sup>15</sup>, a olha. Mas também significa que, não obstante a intervenção da AACCS, alguns meios de comunicação, refugiando-se em pequenas habilidades jurídicas, às vezes impunemente, nem sempre acolhem as decisões da AACCS ou sequer aproveitam da experiência para não incorrer em situações análogas. Aliás, poder-se-á dizer que, de um modo geral, os órgãos de Comunicação Social não respeitam na íntegra a Lei de Imprensa.

No cumprimento coercivo do Direito de Resposta, prevaricam, nomeadamente no respeitante ao destaque e ao local em que o fazem (notando-se a má-vontade...), sendo disso exemplo abundante o semanário *Expresso*. Das doze queixas apresentadas, respeitantes aos anos de 2001 e 2002, verificamos que este jornal, ao arrepio da lei, publica sempre os textos ao abrigo do exercício do Direito de Resposta na secção *Cartas dos Leitores*, não observando o princípio da igualdade e da eficácia, violando a regra da “equivalência” quanto ao local e forma de publicação.

Julgo, no entanto, que, apesar das muitas fragilidades detectadas na AACCS, muitas delas derivadas da manifesta falta de meios, nomeadamente recursos humanos especialistas na área da Comunicação Social, e da “insuficiência do seu quadro legal” a eficácia demonstrada na regulação do exercício de resposta, justifica plenamente a sua existência.

Está em curso mais uma alteração ao órgão regulador do audiovisual. Do seu desenho pouco se sabe para além da intenção do governo em agregar as competências de diferentes entidades (AACCS, ICS, Instituto do Consumidor, ANACOM, Comissão de Aplicação de Coimas, Autoridade da Concorrência, ICAM), tudo isto “numa instância reguladora única, especializada, independente e com responsabilidade por dois colégios distintos de competência: de supervisão dos mercados e vocacionadas para a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”<sup>16</sup>.

Naturalmente há expectativa quanto à nova estrutura e metodologia, assim como no respeitante aos meios de que será dotada – tanto mais que, a ser como se diz, congregará pessoal especializado em vários sectores, fazendo-o convergir num mesmo veículo de interesse. Assim, com modelo minimamente bem apetrechado, o fundamental será o rigor exemplar da sua operacionalidade em defesa desta liberdade fundamental que é a da Liberdade de Expressão. Pelo menos, que a nova instância reguladora do sector seja suficientemente dissuasora ante as tentações de prevaricação, tantas vezes a pretexto do estímulo inflacionador de audiências, a mais-valia para o negócio publicitário.

<sup>15</sup> Alguns profissionais chamam-lhe, ironicamente, “Alta Autoridade Contra a Comunicação Social”!

<sup>16</sup> In “Apresentação do Novo Operador e Serviço Público de Rádio e Televisão”, site [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), consulta efectuada em 7 de Janeiro de 2004.

### Referências

- Carvalho, A. A. (1986) *A Liberdade de Informação e o Conselho de Imprensa – 1975.1985*, Lisboa: Direcção-Geral da Comunicação Social.
- Carvalho, A. A., Cardoso, A. M. e Figueiredo, J. P. (2003) *Direito da Comunicação Social*, Lisboa: Editorial Notícias.
- Dias, A. C. (1978) *Discursos sobre a Liberdade de Imprensa, no Primeiro Parlamento Português (1821)*, Lisboa: Editorial Estampa.
- Moreira, V. (1994) *O Direito de Resposta na Comunicação Social*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Pinto, M. e tal. (2003) *Televisão e Cidadania, Contributos para o Debate sobre o Serviço Público*, Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho”.
- Sousa, H. (2000) ‘Políticas da Comunicação: Reformas e Continuidades’ in Pinto, M. *et al. A Comunicação e os Media em Portugal: Cronologia e Leituras de Tendências, 1995-1999*, Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Sá, D. S. C. (2002) *Leis da Comunicação Social*, Coimbra: Almedina.
- Tengarrinha, J. (1986) *História da Imprensa Periódica Portuguesa*, Lisboa: Editorial Caminho, 2ª edição revista e aumentada.

# **Cátedra Professor Carlos Lloyd Braga 2004**



*Comunicação e Sociedade*, vol. 7, 2005, pp. 235-255.

## **Publication in a free society: the problem of accountability**

Aula Aberta pelo Professor Denis McQuail  
*Universidade do Minho, 5 de Maio de 2004*

### **Is there a crisis of accountability?**

Whether or not we are truly experiencing a communications revolution or entering a new 'information age', there are certainly major changes under way that are disturbing settled institutions of the press and media. We have also entered a period in which the mass media of press, television and radio and other means of communication are becoming more central and more important to the political, economic and cultural life of societies. In some respects, they can be thought of as actually more powerful. These 'older' media are also being joined by a range of newer media, especially the internet, that share the same functions and offer new ones, without yet finding a place within the systems of formal and informal regulation of media in society.

There has been increasing criticism in many countries about the failings of contemporary mass media, even if the evidence for any general and new state of true *crisis* is not fully convincing. The changes referred to do at least raise urgent issues of accountability as between modern mass media and society. They are related to four main media trends that have become familiar, especially: *globalization*; *commercialisation*; the *increased scale and abundance of media*; and *increasing concentration or conglomeration*. The potential problems encountered can be expressed in terms of the following propositions, stemming from these trends.

- An ever more narrowly defined 'core' of the media industry is increasing its power to control the gates of publication, which is governed by essentially commercial assessments of gains and risks. There is a growing absence of responsibility for wider matters of social and cultural concern.
- Global media concentration has increased the impersonality of publication decisions and the 'remoteness' of media at their sources from actual societies and

\* Professor jubilado da Universidade de Amesterdão e Doutor *Honoris Causa* da Universidade de Ghent.

communities at the receiving end. Truly global media have no obligation to serve any wider public good.

- Media culture is increasingly dominated by adulation of popular success in quantitative and market terms, threatening the integrity of minority media cultural forms. Increasingly conscienceless media have become willing to victimize individuals for profit, in respect of their privacy, reputation or innocence.

- Private accountability of media to shareholders replaces public accountability, whether to audiences, government or 'society' at large. For the most part only rare cases of individual and demonstrable harm provide any basis for actionable claims against media. Larger issues of long term and moral responsibility cannot be handled by the available means of accountability.

- The journalistic core of major media is in relative decline, thus limiting the development of the 'press' as a self-regulating and professional institution, voluntarily accountable to the audience and the wider society.

- The conditions of the media market environment in which the 'new media', especially the Internet, are being introduced largely eliminate their potential in terms of access, alternative voices and participatory communication. Self-regulation cannot develop beyond crude forms in situations where 'authorship' is obscure and or where media are complex multiple carriers rather than publishers in the traditional sense with a face and clear presence.

This list of grievances is discouragingly long and holds out little hope that the media will become more responsible or accountable by their own volition or through outside pressure. The signalled failings and deficits stem from enduring circumstances that are largely and literally 'beyond control', although not necessarily 'out of control'. Although there are also positive features of media developments, there is a prima facie case for believing that they reflect a general breakdown of the relations of accountability between media and society.

Presented like this, the problem posed has many dimensions and many possible causes. It can be interpreted in different ways, each leading in a different analytic direction. One formulation of the problem is to question the feasibility of any effective regulation of mass media in a free society. Media systems that are so extensive, so complex and operate with such speed that their very architecture defies control, especially when they no longer operate exclusively within national frontiers. Secondly, we can interpret the situation as one of increasing *normlessness* in which media organisations pursue profits in expanding markets and have little time for standards of professional conduct or standards of morality, especially when their normlessness may be increasingly shared by the audience. A third way of defining the problem is to focus on the absence or persistent failure of accountability mechanisms, arising not from practical difficulties but because of the apparent impossibility of reconciling freedom of expression with measures that could legitimately call the media to account for a range of public responsibilities. The media typically resist external accountability both

on the ground of its conflict with their right of freedom of expression and also because it might interfere with economic freedom and commercial decisions. Viewed from this perspective, all potential means for restoring accountability seem likely to be either ineffective or delegitimised in a free society.

Although each of these lines of argument is relevant, I will be especially concerned with the third view and will challenge the assumption that freedom is necessarily inconsistent with accountability. I also have to acknowledge at the outset that until now the body of normative theory of the media (or social theory of the press) has failed to make much progress in providing any adequate framework for reconciling the two goals of freedom and accountability. This is a failure of traditional political and social science as well as of the new 'communication science'. Theories of democracy seem unable to provide any coherent account of the necessary role of press in the political process and theory of journalism seems also incapable of providing what is missing. Social theory more generally does not seem able to make sense of the fact that freedom for publication in contemporary society is inevitably very restricted because of inequalities of access and other pressures to conform. The failures of theory stem partly from the fact the issues at stake to fall on the boundaries of several disciplines and are consequently neglected. But they also stem from the highly contested nature of the issue of freedom of publication in a free society and the unwillingness of the interested parties (especially politicians and the press) to concede any ground to any other party, even theoretically. We are not dealing with a purely academic or theoretical issue, but one where power and interest are at stake. Nevertheless, there is much that can and needs to be done to develop a more adequate body of theory and my lecture is intended as a contribution to this task.

Normative media theory has allowed the debate to be narrowed down to a choice between freedom of the media market on the one hand and control or censorship by the state in one form or another on the other, as if greater accountability can only be achieved by sacrificing more freedom. This ignores the complexities of what freedom means in media publication, the inevitability of constraint in public communication and the diversity of means by which the interests of 'society', as variously manifested, can be identified, expressed and achieved, without violating the essence of freedom of expression. It also ignores the many responsibilities that are actually and properly entailed in the exercise of freedom by public media. In my talk I can do little more than point out the pathways that might be followed in search of solutions.

### **On being published**

*Publication* has to be differentiated from 'non-public' processes of personal communication, although the line between the two is not always clear. It certainly involves crossing a border that cannot be re-crossed (publication cannot be undone). It usually implies a degree of completion and decisiveness that makes it different from private reflections, provisional ideas, drafts, etc. It produces a new kind of 'text', one that will circulate

independently of the author and have a life of its own. It often involves making a statement or declaration, which can be expected to provoke a reaction. If it receives attention, it can also be expected to have some short or long term effects, some of which may be unintended and or unpredictable.

An essential aspect of being published is that it involves the identification of the author, or an equivalent agent. Without this, a communication is neither fully public (because an important aspect is concealed) nor is accountability possible, except by holding a 'gatekeeper' (publisher) liable, which is only variably justifiable. Although there are some shared features of all kinds of media publication, there are also significant differences between types of authors, types of texts, types of media (in socio-technical terms) that lead to quite large differences of meaning of 'publication'. The title of my talk implies that 'acts of publication' are more or less of the same kind, but in fact there is an enormous range of variation in scale, type and potential impact of media publication. The massive, industrialised production and distribution processes of modern media firms have also little in common, historically, with the early days of printing, when ideas of freedom or expression and the press were formulated.

The point of these remarks is to underline the possibility and necessity of differentiating more clearly within the range of forms of publication that are now available, since different types of publication carry very different degrees and kinds of responsibility and accountability, just as they involve very different kinds of communicative power.

### **The contested idea of media responsibility**

The view that mass media, broadly defined, have some obligation to serve the society in which they operate is certainly contestable, since there are always different and opposed versions of the public good. It may be true that the media make a necessary contribution to the working of a modern social system, including many basic and sensitive social and political processes. Necessity, if nothing else, brings with it an obligation. Moreover, the operation of media brings with it consequences for individuals and society for which the media cannot evade responsibility. But the alternative view that true freedom of expression and publication (of the press in all its forms) implies a ultimate lack of *obligation* to meet any outside claim can also be strongly argued, especially where a claim is made in the name of the society or state and therefore backed by force as well as authority. However well-intentioned, all attempts to impose responsibilities and require accountability can become instruments that lead to suppression of free speech and ultimately oppression. Such attempts also distort the working of the 'free market place of ideas' that has been widely seen as the best guarantee of both truth and freedom (Lichtenberg, 1990).

We need not be paralysed by this irreconcilable opposition and there are, of course, possibilities for steering between the conflicting positions.

In the light of the remarks made above, we can say that all forms of publication by way of mass media have a public character and a public role, whether chosen or not.

The media do not operate in a normative vacuum, but are buffeted by strong and often conflicting currents of obligation, whether internally and autonomously chosen or stemming from their external environment. There are numerous sources of normative impulses and valid grounds for public expectations of service. Most generally, ideas of what contemporary mass media owe to society are rooted in the history of democratic institutions, especially in the western liberal tradition that has freedom of expression as its foundation stone. Democratic political theory posits that the self-government of states by its people will require the free circulation of information and ideas relevant to the issues on which collective decisions have to be made (see Keane, 1991; Schultz, 1998). The positive duties of the press in this respect can be supported by reference to a positive rather than a negative version of freedom. In practice this represents a basic choice between a libertarian view (the free marketplace of ideas) and some form of social control designed to secure fairness and diversity in the face of market tendencies to concentration and exclusion (a ‘democratic’ view). There are also differences within the libertarian camp according to whether freedom is an absolute value (the deontological view), or a means to certain ends (Schauer, 1982). Equally, within the ‘democratic’ camp there is also a wide range of views about the degree and kind of restrictions that can be tolerated and about the means for implementing the ‘will of the people’. Intervention can be ‘statist’ and backed by law, or it can take the form of social pressure and small-scale and grass root initiatives.

### **What responsibilities do media have?**

This question is intended to uncover the *content* of possible obligations in general terms. The *issues* on which the media might be called to account can be considered as having a more private or more public character, as shown below. But there is another dimension, which relates to their positive or negative character. The media are expected both to provide certain benefits for society, and also to avoid various kinds of harm, that are not always the reverse of the benefits. It is these public and collective issues according to which media may be called to account that are most relevant here. These can be summarised as follows.

- To maintain order and security
- To respect public mores
- To advance cultural quality
- To serve needs of government and the justice system
- To provide “Public Sphere” benefits
- To uphold human rights and international obligations

On the whole, the issue here is one of responsible use of the power of publicity held by the media. The main issues of a more private nature where accountability is likely to arise mainly concern meeting the needs of audiences and clients as well as compli-

ance with the law in respect of individual rights and interests in matters of property or reputation. Harm to individuals can be caused in a number of ways, for instance by reports that lead to their being vilified or targeted, or where individuals are provoked to attack others under some media influence. Invasion of privacy and lack of respect are also matters of potential accountability. Finally there are a number of specific issues of media conduct and performance where media may be called to account, without their being any victim, for instance concerning the protection of sources, the means used to obtain to secure confidential information, breaches of confidence, etc.

### Relations of accountability

The media are often impelled to meet a number of the obligations mentioned for reasons that are often simply expedient and circumstantial. They are typically beholden to a range of potential *claimants* that can call them to account for acts and omissions, according to diverse expectations and on a more or less continuous basis.

The operating environment of all media is occupied by a set of actors and agencies with some power of constraint or potential for influence on the media. Although the 'power of the media' is often stressed, they are themselves also at the receiving end of power and influence. In general they owe responsibility, with some entailed accountability, to the following: their owners; those sources to whom they have contractual ties or other obligations (including as advertisers, but also authors, performers, etc.); relevant regulators and legal authorities (in the end governments); society (as expressed in public opinion, but also as embodied in social institutions); all those whose rights and interests are affected by the media; those to whom promises of service have been made (which often includes their audiences). The situation described is sketched in Figure 1.

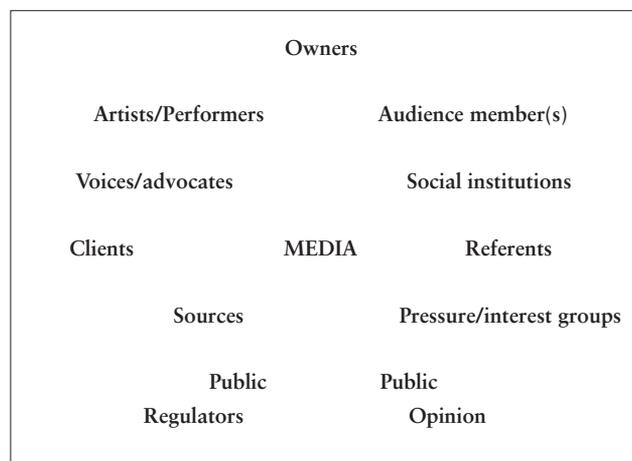


Figure 1. External lines of media accountability

The linkages represented are often interactive, reflecting a mutual state of dependence. In fact, there are many pulls and pushes involved that do not all work in the same direction and may cancel each other out. These are relationships that entail some forms of accountability. The 'lines' of accountability can have different strength and direction in different cases. Most direct influence, and therefore the strongest claims to accountability, is likely to come from those on whom the media depend on most directly for their continued operation. This varies according to the medium but all media may depend on their audiences, sooner or later and private media have to respond to their owners, shareholders and major clients. All must also obey the law.

### **More accountability, less freedom?**

At this point I need to clarify the meaning of terms that have already been freely used, especially the terms 'responsibility' and 'accountability'. The two key words are often used interchangeably and defined in terms of each other, with common core idea of 'answering' for something and to someone. But there is an important difference. The key to this difference has been succinctly put by Hodges (1986: 14) as follows: 'The issue of responsibility is as follows: how might society call on journalists to account for their performance of the responsibility given to them. Responsibility has to do with defining proper conduct, accountability with compelling it'. This statement makes it clear that responsibilities principally refer to prior or established obligations (of various kinds, origins and strength) and accountability to a subsequent process of measuring performance against the standard stated or implied in the 'obligation'. Although clear enough, the statement also opens up several other issues, most centrally the extent to which journalists have any binding obligation, which the quotation implies. The notion of 'compulsion' also sits uneasily with the notions of press freedom and journalistic professionalism.

This takes us to the core of the problem of accountability, which is the apparent inverse correlation between freedom and accountability. The contradiction seems especially marked in the context of publication, where the principle of freedom of speech rules out censorship or punishment for speech, except under a limited number of circumstances. This is not just a theoretical issue, since virtually all modern efforts to make the press more accountable for alleged breaches of responsibilities on many of the issues listed above have been countered by an appeal to a more or less absolute protection of freedom of the press or media. The motives for such resistance may often be questionable but this does not reduce the strength of the argument.

Nevertheless, given the extensive network of formal and informal obligations that all media are enmeshed in, as outlined above, I believe we can answer the question in posed above in the negative. Increased accountability need not materially decrease the freedom of media. In the real world, there is no freedom totally devoid of accountability and there have to be ways of reconciling one with the other if we want the principle of freedom of expression and the press to retain its legitimacy. But the problem remains

of finding effective *means* of accountability that would be consistent with the notion of responsibility (especially to society or the 'public interest') and also with essential principles of free expression. In conducting this search, it becomes apparent that the problems encountered are not unique to public communication. There are numerous contexts where legitimately free actions affecting the interests of others are subject to claims and limitations and efforts to keep them within the boundaries of what is acceptable or normal. This applies in business relations, where freedom of the market has become surrounded by various constraints and in government where legitimate actions of the state can be questioned and countered by formal and informal means of accountability. In many contexts of professional practice, obligations are accepted, typically accompanied by defined forms of accountability for performance. Even in personal relationships our 'free' dealings with others are subject to many informal constraints and requirements in order to maintain relationships. Negotiation and exchange cannot be avoided (see Giddens, 1984; Semin and Mansfield., 1983; Buttry, 1993).

### **Meanings of responsibility**

Given the variety of sources of potential obligation it is not surprising that there is also a variety of types of responsibility. One basic distinction is between obligations that are either legal, or moral, or ethical or social in character, referring the main source and also the type of pressure to conform. In addition to this differentiation we can also consider whether the responsibilities at issue are voluntarily adopted, assigned (as in the case of regulated public broadcasting) or contracted in some way, especially in a market relationship with content supplier, client, distributor or the audience. For present purposes, the most relevant types of responsibility of media are described as follows:

*Contractual obligations and promise-keeping.* This relates mainly to responsibilities to audiences made in the form of promises of kinds and standards of informational and cultural services. Media may also 'promise' certain benefits to society and contributions to the public good. Many of the expectations that media give rise to amongst the public and other social institutions are informal and matters of good faith. Even so, in some respects of service to the 'public interest' there may be an 'unwritten social contract' that accompanies press freedom and in some cases, privilege and protection.

*Fulfilling the tasks of an occupational role.* It is obvious and not trivial that the work of the media is largely carried out by persons with varied professional, craft and creative skills and their activities can be treated as responsibilities, subject to accounting for performance.

*Meeting formal external obligations.* Responsibilities under this heading include all legal and regulatory requirements that apply either to media in particular or to all citizens.

*Having causal responsibility.* The media are potentially powerful agents that can affect behaviour and attitudes, whether intentionally or not, giving rise to claims of harm. The failure to achieve certain effects, for instance in the sphere of public infor-

mation, leading to public ignorance, apathy or cynicism may be treated under this heading.

*Having moral responsibility.* While moral responsibility has been mentioned above as a matter of the conscience of the many individuals in media, there may also be a collective responsibility, not for direct harm but for general and long term consequences, usually unintended, of publication practices. The responsibility for consequences of this kind is unlikely to be accepted by the media, but it may nevertheless be attributed.

### **Meanings and types of accountability**

Despite the overlap with responsibility it is possible to offer a distinct definition of accountability, although several different paths for realising it in practice are available. Pritchard (2000:2) defines it as follows: 'Media accountability is the process by which media organizations may be expected or obliged to render an account of their activities to their constituents'. He describes an account as 'an explanation or justification of a media worker's or a media organization's conduct'. In this view it is a process which *follows on from* but it is distinct from the normative prescriptions that comprise possible responsibilities. Rendering an account has to be made to someone, for something, on the basis of certain criteria and with varying degrees of enforceability. The partners in an accountability relationship are those to whom a promise is made, those to whom a legal duty is owed, those who are affected by one's actions and those who have the power to affect oneself in return. . The media may employ or be required to undergo any of the following different means of accountability:

- Providing information, reporting about performance and publishing audience research;
- Making a voluntary response to claims and complaints, in the form of apologies or explanations;
- Formal processes of self-regulation, involving some independent adjudication;
- Legal action in the courts;
- Submission to the judgement of the market, at the hands of audience or advertisers;
- Public review, criticism and debate.

Accountability forms and procedures vary according to three main dimensions. One is that of internal versus external procedures, although both are interconnected. Secondly, there is a difference between voluntary and obligatory accountability although the line is not a sharp one, since a threat of compulsion may lead to voluntary action. Thirdly, there is a difference according to the type of penalty that might be involved (especially as between material and verbal penalties) and the severity of application.

### Liability versus answerability

Christians (1989: 36) distinguishes between three main 'levels of accountability, identified as those of liability, moral sanctions and answerability. Liability relates to circumstances where formal and defined obligations exist, along with penalties for non-compliance. The second relates mainly to issues of moral or ethical concern. Answerability relates to many issues and circumstances where claims or complaints are made against media, calling for some explanation and debate although no liability to respond exists. Leaving aside the case of personal moral responsibility, there is a marked contrast between a model of accountability based on the idea of answerability and one based on liability. The former implies responsiveness to the views of all with a legitimate interest in what the media do, whether as individuals affected or on behalf of society. Answerability may not achieve redress or improvement, but it does reaffirm the norms appropriate to publication and is consistent with principles of freedom.

The liability model mainly arises where harm is alleged and the media are blamed, rather than in relation to quality of content and service. It involves a relation of conflict with partners to the communication relationship. Its intended outcome is not explanation or reconciliation, but compensation or punishment and its application involves compulsion, which media are free to contest, but must ultimately submit to. The main differences between the two types of accountability, each with its own typical accounting procedures is summed up in the contrasts presented in Table 1.

| ANSWERABILITY                 |     | LIABILITY                    |
|-------------------------------|-----|------------------------------|
| <i>Social or moral basis</i>  | vs. | <i>Legal basis</i>           |
| <i>Voluntary</i>              | vs. | <i>Compulsory</i>            |
| <i>Dialogue and debate</i>    | vs. | <i>Formal adjudication</i>   |
| <i>Cooperative relations</i>  | vs. | <i>Adversarial relations</i> |
| <i>Non-material penalties</i> | vs. | <i>Material penalties</i>    |
| <i>Reference to quality</i>   | vs. | <i>Reference to harm.</i>    |

Table 1. Two accountability models compared

These are two opposed ideal types, with a range of intermediate possibilities. In any given case, there may be no freedom of choice, since a given type of accountability may not be available at all (for instance there is no formal liability for failing to follow certain ethical rules) or may be the only one available (as where legal regulations have to be enforced). However, in many cases where the liability path is pursued, there is an option of proceeding by another route. The position taken here is that the answerability model is generally the most suitable for dealing with the main issues of accountability that public communication gives rise to, even if it may be less effective.

The main reason for stating this preference is that answerability is most consistent with freedom to publish, since it involves no threats or punishments (and thus indirect censorship). It is also most consistent with a reasoned and principled defence of any given act of publication and is more likely to lead to voluntary acceptance of responsibility and also to improvement of performance. It is certainly much more appropriate to the search for the adoption of positive goals of serving the public good and likely to be more effective in this respect. It avoids some of the dilemmas of free publication, which can cause offence and harm to some, even when pursuing some public good, such as holding governments and powerful institutions to account. It is the best way of dealing with conflicted communication relations in the public life of society. The liability model depends at root on a model of media power and causal influence that has limited demonstrability and application.

It has to be admitted that contemporary conditions of media systems are not very conducive to the applicability of the answerability model. Media are increasingly owned by large and remote corporations that are not inclined, even if they were able, to enter into meaningful dialogue with their audiences or those affected by their activities. They are often not at all connected with the national society or any local community. They obey such laws as apply, but are primarily governed by the conditions and rules of the market place. This theoretical analysis can be and concluded by reference to Figure 2, which summarizes much of the preceding argument in a single statement.

FREE MEDIA  
have  
RESPONSIBILITIES  
In the form of obligations that can be  
ASSIGNED, CONTRACTED OR SELF-CHOSEN  
For which they are held  
ACCOUNTABLE  
(legally, morally or socially)

in the sense of either

LIABILITY or ANSWERABILITY  
For harm caused for quality of performance

Figure 2: A summary of the argument

### **Frames of accountability**

It is useful to think in terms of a small number of basic ‘frames of accountability’, each representing an alternative, although not mutually exclusive, approach to accountability, each having its own typical discourse, logic, forms and procedures. We can define a frame of accountability as ‘frame of reference within which expectations concerning conduct and responsibility arise and claims are expressed. A frame also indicates or governs the ways in which such claims should be handled’.

The four most generally prevalent accountability frames can be derived from the points already made. The alternatives available differ according to the typical instruments and procedures involved, the issues they are most suited to dealing with and the degree of compulsion involved. There are varying possibilities for drawing on these frames and each has its typical advantages and disadvantages.

### **The frame of law and regulation**

The main *mechanisms and procedures* comprise regulatory documents concerning what media may and may not do, together with formal rules and procedures for implementing the provisions of any regulation. The main issues dealt with under this heading relate either to alleged harm to individuals or to other matters on which media (especially electronic media) can be regulated and called to account.

### **The market frame**

The *market* is an important means for balancing the interests of media organizations and producers and those of their clients and audiences (consumers). The *mechanisms* are the normal processes of demand and supply in a free (and therefore competitive) market that should in theory encourage ‘good’ and discourage ‘bad’ performance. For the most part, the market is self-regulating and self-correcting,

### **The frame of public responsibility**

This refers to the fact the media organizations are also social institutions that fulfill, with varying degrees of voluntariness and explicit commitment, certain important public tasks, that go beyond their immediate goals of making profits and giving employment. This has sometimes been called a ‘trustee model’ of media, especially with reference to public broadcasting (Hoffmann-Riem, 1966; Feintuck, 1999). The media are a trustee of the public interest in key areas. Where media are seen to be failing they may be called to account by public opinion or other guardians of the public interest, including politicians.

### **The frame of professional responsibility**

This refers to accountability that arises out of the self-respect and ethical development of professionals working in the media (e. g. journalists, advertisers, public relations), who set their own standards of good performance. It can also apply to associations of owners, editors, producers, etc. that aim to protect the interests of the industry by self-regulation.

### **Brief assessment**

It is clear that in an open society there are likely to be many overlapping processes of accountability, but no complete system, and no single one of the ‘frames’ described is sufficient for the task on its own or uniquely superior to the others. There are many gaps (performance issues not dealt with adequately), and some media accept no responsibility except what is imposed by market forces.

The diversity of forms and means of accountability can be considered a positive feature in itself even if the overall result is not satisfactory. In general, according to the principle of openness, we should prefer forms of accountability that are transparent, voluntary and based on active relationships and dialogue and debate – following the answerability model I have described. The alternatives of external control, legal compulsion and threats of punishment may be more effective in the short term and sometimes the only way to achieve some goal, but in the long term they run counter to the spirit of the open society.

The available forms of accountability include informal and unavoidable pressures to conform as well as to those that are freely chosen. We may speak of them as having a range of different purposes or effects, in keeping with the complexity of the notion of accountability. Six main purposes or effects can be proposed:

- Prevention of harm
- Control of media by public authorities or media industry
- Improvement of quality
- Getting performance of public duties
- Promotion of trust amongst the public or audience
- Protecting the interests of the communicator, as organisation or professional.

These different aims are likely to be achieved by different means of accountability. Law and regulation, for instance, may be required to limit certain kinds of harm, but will not contribute to the creation of trust and loyalty in relations between media and audience. For this, either professional self-regulation or an established fiduciary framework may be required. The market is probably good at promoting certain kinds of product quality (especially if popularity is the measure) but not an incentive to performing various public duties. A number of other such connections and disconnections can be instanced and are indicated in a provisional way in Table 2.

In general terms, the purposes of accountability range from control and prevention to those of improving communicative relations and quality of content and service. This dimension approximately matches that separating the liability from the answerability mode described above.

| PURPOSE                        | MEANS:        |            |                       |   |
|--------------------------------|---------------|------------|-----------------------|---|
|                                | <i>Market</i> | <i>Law</i> | <i>Public Opinion</i> | <i>Professional &amp; Self-regulation</i> |
| • Quality                      | x             |            |                       | x   |
| • Trust                        |               |            |                       | x   |
| • Public duty                  |               |            | x                     | x   |
| • Prevent harm<br>To society   | x             |            | x                     |   |
| Prevent harm<br>To individuals |               |            | x                     | x   |
| Control                        | x             |            | x                     | x   |
| Protect<br>Communicator        |               |            |                       | x   |

Table 2. The relationship between purpose and means of accountability

Almost any of the means of accountability can have a controlling effect, although accountability is clearly not the *same* as control. It does not necessarily diminish the freedom of a communicator and can enlarge it. At issue are two conceptually distinct phenomena. Control involves the use of power to achieve some desired outcome or behaviour on the part of another (or place limits on action). Accountability has to do with securing from an actor an explanation or justification of actions. Unlike control, it takes place after the event. Clearly the anticipation of accountability does potentially inhibit action and can be designed as a method of control, but the anticipation of consequences is intrinsic to rational, let alone responsible, action.

### Is there an ideal of communication?

There are several possible versions of what counts as ideal communication and impossible to find one that covers the entire range of private and public expression, purposeful or utilitarian as well as emotional or artistic expression. Even so, there are some widely accepted desirable characteristics. These include integrity, good faith, sincerity, honesty, respect for others (including the audience). Accountability is supportive of these and similar communication virtues.

The ‘good communicator’ of the ideal model of public communication accepts accountability not in order to ‘be good’ for its own sake but to achieve certain purposes. Most mass media publication cannot be considered as ‘ideal’ in intention or execution in this full sense, although none of the characteristics mentioned are impossible or unknown in mass communication, especially where individual authorship is involved.

The principle of freedom of communication does not *require* either ideal conduct or accountability. It permits a person to choose their own ideal, or none at all. Even so, freedom of expression, when it is idealised usually includes a number of qualities that are consistent with being accountable, especially: an awareness of consequences, a lack of manipulative intent, an interest in challenge, response and debate. It is clear that most publication activities of the media are not carried out in order to ‘serve society’, but to satisfy many communicative and expressive purposes and to meet the needs of their audiences and clients, who view them in a similar light, with little or no thought to ‘society’ in the abstract. Nevertheless, the media are not outside, but part of society and cannot escape its claims or ignore its framework of values for public communication. In practice disputes turn not on the idea of having responsibilities or not but on the degree and kind of obligation that might be involved and how it should be promoted.

Despite many complexities and necessary qualifications, we can summarize the essence in terms of several *principles of right and responsibility* that both satisfy essential requirements of society and also command wide acceptance by the ‘mainstream’ media institution. My own formulation of these is as follows.

- As much freedom to communicate as possible should be available to as many as possible, including a public right to receive communication. The media enjoy the benefit of this freedom and should help to extend it to others.
- The use of this freedom brings with it a responsibility to adhere to truth, in the widest sense, including informativeness, openness, integrity, honesty, reliability.
- Media have solidaristic obligations as collective participants in social life. This includes expressing and supporting the needs and interests of component groups in the society as well as meeting essential informational, social and cultural needs of society.
- Media can be held to account for the use they make of their power of publication.

- Public communication by media are subject to the ethical and normative requirements of society as appropriate to place, time, context and content. The general public and groups within it have rights to be listened to on these matters.
- Human rights, especially as codified, of all affected by communication should be respected. This has an international range of application.
- A range of 'private' rights, ranging from privacy to property should be recognised and respected in public communication.

The position outlined implies that media are not as free as individual citizens and do not enjoy freedom of expression or communication in the same manner or degree, despite having some privileges and more opportunity in practice to 'publish'. The relative unfreedom of the media has four main sources. One is the power to have effects, for which they may be held to account. Secondly, not all types of content have an equal claim to protection, Some content is socially disapproved or simply not regarded as significant. Thirdly, the media are not only in the business of communication and can be restricted for non-communication reasons. Fourthly, it seems to be the case that the general public does not support freedom for media when it conflicts with some other values. This is not to say that the public must be right or the majority obeyed but, there is a rough and ready calculus according to which the more impact a medium can have and the greater its reach the more it is likely to have its freedom limited, with public approval. There is an inverse correlation between potential for communication effects and permitted degree of freedom.

### **On publication and freedom again**

It has seemed that on close examination all the main terms employed in discussing these matters decompose into a variety of different meanings. This is true of responsibility, accountability and publication. It applies equally to the concepts of publication and of freedom when used in relation to publication. In respect of publication, the simple meaning of 'making public' does not adequately capture the diversity of roles that communicating by way of media involves. The media are engaged in different types of publication activity: acting as a channel or conduit for information originating elsewhere in society; providing a platform for diverse 'voices' to express themselves; facilitating individual authorship in various media forms; acting as an advocate, author or source in their own right. There are many different kinds of and roles publication and these are still changing as new media develop. Issues of freedom and constraint have to be thought out in relation to changing conditions.

This variety of communication roles and purposes reinforces the need for some fundamental distinctions to be made in respect of responsibility and accountability of the media.

Freedom of expression also means different things. One meaning is the *libertarian* one of there being no limits, no prohibitions or taboos, nor obligations either. Another meaning is being able to use media actively and with impunity to question and oppose

dominant groups and ideologies for a shared social purpose. A third meaning is the real possibility of access to the means of communication in public. A fourth, more individual, meaning is the freedom to express a personal belief or view of the truth openly and honestly without constraint or impediment. A fifth meaning is the commercial one of freedom to trade in media goods in the open market without restrictions on competition or other conditions. These different meanings have often been confused or just lumped together in the arguments for and against freedom for the media although they have varying implications for accountability.

### Final remarks

My argument, arrived at by a rather tortuous route can be summarized in fairly simple terms. Firstly, the media as public institution of communication cannot and do not escape a range of responsibilities to society arising from their history and the position they occupy in society. But they are also an essential part of the whole process of communication and not to be regarded simply as impediments to freedom.

Secondly, and following from this the media are called to account in various ways and with varying degrees of possible constraint, depending on the issue and other circumstances of the case. The fact of being called to account does not in itself violate the various freedoms of communication that can be claimed. Accountability cannot be considered of its essence as inconsistent with freedom. One important aspect of freedom of communication is the freedom to choose to whom one is accountable.

Thirdly, in a free society it is desirable that multiple forms and *for a* of accountability should exist, to avoid centralised power of control over media, to maximise space for freedom, even freedom for 'error' and 'irresponsibility' and also to reflect the many and real differences of purpose lying behind the whole enterprise.

Fourthly, mass media cannot claim the same kind and degree of freedom for all their publication decisions as can individuals. In some cases they may even have more freedom where the public good requires it. There is also a role for public policy that has as its goal both the protection of media freedom and also conformity to the expectations of society, to be secured by legitimate and non-punitive means.

Finally, I would like to use the occasion to recommend more attention within the field of communication to the matters discussed and other issues of a similar kind. There is a need to develop a branch of theorising in which philosophical ethical, social political and legal matters surrounding public communication can be explored. This need arises from the relative paucity and fragmentary nature of current theorising, which is often too closely tied to practical and immediate concerns of policy and the current realities of a single country or media system. It also stems from the rapidly changing circumstances of public communication that have been referred to. The task is not, of course, for communication science alone, but the field does have something distinctive to contribute and stands at a central point in identifying particular issues of the kind that I have been discussing today.

## References

- Brummer, J. (1991) *Corporate Responsibility: an interdisciplinary analysis*. Westport VN: Greenwood Press.
- Buttry, R. (1993) *Social Accountability in Communication*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Christians, C. (1989) 'Self-regulation: a critical role for codes of ethics', E. E. Dennis *et al.* (eds.) *Media Freedom and Accountability*. Westport, CN: Greenwood Press.
- Dennis, E. E., Gillmor, D and Glasser, T. L. (eds.) *Media Freedom and Accountability*. New York: Greenwood Press.
- Feintuck, M. (1999) *Regulating the Media*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Glasser, T. L. (1986) 'Press responsibility and first amendment values' in D. Elliott (ed.) *Responsible Journalism*, pp. 81-89. Beverly hills CA: Sage.
- Hoffmann-Riem, W. (1966) *Media Regulation*. New York: Hampton Press.
- Lichtenberg, J. (1990) 'Foundations and limits of freedom of the press' in Lichtenberg, J., (ed.) *Democracy and the Mass Media*, pp. 102-135. Cambridge: Cambridge University Press.
- McQuail, D. (1992) *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage.
- McQuail, D. (2003) *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford: Oxford University Press.
- Nerone, J. (ed.) (1995) *Last Rights: Revisiting Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Plaisance, P. L. (2000) 'The concept of media accountability reconsidered', *Journal of Mass Media Ethics*, 15, 4: 257-268.
- Pritchard, D. (2001) *Holding the Media Accountable*. Bloomington IN: University of Indiana Press.
- Schauer, J. (1982) *Free Speech: a Philosophical Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schultz, J. (1998) *Reviving the Fourth Estate*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Semin, G. R. and A. S. R. Mansfield (1983) *The Accountability of Conduct: a Socio-Psychological Account*. New York: Julian Messer.

# Leituras



**Mesquita, Mário (2003) *O Quarto Equívoco, O poder dos média na sociedade contemporânea*, Coimbra: MinervaCoimbra**

Helena Sousa\*

*‘Este Quarto Poder está numa fase peculiar da sua evolução. Por um lado, está cada vez mais satisfeito com o poder que o corrompe; por outro, vai no sentido de uma impotência elefantina relativamente a todas as questões que realmente interessam’.* Citando Martin Amis, Mário Mesquita arranca para uma densa análise do paradoxal Quarto Poder ou ‘Quarto Equívoco’, como lhe chama. Procurando desmontar mitos e preconceitos sobre o poder do jornalismo e dos *media*, o reconhecido jornalista e professor da Escola Superior de Comunicação Social apresenta, neste livro, um heterogêneo grupo de textos que perspectivam criticamente as práticas e os discursos do jornalismo dos nossos dias.

Não se trata de uma obra concebida de raiz. Temos perante nós o resultado de um percurso de pensamento desenvolvido e tornado público ao longo de uma década (entre o início dos anos 90 e o início deste século) em momentos e contextos bem diferenciados. *O Quarto Equívoco, O Poder dos Média na Sociedade Contemporânea* é uma colectânea de 27 artigos de revistas especializadas, aulas, conferências, palestras, que – pela sua relevância e dispersão – mereciam estar reunidos num único documento, facilitando assim o acesso ao que de melhor se tem escrito, em Portugal, sobre teorias e práticas de Jornalismo.

Mário Mesquita dá-nos conta, na apresentação desta obra, de que não tem a pretensão de solucionar questões que, durante mais de cem anos, a investigação sobre a opinião pública e os *media* tem ajudado a formular, sem conseguir esclarecer cabalmente. Nenhum autor estaria em condições de o fazer, mas Mário Mesquita está particularmente bem posicionado para dar um contributo de grande significado para a compreensão de ‘alguns aspectos da crise do jornalismo na sociedade contemporânea’. Com um longo percurso de excelência no jornalismo, conhece, por dentro, as rotinas das redacções e as lógicas das empresas de que dependem. Enquanto professor de Comunicação, é sistematicamente confrontado com novos problemas e desafios que o obrigam a pensar quotidianamente as articulações entre a experiência feita e a teoria. Enquanto investigador, Mário Mesquita combina um profundo conhecimento da literatura sobre as Teorias do Jornalismo com o rigor criativo de um pensamento autónomo.

Estão, portanto, reunidas as melhores condições para uma profícua produção científica que, nesta obra de quatrocentos páginas, se organiza em cinco partes. A primeira, intitulada ‘*Actualidades*’, compreende textos sobre ‘Celebração e a excomu-

\* Professora de Políticas da Comunicação e de Jornalismo da Universidade do Minho. Membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da mesma universidade (helena@ics.uminho.pt)

nhão nos acontecimentos mediáticos’, ‘Envolvimento e distanciamento na conduta do jornalista’, ‘Rumos do Jornalismo na era da hipérbole’ e ‘As tendências comunitaristas no jornalismo cívico’. Aí, Mário Mesquita reúne um conjunto de intervenções recentes nas quais discute a problemática noção de acontecimento mediático; a tensa relação de aproximação/distanciamento do jornalista com o acontecimento e o ‘valor do recuo’; e o papel do jornalismo, nomeadamente do chamado jornalismo cívico ou público na reinvenção de uma esfera pública verdadeiramente participada.

A segunda parte, ‘*Poderes*’, é dedicada às ‘Percepções contemporâneas do poder dos *media*’, às ‘Tendências da Comunicação Política’, à ‘Retórica mediática e (a)os direitos da pessoa’ e à ‘Personagem jornalística da narratologia à deontologia’. Neste contexto, procede-se a uma contextualização e a uma desmontagem do conceito ‘quarto poder’ e interroga-se o jornalismo enquanto ‘contra-poder’. São também analisadas a retórica política, a retórica mediática, a construção das narrativas e as construções das personagens políticas e jornalísticas.

A terceira parte, intitulada ‘*Perspectivas*’, situa-se no cruzamento entre os *media*, o ensino, o cinema e a informação internacional. Sendo provavelmente o capítulo com menor unidade temática, compreende artigos de grande importância pelo regresso a antigos debates que, apesar da sua pertinência, parecem não fazer parte do núcleo central da agenda política e mediática. São disso exemplo as assimetrias, as desigualdades no acesso à formação e à informação de que, entre outros temas, nos fala Mário Mesquita neste capítulo.

Em ‘*Deontologias*’, na quarta parte do livro, somos confrontados com oito textos, entre os quais podemos destacar ‘Em louvor da Santa Objectividade’, ‘A deontologia do jornalismo como antecipação ao direito’, ‘A provável (in)utilidade da deontologia em tempos de euforia mediática e ‘O meta-jornalismo ou a auto-regulação informal’. Estas problemáticas estarão talvez mais próximas do que constituiu o debate público sobre o jornalismo e os *media*. A ética, a moral, a deontologia, a auto-regulação e a hetero-regulação são perspectivadas de forma, simultaneamente, simples e complexa, tornando estes artigos particularmente úteis para os profissionais que queiram aprofundar a reflexão sobre o seu desempenho e sobre o trabalho das redacções em que estão inseridos.

Esta obra termina com um capítulo dedicado aos ‘*Cerimoniais*’ que é, nas palavras do autor, construído à volta da teoria dos ‘acontecimentos mediáticos’, estabelecida por Daniel Dayan e Elihu Katz. Todos os artigos foram ‘elaborados *a latere* de um trabalho de investigação sobre a ‘televisão cerimonial’, incluindo a abordagem teórica dos conceitos de cerimónia, ritual, liturgia, espectáculo e festa e da sua possível aplicação ao discurso televisivo’. ‘A Cerimónia do esquecimento – os funerais de Hirohito’, ‘O performativo cerimonial – da praça pública à televisão’, ‘O tempo cerimonial na televisão ou a nostalgia programada’, ‘Retóricas da Comunicação – do jornalismo às telecerimónias’, ‘Legitimação política e acontecimentos cerimoniais’ e ‘A construção televisiva de acontecimentos festivos’ são os seis textos que encerram este trabalho, numa parte do livro particularmente homogénea.

À exceção deste último capítulo, que revela uma grande centralidade temática e teórica, estamos perante um livro que, mais do que uma tese singular sobre o jornalismo contemporâneo, revela o exercício da profissão e dos seus poderes (e impotências) à luz de inúmeros equívocos e antagonismos. Os paradoxos do jornalismo e dos *media* são ainda apresentados num contexto mais alargado das contradições dos próprios sistemas democráticos e da crise de legitimidade que parece hoje caracterizá-los. Nas articulações que tece com o campo social mais amplo em que se inserem os vários jornalismo e as suas representações, Mário Mesquita vai dando conta dos constrangimentos (e potencialidades) económicos, sociais, culturais e míticos em que navega esta ideia frágil de todos os dias nos contarem o presente.

**Fidalgo, Joaquim (2004) *Em Nome do Leitor – As colunas do provedor do 'Público'*, Coimbra: MinervaCoimbra.**

Sara Moutinho\*

Num momento em que, no panorama mediático, se assiste a uma sucessão de casos em que a ética e a deontologia são postas em causa, e em que a conjuntura social e política traz de novo à luz do dia o debate sobre os benefícios e as desvantagens da auto-regulação dos *media*, é de saudar a iniciativa de editar, em livro, uma selecção dos escritos semanais de Joaquim Fidalgo enquanto Provedor do Leitor do jornal *Público*, cargo que ocupou entre Outubro de 1999 e Setembro de 2001.

O exercício consciente do jornalismo pressupõe, inevitavelmente, um esforço constante de reflexão por parte dos profissionais, tanto ao nível individual, como no âmbito das próprias rotinas de produção noticiosa de uma redacção. No entanto, esta reflexão não pode ficar refém de si própria, prisioneira da convergência entre o ponto de origem e o ponto de destino (o jornalista), como se a prática jornalística se encontrasse encerrada numa redoma de vidro, incontaminada (e incontaminável) por outro dos elementos que compõem o processo comunicativo: o leitor.

Cabe ao Provedor a tarefa (que se adivinha por vezes árdua!) de estabelecer uma ponte entre o leitor e o jornal, entre aquilo que são as legítimas expectativas de uns e as condicionantes de ordem pragmática de outros. O eterno debate entre o “ser” e o “dever ser” é, neste caso, mediado pela figura do Provedor do Leitor, cargo ainda inexistente na esmagadora maioria dos órgãos de comunicação social em Portugal.

Esta obra oferece a oportunidade de leitura de uma selecção de alguns dos textos publicados na coluna do Provedor do Leitor, durante o período em que Joaquim Fidalgo assumiu este papel num dos jornais considerados “de referência” em Portugal. Ao invés de serem apresentados por ordem cronológica de publicação, os artigos encontram-se agrupados de acordo com a sua temática, o que facilita a leitura e contribui para uma maior coerência do seu conteúdo.

O autor, actualmente docente de Jornalismo no Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, começa por abordar a questão da clareza e da transparência no exercício do jornalismo: a “verdade” e os “factos”, as relações entre jornalistas e fontes (sobretudo no que diz respeito ao tratamento noticioso de assuntos ligados à actualidade política), a confusão entre informação e opinião e os perigos decorrentes de subtis formas de manipulação, entre outros, são alguns dos temas que figuram num primeiro capítulo.

\* Ex-jornalista da Agência Lusa e Doutoranda em Ciências da Comunicação, na Universidade do Minho, no âmbito de um projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (smoutinho@ics.uminho.pt).

A relação entre o leitor e o jornal, assentando (não só, mas também) na credibilidade, é, simultaneamente, frágil e forte – frágil, porque esta credibilidade, tal como a honra ou a reputação pessoal, demora muito tempo a ser construída, mas apenas um momento a ser destruída; forte, porque, não poucas vezes, o leitor entende o jornal como seu, exigindo-lhe a manutenção da qualidade e chamando-o “à pedra” quando se verificam falhas jornalísticas ou “pecadilhos” do foro ético ou deontológico.

Naturalmente, cada caso é um caso e “os jornais não são todos iguais” (p. 43), como nota o autor no início do segundo capítulo da obra. “Os leitores de um jornal habituam-se a contar com uma determinada linha editorial, com um projecto informativo específico que não se confunde com outros” (*idem*), e quando a expectativa é defraudada, os leitores reclamam, num saudável exercício de cidadania que acaba por beneficiar o órgão de comunicação, forçando-o a melhorar a sua qualidade. Casos em que os leitores se interrogam sobre os critérios de escolha de determinados títulos ou imagens ou em que, pura e simplesmente, contestam decisões dos responsáveis editoriais da publicação, considerando que esta está a fugir do seu registo habitual, servem como ponto de partida para dar a conhecer um vislumbre daquilo que é o dia-a-dia de uma redacção.

As questões relacionadas com o rigor das informações publicadas, com o respeito pelos leitores, pelos protagonistas das notícias e pelas fontes e com a decência no tratamento noticioso de determinados assuntos ocupam o terceiro capítulo deste livro. Não deixa de ser curioso, quando nos recordamos que os textos têm já alguns anos de vida, verificar que algumas das situações analisadas mantêm uma permanente actualidade: seja o cumprimento do “princípio do contraditório” (pp. 89 e ss.), o esforço de não citar declarações fora do contexto em que foram produzidas ou a necessária ponderação antes de serem utilizadas imagens que possam ser chocantes para determinados leitores.

Os dois capítulos seguintes debruçam-se, respectivamente, sobre a responsabilidade assumida pelos órgãos de comunicação – que deriva também do poder e da influência que estes detêm – e sobre a credibilidade e a independência, de cuja manutenção depende a sobrevivência de qualquer projecto informativo de qualidade. Há aqui espaço para a discussão sobre aspectos de natureza muito diversa.

Temos, por um lado, a questão da credibilidade, quer do jornalista quer do próprio jornal, que se configura como uma autêntica pedra-de-toque no que respeita ao escrutínio público do jornalismo. “Dos jornalistas (...), espera-se um sentido profissional e um rigor deontológico que não os deixe prisioneiros de crenças ou filiações pessoais e lhes recorde permanentemente que são responsáveis perante o público para quem trabalham” (p. 139), defende Joaquim Fidalgo. E em relação ao jornal como um todo, ele “não pode garantir em absoluto que contará sempre a verdade; mas pode e deve assegurar que, em todas as circunstâncias, tentará buscá-la o mais empenhadamente possível, de boa fé, com honestidade e independência” (*idem*).

Mas, por outro lado, temos também interessantes considerações sobre aspectos que infelizmente muitas vezes são considerados “menores” quando se trata de avaliar um

jornal, desde a inclusão (ou exclusão) de determinados assuntos na agenda mediática até à própria utilização da língua portuguesa, pois “não pode escamotear-se o facto de que muitos leitores se queixam das incorrecções de escrita e sentem que elas afectam a sua confiança no jornal” (p. 114).

O último capítulo versa os desafios e os riscos que se colocam ao jornalismo, desde a preservação da autonomia até à concretização de medidas de auto-regulação, desde a crescente perigosidade da profissão em contextos de conflito até a uma eventual “crise do jornalismo”, desde o respeito pelo sigilo profissional do jornalista até às crescentes críticas de excesso de sensacionalismo nos órgãos de comunicação social.

A obra ajuda o leitor a inteirar-se das questões que se colocam ao exercício do jornalismo, dos dilemas que a todo o momento surgem e dos critérios que fundamentam as decisões tomadas. Partindo de casos concretos como mote para uma reflexão mais alargada, os textos da coluna do Provedor do Leitor do *Público* aqui compilados compõem-se de um inegável interesse e ultrapassam em muito a mera preservação da memória do jornal.

## Resumos/Abstracts



## **Continental Shifts: Capitalism, Communications and Change in Europe** **Transformações continentais: capitalismo, comunicação e mudança na Europa**

Graham Murdock

Este artigo apresenta as fundamentais linhas de pensamento no âmbito da Economia Política da Comunicação e dos *Media*, desde os primórdios do capitalismo moderno até à actualidade. Distinguindo a Economia da Economia Política, este trabalho examina a cisão entre a perspectiva Crítica (mais centrada nas questões da propriedade e do poder) e a Clássica (mais centrada na análise dos mercados e nos mecanismos de competição) que marcou irreversivelmente o desenvolvimento da Economia Política. Apesar das distintas tradições internas à Economia Política, para os seus teóricos, as questões relacionadas com a produção e o consumo cultural nunca são meramente económicas. São sempre questões que se prendem com a distribuição do poder na sociedade e com as suas consequências para desenvolvimento do espaço público. À luz das perspectivas teóricas da Economia Política, este trabalho procura apresentar as mais recentes transformações nos mercados da comunicação e dos *media* na Europa e os mais recentes desafios e oportunidades com que a disciplina se debate numa fase de emergência de uma esfera pública digital.

**Palavras-chave:** economia política, comunicação, capitalismo, mudança, Europa

## **Studying the political economy of media and information**

### **Estudando a economia política dos *media* e da informação**

Janet Wasko

O estudo da Economia Política da Comunicação deixou de ser uma área marginal no âmbito dos estudos da Comunicação e dos Media na América do Norte e na Europa. A Economia Política tem-se mostrado progressivamente relevante para a compreensão do crescimento e da expansão global das indústrias mediáticas e da informação e os investigadores têm-se voltado para esta perspectiva como uma forma necessária e

lógica de estudar estas transformações. Este artigo procurará apresentar os fundamentos da disciplina e os mais relevantes estudos desta área científica nos Estados Unidos e pontualmente na Europa. Pretende-se essencialmente dar uma visão ampla do desenvolvimento desta perspectiva e da mais representativa investigação, não esquecendo as pontes que é possível estabelecer com a Economia dos Media e com os Estudos Culturais.

**Palavras-chave:** economia política, comunicação, informação, indústrias culturais, Estados Unidos

**From the myth of cyberspace  
to the political economy of computer communication  
Do mito do ciberespaço à economia política da comunicação digital**

Vincent Mosco

O desenvolvimento das comunicações mediadas por computador, nos anos 80 e 90, deu um novo *momentum* ao mito tecnológico e a noções inter-relacionadas tais como o fim do espaço, do tempo, da política e da história. Com base na Economia Política da Comunicação e dos *Media*, este artigo desmonta as fundações desse mito e explicita a sua insustentabilidade. O ciberespaço é, nesta perspectiva, apresentado como o resultado do desenvolvimento mútuo da digitalização e da comercialização, uma vez que a digitalização (combinando o potencial de uma linguagem universal com o potencial de uma cada vez maior personalização da oferta) tem vindo a intensificar o processo de comercialização da informação e do entretenimento. Assim sendo, o ciberespaço, enquanto lugar mítico para o desenvolvimento de uma democracia mais avançada, pode não passar de um espaço altamente comercializado com reduzida margem de manobra para a diversidade e para o debate de ideias.

**Palavras-chave:** economia política, mito, ciberespaço, digitalização, comercialização

## **Políticas para a sociedade da informação em Portugal: da concepção à implementação**

### **Policies for the information society in Portugal: from conception to implementation**

Lurdes Macedo

Starting from different points of view about the “Information Society” concept, this article identifies the challenges that the eventual “new” informational organization society model places to a country such as Portugal, frequently called “semi-peripheral” or “disadvantaged”. We, therefore, propose the analysis of the governmental political evolution for the development of the Information Society, mainly of the financial means that concentrates them and makes possible their execution: the Operational Program for the Information Society (POSI). This analysis goes through the conception (issues and measures) of POSI and its coherence with the present day understanding about what really is the “Information Society”, as also by its implementation and effective answer to the challenges placed by the informational model of the social development. Knowing that Portugal is one of the strongest adherents to the information and communication technologies, but yet with some visible indicators of social underdevelopment, this study tries to explore the possibility of the policies for the Information Society, so far conceived and implemented, are not entirely corresponding to the starting main purpose which is the promotion of a truly “informationalized” society.

**Key words:** information society, challenges, policies, posi (operational program for the information society)

## **The economics of public service television and the citizenship rhetoric**

### **A economia do serviço público de televisão e a retórica da cidadania**

Helena Sousa e Manuel Pinto

Enfrentando uma enorme competição e grandes dificuldades financeiras, os Serviços Públicos de Televisão estão a redefinir os seus modelos e à procura de novos futuros. A televisão portuguesa de Serviço Público, Radiotelevisão Portuguesa (RTP), não é excepção à regra e importantes transformações foram recentemente introduzidas. O governo de centro-direita, no poder desde 2002 com maioria absoluta, considerou a reestruturação da RTP como um objectivo político da maior relevância, e numa acção inédita, decidiu atribuir um canal generalista da RTP à chamada ‘sociedade civil’. Este artigo analisa essa medida política e as suas implicações. Dá conta de que, em termos retóricos, este modelo visa desenvolver um novo modelo de cidadania e de participação. No entanto, a realidade parece mostrar que a implementação deste modelo se

prende mais com questões económicas e financeiras do que com a proliferação qualificada de vozes na esfera pública.

**Palavras-chave:** serviço público, televisão, economia, sociedade civil, cidadania

### **Situação actual e tendências da situação económica e financeira dos operadores de televisão em Portugal**

#### **Portuguese television operators: current situation and economic/ financial trends**

Pedro Jorge Braumann

This short article focuses on the attention that should be given to the financial situation of the generalist Portuguese terrestrial television channels if we are to understand their overall entrepreneurial strategies. Television operators have globally performed poorly in financial terms.

**Key words:** Radiotelevisão Portuguesa, commercial television, economy, finances

### **A televisão adiada: as políticas para a televisão regional e local em Portugal**

#### **Postponed television: the politics of regional and local television in Portugal**

Dora Mota

This paper seeks to describe the recent policies for regional and local television in Portugal, within the context of the media transformations since the late 80's. Although later than other European countries with stronger regional identities, Portugal had also its "pirate" channels outbreak, which burst after the local radios legalization efforts. But the creation of a specific regulatory framework for regional and local television was never a priority for the Governments, nevertheless the huge transformations and technological upgrades that media went through in those years. The smallness of the advertisement market was presented as the main obstacle, although it is clear the lack of political willingness in giving away the control of a traditionally State controlled media. Recently the biggest Portuguese telecommunications corporation created regional channels in the cable which became a failure. At the moment, regional television remains withheld in the public service, which transferred regional coverage to the cable, against the regulatory body recommendations.

**Key words:** Communications Policy, Regional Television, Local Television, Regional Identity, Proximity Television

## **Rádio em Portugal: tendências e grupos de comunicação na actualidade**

### **Portuguese radio: trends and groups of communication in the present**

Rogério Santos

The paper illustrates the ongoing situation in Portuguese radio. At the beginning, it deals with a small history of the medium in our country, and then it gives information about the main groups of radio, market advertising, their publics and audiences, and governmental politics of incentives. In the set of trends and conclusions, the article points out the increasing liberalization, just like in others European countries, and the consequent formation of stronger and innovative groups of communication, the association of allotment of resources in smallest stations and the challenges of the radio at the Internet. At the same time, it highlights the public service deficiencies and the precariousness of labour force in many local stations.

**Key words:** radio, groups of portuguese radio, advertising, audiences, programmes

## **O custo das não-decisões na imprensa local e regional em Portugal**

### **The costs of non-decisions in Portuguese regional and local press**

Paulo Ferreira

The study of local and regional press in Portugal is yet in an initial phase. Nevertheless, according to what we know from several studies, is possible to say that the present characteristics of the sector are in the opposite side of the importance this type of publications can and must have in local and regional communities. We can easily understand the consequence of this gap: without good newspapers, local and regional communities can not have good “proximity information”. Apart from other factors that can explain this situation, this article tries to explain the political dimension of the problem. Our hypothesis is that the Portuguese local and regional press is a victim of the bad decisions, and above all of the non-decisions, taken by the Portuguese governments. This discussion is currently very relevant because the Portuguese Executive (XVI Constitutional Government) is trying to design a reform to the sector.

**Key words:** local and regional press, decision, non decision, globalization, public space

## **Imprensa regional e políticas da comunicação: situação geral no quadriénio 1999-2002**

### **Regional press and communications policy from 1999 up to 2002**

Victor Amaral

Taking into consideration the social and cultural relevance of the regional press, we will make in this article a brief incursion through this sub-sector communications policy in the Portuguese context. We will pay particular attention to the 1999-2002 period as it coincides with the implementation of the new governmental incentives regime. This analysis will put forward two distinct visions. The protectionist view is the dominant one as around 900 newspapers are dependent on state's subsidies. The liberal vision calls for new challenges, innovation and entrepreneurial creativity. The survival and the future of the proximity press depend at a great extent on the development of these two perspectives.

**Key words:** regional press, communications policy, incentives, protectionism, proximity press

## **Os media na Galiza: as famílias mandam**

### **Media in Galicia: the family ownership**

Xosé López

The media system in Galicia has always had a strong local aptitude and it is currently in the hands of Galizian families. The communications companies have entered the 21st Century with a familiar property model characterised by a weak entrepreneurial structure, by a local and regional market leadership in relation to Madrid-based media, by a strategic attention to more immediate contents, and by the poor presence of its own language contents in most Galician private companies. In Galicia we are facing a paradigmatic communications' model based on local media which throughout history has managed to establish strong proximity links and an acceptable relationship with users.

**Key words:** media system, media groups, property, contents, galicia

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

### **Media concentration in Portugal: what laws?**

Elsa Costa e Silva

This article aims to analyse the concentration of media ownership in Portugal regarding legislation. The European and national perspectives are taken into consideration. At the European level, there is a regulatory framework which is not expressed in a specific law, but in an environment that tends to favour concentration. The Portuguese juridical frameworks which rule the Press, Radio and Television sub-sectors are looked at throughout two decades to facilitate the understanding the evolution suffered by the legislation with the objective of liberating the limits to ownership and allowing concentration.

**Keywords:** Concentration, ownership, multimedia, regulation, law

## **Alta Autoridade para a Comunicação Social e o direito de resposta**

### **High authority for the media and the right to reply**

Manuela Espírito Santo

The extinction of the High Authority for the Media (HAM) constitutes one of the converging points of the 16<sup>th</sup> Constitutional government's colligation parties (PSD-CDS/PP) and the Socialist Party, the bigger opposition party. Unrecognized or merely unknown, the High Authority for the Media has been, since its setting up, under the fire mainly due to what was perceived as the excessive "governmentalization" of its members. However, a progressive number of complaints presented to this regulatory body demonstrates that a meaningful sector of society trusts this regulating entity. Despite its fragilities, mainly related to the lack of resources, the role the High Authority has played, namely in the Right to reply sphere, appears to justify its existence.

**Keywords:** High Authority for the Media, media, right to reply, communications policy, citizenship



## Normas para apresentação de originais

A revista *Comunicação e Sociedade* está aberta à colaboração de todos os docentes, investigadores e profissionais no âmbito das Ciências e Técnicas da Comunicação. Os artigos a publicar podem incidir sobre investigações empíricas, revisões de literatura, apresentação de modelos teóricos ou recensões de obras.

Na apresentação dos artigos, os autores deverão seguir as seguintes instruções:

a) Os originais deverão ser enviados em formato electrónico para: CECS@ics.uminho.pt. No caso de números temáticos, os originais deverão ser enviados para o correio electrónico do respectivo coordenador.

b) Deverão ser ainda enviadas três cópias em papel para: Núcleo de Estudos em Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga.

c) Os originais deverão ser dactilografados a dois espaços em folhas brancas normalizadas (tipo A4), letra Times New Roman, 12 pt. Figuras, quadros e desenhos deverão aparecer no fim dos originais, em folhas separadas. Os originais electrónicos deverão ser enviados em Word (ambiente Windows ou Mac). Os gráficos deverão ser sempre acompanhados dos respectivos valores e com possibilidade de edição.

d) Os originais deverão ser acompanhados de um resumo, máximo mil caracteres, em português e inglês. Os originais completos não deverão ultrapassar os cinquenta mil caracteres.

e) Deverá ser enviada uma página separada do manuscrito, contendo os seguintes elementos: Título do artigo, em português e inglês; Nomes e instituições dos autores; Palavras-chave, em português e inglês (máximo de cinco); Nome e endereço completo (incluindo telefone, fax e e-mail) do autor responsável por toda a correspondência relacionada com o manuscrito.

f) As citações ou referências a autores e obras deverão obedecer ao seguinte padrão: (Berten, 2001); (Winseck & Cuthbert, 1997); (Gudykunst *et al.*, 1996), correspondendo, nas referências bibliográficas apresentadas no final do trabalho, ao seguinte padrão:

Berten, A. (2001) 'A Ética da Discussão: Ideologia ou Utopia?', *Comunicação e Sociedade*, 4: 11-44.

Foucault, M. (1971) *L'Ordre du Discourse*, Paris: Gallimard.

Winseck, D. & Cuthbert, M. (1997) 'From Communication to Democratic Norms: Reflections on the Normative Dimensions of International Communication Policy' in Sreberny-Mohammadi, A., Winseck, D., McKenna, J. & Boyd-Barrett, O. (eds.) (1997) *Media in a Global Context: A Reader*, London: Arnold, pp. 162-76.

Gudykunst, W., Ting-Toomey, S. & Nishida, T. (eds.) (1996) *Communication in Personal Relationships Across Cultures*, Thousand Oaks, CA: Sage.

g) Os artigos publicados são da responsabilidade dos respectivos autores.

h) Os autores receberão as provas (incluindo Quadros e Figuras) para correcção e deverão devolvê-las até 15 dias após a sua recepção.

i) Os autores terão direito a um exemplar da revista em que os seus trabalhos sejam publicados.

j) A revista *Comunicação e Sociedade* está aberta a toda a colaboração, não se responsabilizando, contudo, pela publicação de originais não solicitados. Os originais não serão devolvidos, independentemente da sua publicação ou não.

k) Os originais enviados à revista *Comunicação e Sociedade* serão submetidos a revisão previamente à sua publicação.

