



Comunicação e Sociedade

REVISTA 11 | 2007 | A REGULAÇÃO DOS *MEDIA* EM PORTUGAL

Política e regulação: fundamentos e problematizações

Novos desafios à política e à regulação dos *media*

Regulação, auto-regulação e empresas mediáticas



Universidade de Minho
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade







Título: COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE 11

Director: Moisés de Lemos Martins
Director-adjunto: Manuel Pinto

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 García (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

Albertino Gonçalves, Alexandra Lázaro, Anabela Carvalho, Aníbal Alves, Bernardo Pinto de Almeida, Carolina Leite, Felisbela Lopes, Hália Costa Santos, Helena Sousa, Jean Martin Rabot, Joaquim Fidalgo, José Neves, Manuel Pinto, Moisés de Lemos Martins (Presidente), Rosa Cabecinhas, Sara Pereira, Zara Pinto-Coelho.

Conselho de Redacção

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

Coordenação do volume: Manuel Pinto e 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 (CECS), Universidade do Minho, 4710-057 Braga, em colaboração com o *Campo das Letras Editores S. A.*, Edifício Mota Galiza – Rua Júlio Dinis, 247 – 6.º E1, 4050-324 Porto. Tel. 22 60 80 870/ Fax. 22 60 80 880/ Email: campo.letras@mail.telepac.pt/ Site: 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 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 desta revista.

Grafismo: António Modesto

Tiragem: 1000 exemplares.

Redacção e Administração: CECS – Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 4710-057 Braga. Tels. 253 604214/ 253 604280. Faxes 253 678850 – 253 676966.

Impressão: Tipografia do Carvalhido – Porto

ISSN: 1645-2089

Depósito legal: 166740/01

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

Índice

Nota de abertura

A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal 5
Manuel Pinto e Helena Sousa

Conferência inaugural

A hetero-regulação dos meios de comunicação social 15
Augusto Santos Silva

Política e regulação: fundamentos e problematizações

Ética e deontologia no fenómeno da comunicação 31
Rui Assis Ferreira

Notas sobre “O lugar da ética e da auto-regulação
na identidade profissional dos jornalistas” 37
Joaquim Fidalgo

Entidades reguladoras: três décadas de reticências 57
Manuela Espírito Santo

Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal 65
Francisco Rui Cádima

Novos desafios à política e à regulação dos *media*

Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social 87
Elsa Costa e Silva

Regulação, mercado e políticas de comunicação 99
Pedro Jorge Braumann

A regulação da televisão para crianças em Portugal:
estado da situação e propostas de acção 109
Sara Pereira

Regulação, auto-regulação e empresas mediáticas

Pensar a regulação dos *media* numa sociedade em mudança
Estrela Serrano 129

Dos excessos da TV generalista: retratos da informação semanal
emitida em horário nobre
Felisbela Lopes 135

O imperativo da regulação participada
Alfredo Maia 149

Varia

A Europa Comunitaria e a sua tendencia á descentralización
no âmbito audiovisual
Antía López Gomez 159

A ficción audiovisual contemporânea: as accións nucleares
e as catálisis no modelo narrativo linear dominante
Enrique Castelló Mayo 165

Imagens publicitárias: jogos do olhar, género e sexualidades
Zara Pinto-Coelho 175

Secularização e espaço público
Joaquim Costa 185

Leituras 193

Abstracts 215

Normas para apresentação de originais 223

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

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

Manuel Pinto* e Helena Sousa**

As nossas razões

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

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

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

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

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

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

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

- i) entendemos que a função de regulação não pode ser matéria confinada apenas à relação regulador-regulados;
- ii) entendemos que é necessário que diferentes actores directa ou indirectamente implicados nas políticas de comunicação se encontrem e debatam os seus pontos de vista, num quadro liberto da pressão de outras agendas que não sejam as do próprio debate;
- iii) nos encontramos num momento complexo e, ao mesmo tempo, desafiador, de mudanças culturais, políticas e tecnológicas, em que se torna necessário afirmar a cidadania face aos *media*;
- iv) entendemos que, apesar de todas as contradições e de todas as polémicas que envolveram o nascimento da ERC, é importante debater a existência de uma instância de regulação e o modo como a função reguladora se exerce.

O estado da arte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os contributos para o debate

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

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

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

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

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

Referências

- Hans-Bredow-Institute for Media Research at the University of Hamburg (2006) *Final Report Study on Co-regulation Measures in the Media Sector*, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media, Unit A1 Audiovisual and Media Policies, Tender DG EAC 03/04, Contract no. 2004-5091/001-001 DAV BST.
- Black, Julia (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science. Disponível em: <http://www.lse.edu/collections/CARR/pdf/Disspaper4.pdf>
- Council of Europe (2000) Recommendation no. R (2000) 23 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector, Adoptado pelo Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 2000.
- European Commission (2001) European Governance – a White Paper, COM(2001)428 final, disponível em: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.

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

Conferência inaugural

A hetero-regulação dos meios de comunicação social

Augusto Santos Silva*

Resumo

A Constituição da República Portuguesa menciona explicitamente a existência de um organismo regulador da comunicação social exterior à mesma. De facto, os princípios da regulação baseiam-se, não só na garantia da liberdade de imprensa, mas também, e talvez com maior relevância, num conjunto de direitos positivos, como o direito de se ser informado pelos *media*, entre outros. De acordo com a Constituição, deverá haver uma regulação externa, atendendo especialmente às questões da diversidade e pluralidade. Este artigo pretende ser um olhar para o modelo da nova entidade reguladora, as suas novas funções e tarefas, enquadrado pelos princípios constitucionais.

Palavras-chave: *media*, regulação, hetero-regulação, Constituição

1. Um imperativo constitucional

Em Portugal, a regulação dos meios de comunicação social é um imperativo constitucional. É-o desde 1976, tendo sido actualizada em sucessivas revisões. Até 1989, contudo, a actividade das instâncias de regulação (primeiro, os Conselhos de Informação, depois o Conselho de Comunicação Social) cingia-se aos órgãos pertencentes ao Estado ou a entidades sujeitas ao seu controlo económico. Só na revisão constitucional de 1989 – a mesma que abriu a televisão à iniciativa privada – é que a regulação pública, daí em diante assumida pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, passou a abranger todos os meios (cf. Carvalho, Cardoso & Figueiredo: 2003: 255-266).

Considerando os artigos 37.º a 39.º da Constituição, cujos termos presentes foram fixados na revisão de 2004, creio poder dizer-se que é tripla a justificação da regulação: porque existe liberdade de expressão e informação, a qual não pode ser condicionada por qualquer tipo ou forma de censura; porque a liberdade de expressão e informação

* Ministro dos Assuntos Parlamentares com a tutela da Comunicação Social, ex-ministro da Educação, ex-ministro da Cultura e Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (gmap@map.gov.pt).

tem de se articular com os restantes direitos, liberdades e garantias pessoais; e porque a forma específica de realização da liberdade de expressão e informação que é a liberdade de imprensa tem de ser garantida e promovida.

Assim, em primeiro lugar, todos temos o direito de exprimir e divulgar o nosso pensamento e o direito de informar, informarmo-nos e sermos informados. Este direito não está limitado por qualquer forma de censura, prévia ou aposteriorística. É uma liberdade – o direito de não sermos impedidos de nos exprimirmos e de informarmos ou informarmo-nos; e é um direito positivo – o direito de acesso aos meios de expressão e o direito de sermos informados por, entre outros, os meios de comunicação social (Canotilho & Moreira, 1993: 225-226). Ao Estado cumpre garantir estes direitos, seja na sua dimensão negativa, seja na sua dimensão positiva. Um dos modos de o garantir é através de regulação adequada, a qual, portanto, tem também por finalidade a promoção do direito de acesso dos cidadãos aos *media*.

Em segundo lugar, a liberdade de expressão e informação não é um direito absoluto ou irrestrito. Deve, designadamente, articular-se com os outros direitos pessoais, o que implica, se olharmos a questão do lado dela, que tem de respeitá-los. Isto que vale para a liberdade de expressão e informação, em geral, vale logicamente também para a liberdade de imprensa (cfr. Correia, 2005: I, 457-568).

Entre os direitos pessoais que constituem evidentes limites à liberdade de expressão, contam-se os direitos de personalidade consagrados no artigo 26.º da nossa Constituição – o qual, por sua vez, é “expressão directa do postulado básico da *dignidade humana* que a Constituição consagra logo no artigo 1.º como valor básico logicamente anterior à própria ideia do Estado de Direito democrático e que constitui a referência primeira em matéria de direitos fundamentais” (Miranda & Medeiros, 2005: I, 282). Entre tais direitos se destacam, pela sua relevância para a questão dos limites da liberdade de imprensa, os direitos ao desenvolvimento da personalidade, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra (que inclui, como bem notam Gomes Canotilho e Vital Moreira [1993: 181], o “*direito às ‘palavras ditas’*, pretendendo garantir a autenticidade e o rigor da reprodução dos termos, expressões, metáforas escritas e ditas por uma pessoa”) e à reserva da intimidade da vida privada e familiar.

Em terceiro lugar, a liberdade de imprensa pontua a acção dos meios de comunicação social. O artigo 38.º da Constituição determina que ela implica os direitos próprios dos jornalistas (de expressão e criação, de participação na orientação editorial dos respectivos meios, de acesso às fontes, de protecção da independência e sigilo profissionais, de eleição de conselhos de redacção); os direitos das pessoas para fundarem livremente publicações e, através de licenças, deterem emissoras de radio-difusão e radiotelevisão; os direitos dos órgãos de comunicação social (a liberdade e a independência perante o poder político e o poder económico); as garantias legais de transparência da titularidade e dos meios de financiamento de tais órgãos, assim como da sua não concentração; e a existência de um serviço público de rádio e de televisão, independente perante o Estado, a Administração e os demais poderes públicos, e respeitador do pluralismo de opinião.

Parece, pois, evidente que o ordenamento constitucional português vincula directamente a regulação dos *media* à realização de uma constelação de direitos, e não apenas à liberdade de imprensa, entendida na versão liberal clássica como direito negativo, contrário à intromissão estatal. A regulação ancora no direito do público à informação (Council of Europe, 1993: 8), que contrasta frontalmente com a ideia feita da comunicação de massas, como elaboração e difusão de mensagens dirigidas a universos de pessoas destituídos de capacidade de agir, “receptáculos” amorfos de informação. Ao invés, sugere que a liberdade de imprensa resulta não só da liberdade de expressão de editores e jornalistas como também de uma espécie de “delegação tácita que lhes é feita do direito do público à informação” (Aznar, 2005: 188). A regulação ancora na liberdade de imprensa (nela naturalmente incluída a liberdade de empresa de comunicação social): porque, por um lado, é preciso garantir as liberdades de editores e jornalistas face aos poderes políticos e económicos e as liberdades dos jornalistas face às empresas de meios; e porque, pelo outro lado, é preciso promover os direitos, ditos positivos, de participação dos meios e dos jornalistas. A regulação ancora nos direitos de todas as pessoas (aliás, singulares e colectivas) *face* aos meios de comunicação social, e quer no plano da informação quer no da programação audiovisual: mais uma vez, direito de serem protegidas, no seu bom nome, imagem, palavra, reputação, sensibilidade, etc., e direito de acesso e de serem ouvidas e representadas nos *media*. O corolário desta tripla ancoragem é que a perspectiva que deve dominar a actividade da regulação dos *media* é a perspectiva geral dos cidadãos – do interesse geral e dos direitos de todos – e não a perspectiva por assim dizer interna dos meios de comunicação social. Eis o mais forte fundamento para que a regulação dos *media* seja *também* – e, do ponto de vista do Estado democrático, *principalmente* – uma hetero-regulação.

A intervenção pública regulatória na comunicação social tem, pois, claro respaldo constitucional. Entendida em sentido lato, materializa-se, do lado do poder político, em duas dimensões essenciais. Uma é a definição normativa, através de legislação geral e sectorial, a qual, dadas as questões colocadas, tipicamente de direitos, liberdades e garantias, constitui reserva de competência da Assembleia da República. Outra é a provisão da existência de um serviço público de rádio e televisão, que, além de cumprir obrigações específicas, quanto à universalidade do acesso, à consideração de certas realidades sociais (as Regiões Autónomas, as comunidades portuguesas residentes no estrangeiro, os povos e países de língua portuguesa...) e à garantia da expressão dos diferentes interesses sociopolíticos e correntes de opinião, deve funcionar também como regulador do panorama audiovisual, na medida em que estabeleça padrões de qualidade e exigência cívica capazes de servir de referência ao conjunto dos operadores. O poder judicial desempenha igualmente um papel incontornável na regulação dos *media*, visto que lhe compete aplicar as leis. Mas, na senda de outras soluções do direito comparado, a Constituição portuguesa consagra expressamente a existência de uma entidade administrativa independente, para exercer a regulação, em sentido mais restrito.

Nos termos do artigo 39.º, ela deve assegurar: o direito à informação e a liberdade de imprensa; a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; a

independência perante o poder político e o poder económico; o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais; o respeito pelas normas reguladoras das actividades do sector; a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião; o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política. Vastas atribuições, a serem exercidas por uma entidade independente, cuja lei carece de maioria parlamentar de dois terços e cujos membros devem ser também designados pela Assembleia da República, por igual maioria, e por cooptação destes.

2. O modelo constitucional de 2004

Basta, portanto, ler a Constituição para compreender quais são os fundamentos, a lógica e a conformação do modelo português de regulação para os *media*.

Em primeiro lugar, é, claramente, uma hetero-regulação: não se confunde com auto-regulação, ou seja, com a regulação assumida e exercida pelos próprios meios, por sua iniciativa e sob sua responsabilidade, nem com co-regulação, ou seja, com plataformas regulatórias em que convergem a acção dos meios e a acção de entidades públicas; não se confunde com elas, nem é supletiva delas.

Em segundo lugar, a regulação não é unicamente, ou principalmente, económica ou tecnológica. Não é que essa não exista, mas compete, antes do mais, a reguladores próprios (a saber, a Autoridade da Concorrência, para a regulação dos mercados económicos, e a Autoridade Nacional das Comunicações, ICP-Anacom, que regula também, no plano tecnológico, operadores de rádio e televisão). Face a esses, a entidade reguladora para a comunicação social desempenha um papel não despidendo, podendo chegar à emissão de pareceres vinculativos, por exemplo no que diz respeito a operações de concentração nos *media*. Fá-lo, porém, sempre a partir do ponto de vista que lhe é próprio e que é o do pluralismo e da diversidade. Para usar uma fórmula consagrada nos estudos especializados, o objecto da atenção da entidade reguladora para os *media*, enquanto reguladora de mercados, é o “mercado social das ideias” – papel que acrescenta (e nunca substitui) a essoutro de zelador pelo respeito da liberdade de expressão e imprensa e pela sua interacção com os demais direitos, liberdades e garantias pessoais, assim como pela independência dos meios, designadamente os de serviço público.

Em terceiro lugar, trata-se de uma regulação pública, legitimada politicamente e enquadrada no Estado, mas independente do Governo. Daí a sua colocação junto do Parlamento. É este que define a sua estrutura e funcionamento, é este que determina a sua composição, é neste que encontra acolhimento institucional. E todos esses elementos implicam acordo político e interpartidário. Eis o sentido da obrigação da constituição de maiorias parlamentares de dois terços: que não fique ao livre-arbítrio da maioria política circunstancial o poder decisório fundador. Depois, no seu mandato próprio, a entidade administrativa não está sujeita a nenhuma espécie de orientação ou tutela.

Em quarto lugar, a regulação exerce-se a partir dos princípios e valores constitucionais e do ponto de vista do conjunto dos cidadãos. Ponto crítico para a plena com-

preensão das coisas, mas que várias vezes se esquece. É em nome da globalidade dos princípios e valores constitucionais aplicáveis – quer dizer, não apenas da liberdade de imprensa, mas dela e de todos os restantes – e é em nome do universo dos cidadãos – titulares de direitos, incluindo, como já vimos, o direito à informação, a par de muitos outros igualmente relevantes – que a regulação da comunicação social se funda, se justifica e se realiza. E numa dupla direcção: por um lado, porque tem de valorizar e assegurar a liberdade de imprensa, para que a democracia constitucional se verifique, visto que a primeira é condição necessária da segunda; por outro lado, porque tem de garantir a inter-relação da liberdade de imprensa com os demais direitos, dos interesses dos *media* com o interesse público. Por isso é que se prefere falar em regulação *para os media*, enfatizando esse duplo alcance: *a favor dos media, em prol dos cidadãos*.

Finalmente, a regulação administrativa de que falamos distingue-se do sistema judicial, formando uma instância própria de efectivação do sistema constitucional para a comunicação social. É, pois, assumida por uma entidade autónoma, que deve ser dotada dos poderes de autoridade e sancionamento que se revelarem necessários ao cumprimento das respectivas atribuições.

O modelo constitucional português não é o único possível. Não colhe a unanimidade do arco da representação política: na revisão constitucional de 2004, que o desenhou na sua forma actual, votaram a favor o PSD, o PS e o CDS-PP, e contra o PCP e o BE. Também desperta controvérsia entre os parceiros do sector e os meios académicos. Não se colocando, naturalmente, a questão de ignorar ou desrespeitar, na prática, as determinações constitucionais, vale, porém, a pena demorarmo-nos um pouco sobre alternativas possíveis a este modelo.

Era, desde logo, possível não se prever qualquer tipo de regulação administrativa, confiando o funcionamento dos *media* à definição de um quadro legal e, depois, à intervenção *a posteriori*, e à luz dele, dos tribunais. A argumentação em seu favor sugere normalmente que basta cuidar dos “excessos”. A liberdade de empresa e a liberdade de imprensa bastariam para assegurar uma boa dinâmica ao sector (a independência, a isenção, o pluralismo...); uma boa parte dos prejuízos causáveis aos interesses das pessoas e ao interesse público deveria ser creditada como a outra face, bem como um custo menor, dessa liberdade; e a porção residual que assumisse a dimensão de crime haveria de ser averiguada e sancionada em tribunal.

Uma variante não muito longínqua entoa hossanas à regulação, desde que seja iniciativa e responsabilidade dos meios – dos órgãos de comunicação e/ou dos profissionais – e assumida natureza “moral”, ética e deontológica (Aznar, 2005: 2-14). Auto-regulação, pois, construída pela adesão voluntária dos actores e baseada numa autoridade moral e profissional. A defesa deste modelo sustenta os perigos de dirigismo, intervencionismo e controlo político inerentes, a seu ver, à hetero-regulação estatal – quer dizer, pressupõe nesta um eventual cerceamento da liberdade de imprensa; e identifica na auto-regulação as virtudes do escrutínio entre pares e da sua índole persuasiva e formativa. Vê também vantagens práticas: jornalistas, editores e proprietários aceitariam melhor a auto-regulação do que uma hetero-regulação, que tenderia a

ofender tanto o libertarismo ideológico e o orgulho profissional dos primeiros quanto o liberalismo económico dos últimos.

Comungando da generalidade deste argumento, há quem conceda, mesmo assim, a necessidade da regulação pública. Mas então que seja apenas “supletiva”, isto é, de atribuições e poderes reduzidos e intervindo somente em segunda instância, esgotado o registo próprio da auto-regulação; e/ou que incida exclusivamente nos problemas “materiais” dos mercados, ou a regulação tecnológica no âmbito audiovisual ou a regulação económica zeladora da concorrência; e/ou ainda que existindo órgão regulador dos *media*, como instituição do Estado, ele resulte, ao menos, da convergência entre os interesses e a representação das empresas, os interesses e a representação dos jornalistas, a representação dos órgãos do poder político (Parlamento ou Governo, designadamente) e a representação da sociedade civil, em regra assegurada por intelectuais, sindicalistas, defensores dos consumidores e aparentados, de modo a que vigore de facto uma espécie de co-regulação.

Podendo parecer um caso meramente teórico, não o é necessariamente a última posição recenseável – a que aceitaria uma regulação administrativa pública, mas com independência mitigada. Na verdade, e não sem razão, algumas das reticências à regulação tomam por alvo principal a sua independência face ao poder político e empresarial, porque ela, não estando por isso exposta às mesmas dinâmicas de pressão, diminui a capacidade de influência dos regulados, sejam os interesses destes carreados pelo associativismo patronal, profissional ou sindical. Entendendo a hetero-regulação como uma limitação indesejável – ou, então, como um mal de que a boa imprensa se ressentia mas a ruim tornou necessário –, muitos interesses regulados preferem que a última palavra caiba a governos que sabem sujeitos ao jogo normal dos poderes e contrapoderes próprios do campo político.

Ora, o que parece articular estes vários modelos alternativos, quando postos em contraste com a hetero-regulação através de uma entidade pública, administrativa e independente, é a desconfiança profunda, senão oposição declarada, a três eixos constitutivos desta última. Desconfiança face à regulação das “ideias”, isto é, face ao princípio de que não se trata apenas de sancionar o incumprimento das normas legais, de intermediar a relação entre o poder político e o serviço público de rádio e televisão, de assegurar funções administrativas (como, por exemplo, a concessão e renovação de licenças e autorizações para canais) e de zelar pela abertura e transparência dos mercados, mas também, e matricialmente, de escrutinar o campo dos *media* segundo critérios de isenção e rigor de informação, pluralismo e diversidade, qualidade da programação. Desconfiança face à perspectiva da cidadania, isto é, face ao princípio de que a fundação e justificação da actividade reguladora está na própria ordem constitucional democrática, sendo a partir dos seus valores que se deve interpelar e monitorizar os *media*. Desconfiança, enfim, face à ideia de hetero-regulação efectiva e independente, isto é, capaz de tomar decisões e provocar consequências na estrutura e dinâmica do sector e entregue, não a mandatários dos interesses sectoriais mas sim a decisores escolhidos e legitimados pelos modos próprios do sistema político democrático.

3. A lógica do modelo

Recordada a diversidade dos modelos possíveis, estaremos em melhores condições para compreender que, na revisão de 2004, o legislador constituinte (quer dizer, a convergência entre PSD, PS e CDS-PP) optou por uma solução precisa, em termos bastante claros: regulação pública independente, vastas atribuições em diferentes dimensões regulatórias, formação parlamentar implicando consensos interpartidários.

O meu ponto de vista está situado, visto que protagonizei a iniciativa do XVII Governo para concretizar o modelo. Deste ponto de vista, a criação da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, através da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, seguiu e consolidou o quadro constitucional. A Lei, que resultou da proposta apresentada em Maio de 2005 pelo Governo, sujeita depois a várias alterações de especialidade, foi, aliás, aprovada pelos mesmos partidos do arco da revisão constitucional de 2004, PS, PSD e CDS-PP – os quais, na Assembleia saída das eleições de 20 de Fevereiro de 2005, dispunham de praticamente nove décimos dos deputados. A oposição que gerou, quer no campo político quer no campo mediático, esteve, também, em geral, em linha com as fracturas verificadas aquando da revisão constitucional: é o caso das críticas sobre os poderes excessivos do regulador ou sobre a sua designação política, sobre a ausência nele de representantes das empresas ou jornalistas, ou sobre a natureza do acordo entre PS e PSD acerca das competências e composição da nova entidade. Novas foram, isso sim, as críticas da confederação patronal à fórmula mista de financiamento (que somou à contribuição do Orçamento do Estado a fixação de taxas de regulação e supervisão a pagar pelos meios de comunicação social) e aos poderes de autoridade de que ficaram investidos, para efeitos de fiscalização, os funcionários da ERC.

Se considerarmos analiticamente (no sentido de não-normativamente) a Lei, identificaremos, creio, um conjunto coerente de características.

A primeira é a plena adesão à concepção da regulação, como intervenção do Estado mediada por entidade não sujeita a tutela governamental (cf. Moreira, 1997: 34-52). De facto, um vasto conjunto de competências administrativas próprias do poder público é cometido à ERC: todas as da antiga Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) e mais algumas. Em consequência, decisões críticas para o funcionamento do sector – tais como a concessão e renovação de licenças e autorizações para o exercício de actividades radiofónicas e televisivas, o registo e a classificação dos diferentes meios, a fiscalização e o sancionamento do incumprimento da legislação aplicável – são asseguradas por uma entidade administrativa independente.

A segunda característica é a plena adesão à especificidade e multidimensionalidade da regulação dos *media*. Também aqui há continuidade, desenvolvimento e aprofundamento do património da Alta Autoridade. Imaginando um prisma triangular, teríamos um dos lados preenchido com a articulação entre a liberdade de imprensa (de empresa, de informação, de programação...) e os direitos, liberdades e garantias pessoais – assegurando designadamente a efectivação dos direitos de resposta e rectificação, o acatamento dos limites da programação (sobretudo televisiva) decorrentes da protecção dos direitos de personalidade. No outro lado, veríamos a participação

da ERC na regulação do mercado dos *media*, zelando pelo cumprimento dos preceitos constitucionais da transparência e não concentração da titularidade daqueles, não só por via da cooperação com a Autoridade da Concorrência, como pela contribuição própria traduzida, nos termos da alínea q) do artigo 24.º da Lei n.º 53/2005, na “identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública, na perspectiva da defesa do pluralismo e da diversidade”. No lado sobranete, incluiríamos a actividade reflexiva e decisória da ERC no que dissesse respeito aos valores, também eles constitucionais, da independência profissional dos jornalistas, dos seus direitos, da independência dos órgãos face ao poder político e económico, da salvaguarda do pluralismo e da participação cívica – e aí teríamos competências tão variadas como “fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos [...], designadamente em matéria de rigor informativo” (continuo a citar o artigo 24.º da Lei), assegurar os direitos de antena e de réplica política, fiscalizar as sondagens, favorecer a liberdade e o pluralismo, garantir o acesso às fontes de informação, ou apreciar a invocação da cláusula de consciência pelos jornalistas. Regulação multidimensional, pois, mas também específica – porque, embora prevendo formas de ligação com a regulação das comunicações electrónicas, fazendo assim o caminho institucional paralelo à dinâmica de convergência de meios e conteúdos, no audiovisual, a Lei afirma, contudo, de maneira muito evidente, a autonomia da regulação dos *media*, como regulação do “mercado social de ideias” a partir dos princípios e valores constitucionais, em matéria de direitos, liberdades e garantias.

O terceiro traço conformador do modelo da ERC reside na responsabilidade expressa de acautelar o princípio da independência da comunicação social face ao poder político no que toca particularmente ao serviço público de rádio e televisão. A ERC intervém, consultivamente, na definição dos termos da respectiva concessão; realiza auditorias anuais às empresas concessionárias e verifica “a boa execução dos contratos de concessão” (artigo 22.º, alínea n); emite parecer prévio e vinculativo sobre a nomeação e a destituição dos directores de conteúdos em tal serviço. Esta intervenção tem por objectivo principal retirar da esfera do Governo a regulação da rádio e televisão públicas.

Quarto elemento: o par independência/responsabilidade do regulador. Área de avanços significativos, face à Alta Autoridade. Todos os factores de independência foram acolhidos: designação parlamentar, por maioria de dois terços, de quatro membros do Conselho Regulador e subsequente cooptação do quinto, forçando assim um duplo acordo e um duplo equilíbrio; mandatos únicos de cinco anos, descoincidentes, portanto, com os do Parlamento; inamovibilidade como regra, só quebrável por maioria parlamentar de dois terços e em situações-limite; regime apertado de incompatibilidades à entrada e à saída do órgão; inexistência de qualquer tipo de tutela; decisões passíveis de recurso (não suspensivo) apenas para os tribunais. Ao mesmo tempo, introduzem-se mecanismos de responsabilização e prestação de contas, perante a Assembleia da República, a qual intervém de várias formas: na designação, submetendo os candidatos a avaliação prévia à eleição; no decurso dos mandatos, recebendo regularmente informação e procedendo a um debate anual sobre a actividade de regu-

lação; e, em caso de graves irregularidades, dissolvendo o Conselho Regulador, nas condições de maioria qualificada já assinaladas.

Mas onde há uma clara ruptura com a tradição portuguesa – e uma deliberada aproximação ao modelo regulatório vigente noutros sectores que não a Comunicação Social – é na extensão da independência também perante os regulados. Constituiu um dos pontos mais controversos, quer na revisão constitucional quer na elaboração da Lei, merecendo a oposição do PCP e do BE e sendo o principal motivo de divergência para o Sindicato dos Jornalistas. Cabe, porém, sem qualquer dificuldade, na lógica do modelo adoptado – é, aliás, um dos aspectos que melhor a exprime. A Lei não estabelece nenhuma limitação ao perfil dos membros do Conselho Regulador, para além da exigência de “reconhecida idoneidade, independência e competência técnica e profissional” e da impossibilidade de o ser quem, no biénio anterior, tenha exercido funções executivas nas empresas ou associações de interesses do sector, ou funções políticas e executivas (artigo 18.º da Lei n.º 53/2005). Coloca, depois, como já vimos, o processo de designação nas mãos de uma maioria parlamentar de dois terços. Quer dizer: o regulador é designado por decisão política, assumida pelo Parlamento – não pelo Governo, porque isso poderia levar à governamentalização do órgão, não pelo Presidente da República, porque isso representaria a assunção de um poder de tipo executivo, não por uma maioria simples ou absoluta de deputados, porque isso colocaria a escolha ao critério da maioria política do momento. Não há, pois, nenhum processo de representação de interesses na composição do Conselho Regulador: estes integram, sim, um Conselho Consultivo. Da perspectiva do modelo, procura-se evitar o que alguma teoria apelida de “captura” ou “aprisionamento” do regulador pelos regulados. Os termos do debate são conhecidos e não vale a pena repeti-los. Bastará apenas dizer que só há duas alternativas: quem entender recusar aquela “captura”, e cingir-se à ideia da regulação *a partir* do conjunto dos cidadãos e da democracia, terá de defender a designação política (governamental ou parlamentar), porque não há nem carreira nem legitimação profissional para um regulador; quem se opuser a esta designação, preferirá a fórmula mista em que confluem múltiplas representações (do Governo, do Parlamento, dos profissionais, das empresas, do mundo associativo...). Ambas as correntes aderem ao axioma da independência dos reguladores nos exercícios dos mandatos, qualquer que seja a forma da sua designação.

Quinta característica distintiva da actual regulação portuguesa: o aumento significativo (em comparação com a Alta Autoridade) dos seus poderes. Quase apetece escrever que o legislador tomou em boa conta a avaliação relativamente consensual sobre os quinze anos de trabalho dessa mesma Autoridade: à maior complexidade do campo, não teria correspondido a entrega de mais meios e recursos. A opção da Lei da ERC foi tripla. Primeiro, reforço das competências. Segundo, desenho de uma estrutura organizacional bastante diferente do padrão de conselho de personalidades de que se aproximara a Alta Autoridade (com os seus onze membros, gerindo uma tecno-estrutura e um orçamento bastante limitados) e, ao invés, bastante inspirada num padrão de organização executiva (com um conselho de cinco membros, uma

tecno-estrutura mais desenvolvida e maior orçamento). Terceiro, dotação da ERC com os poderes de autoridade necessários para o exercício das suas actividades de supervisão e fiscalização.

Estes aspectos motivaram, meses depois de publicada a Lei, a maior reacção das empresas, expressa publicamente pela Confederação de Meios da Comunicação Social, assim como de vários directores de publicações e editorialistas. Foi muito contestada a participação das empresas do sector no financiamento da ERC, através, designadamente, de uma taxa de regulação e supervisão, que veio a ser regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de Junho. O argumento corrente foi que, se o Estado queria impor uma regulação não desejada pelos *media*, o Estado que assegurasse integralmente o financiamento. A opção do legislador parlamentar havia sido, porém, inequívoca, no sentido do financiamento misto, uma vez que a regulação se justifica, desde logo, pela actividade dos regulados e influencia positivamente o funcionamento dos respectivos mercados – e o que o Governo fez, em seguida, pelo referido Decreto, foi assegurar, mesmo assim, que a participação financeira do sector seria moderada, bastante inferior à do Orçamento de Estado. Quer o direito comparado, quer a literatura técnica dão bastante conforto a estas escolhas.

A lei da ERC foi também muito assertiva quanto à resolução de dificuldades anteriormente sentidas pelo Instituto da Comunicação Social. É que a fiscalização do cumprimento de certas obrigações, designadamente da Lei da Rádio – por exemplo quanto à necessidade de emissão a partir dos locais para que haviam sido concedidas as licenças ou de assegurar serviços noticiosos por jornalistas – deparava-se com a impossibilidade de realizar averiguações *in loco*, face à recusa dos proprietários. A lei n.º 53/2005 é taxativa na atribuição, para efeitos de fiscalização, de poderes de autoridade aos funcionários da ERC – salvaguardando, naturalmente, o princípio da proporcionalidade e o respeito pelo sigilo comercial das empresas e o sigilo profissional dos jornalistas. Esta formulação foi, no entanto, exibida como demonstração de uma alegada tentativa de “devassa” das redacções e “controlo”, por aí, da liberdade de imprensa – uma crítica potenciada pelo facto de, em Fevereiro de 2006, haver ocorrido uma busca à redacção do jornal *24 Horas*, que nada tinha a ver com iniciativas e competências da ERC, e sim com o Ministério Público, mas que, não obstante, emprestou momentaneamente um clima mais emocional ao debate sobre a regulação.

Fora, porém, desse clima e, insisto, do ponto de vista do actual modelo constitucional e legal português, o reforço dos poderes de autoridade para o exercício das atribuições e competências faz todo o sentido. Ao invés, se o legislador tivesse ignorado essa dimensão, é que o edifício perderia um dos seus alicerces.

4. A missão do novo regulador para os *media*

Este texto circunscreve-se ao processo de elaboração do modelo de hetero-regulação dos *media*, tal como foi desencadeado pela revisão constitucional de 2004 e fixado legislativamente pela Lei n.º 53/2005 e sua regulamentação. Não se ignora que o traço

fundamental do modelo será determinado, na prática, pela actividade do Conselho Regulador – mas esse é um tema que o autor se encontra impedido de considerar e que será, por enquanto, prematuro para os restantes analistas.

Resta, pois, concluir esta apresentação tentando responder a duas perguntas: que evolução marca a formação da ERC, face à matriz da anterior Alta Autoridade?; que horizonte fica assim delineado para a regulação pública da comunicação social?

Aquilo que se pode esperar da ERC, a partir da arquitectura com que foi montada, e tomando por comparação a Alta Autoridade, é um reforço de competências, meios e recursos (que os críticos lamentarão como “poder excessivo”); condições para maior qualificação técnica, isto é, uma tecno-estrutura especializada e eficiente (contra o que os críticos poderão repetir o argumento); maior homogeneidade interna, mais perto que está de uma organização, com serviços técnicos e administração (o que magoará os paladinos de uma lógica quase-parlamentar, com um número alargado de reguladores de diferentes perfis e com diferentes mandatos, debatendo continuamente entre si os problemas do sector); uma clara legitimidade parlamentar e um não menos claro equilíbrio entre independência e responsabilidade, também perante o Parlamento (que é diabolizado por alguns críticos como “nomeação política” fruto de “negociata do bloco central”); e uma forma de participação social e dos interesses inequivocamente circunscrita ao plano consultivo (o que os críticos tomarão como visão estatística ou desconsideração pelos *media* e os seus profissionais).

Os leitores farão a sua ponderação dos méritos e deméritos – sendo evidente o sentido da minha própria apreciação. Tudo considerado, o facto é que a regulação mudou. O novo modelo atribui uma missão renovada e induz demandas sociais acrescidas a reguladores e regulados.

Passando, por conseguinte, a um registo um tanto ou quanto normativo, eu vejo a missão do regulador desdobrada em seis componentes essenciais.

A primeira, e mais importante, é defender e garantir a liberdade de imprensa. Para isso se orientam várias das suas atribuições e competências, quer em matéria de independência face ao poder político, quer quanto ao exercício do direito à informação, dos direitos profissionais dos jornalistas e assim por diante. Não se compreende a razão de ser e o escopo essencial de hetero-regulação se se esquecer ou minorizar que a sua tarefa fundadora está na garantia dessa liberdade de imprensa, sem a qual não existe democracia.

Ponho logo a seguir a articulação entre, de um lado, a liberdade de expressão e o direito à informação, e os correlativos direitos das empresas e dos profissionais dos *media*, e, do outro lado, os demais direitos, liberdades e garantias pessoais. Será esta, talvez, a questão mais crítica do ponto de vista dos *media*: depois de uma evolução, sobretudo patente na informação das televisões generalistas e da imprensa tablóide, que foi sacrificando e sacrificando tantos direitos de personalidade (à imagem, à palavra, à privacidade e todos os restantes que já aqui considerámos), parece-me absolutamente urgente que a comunicação social aceite interpelar-se a si mesma e ser interpelada a partir do conjunto dos cidadãos e da sua liberdade.

Elenco, depois, a acção do regulador em prol da isenção e do rigor na informação e do pluralismo e da diversidade na expressão das correntes de opinião. Em todos os meios, é bom notá-lo, porque às vezes se tende a insinuar que esse suposto “fardo” ou “inconveniência” seriam exclusivos do serviço público. Não: a Constituição e a Lei são claras, e a teoria normativa dos *media* na sociedade democrática bem precisa na atribuição desta responsabilidade, indeclinável, a todos os meios. E não se pense que se trataria apenas de questões políticas: a isenção e o pluralismo dizem respeito aos diferentes domínios da vida social.

Ora, associada a esta tarefa devemos ter a acção do regulador em favor da qualidade e da diversidade na programação radiofónica e televisiva. O tema é delicado e controverso. Controverso, porque muitos sustentam, partindo aliás de perspectivas diferentes, que é perigoso, ou mesmo ilegítimo, conceder seja a quem for a capacidade de pronúncia sobre qualidade ou “adequação” de conteúdos, já chegando as determinações legais, quanto a pornografia ou incitamento à violência. Delicado, porque tocamos, de facto, aqui a zona flutuante da relação entre regulação e condicionamento. Controvérsia e sensibilidade não são, porém, razões bastantes para afastar a regulação de um ponto essencial, empiricamente verificável e verificado, da dinâmica mediática: o seu poderoso impacto social. Falo sobretudo da televisão, de longe a prática cultural mais difundida e habitual (a bem dizer a única para importantes segmentos da população), modalmente concretizada numa recepção a que os sociólogos chamam “abandonada”, isto é, dos menos mobilizadores da atenção e selecção crítica do receptor.

Acrescento, finalmente, às quatro componentes já recenseadas, duas finais, também muito importantes. Uma é impedir a governamentalização do serviço público da rádio e televisão, não permitindo, ao mesmo tempo, que ele actue em roda livre, sem acompanhamento e fiscalização do nível de realização do interesse público e do cumprimento dos termos da respectiva concessão. A outra é incentivar a correlação e a auto-regulação dos meios e dos profissionais da comunicação. Porque, para o modelo aqui descrito, o facto de a (hetero-)regulação pública não ser supletiva da auto-regulação não quer dizer o seu inverso, ou seja, que esta seja supletiva daquela. Se o regulador não interagisse com instâncias de auto-regulação (se as desprezasse ou ignorasse), se a única regulação existente fosse imposta pelo Estado, a regulação ficaria amputada e diminuída.

A actual legislação portuguesa confere à ERC uma variedade de formas para exercer o seu magistério. Ela tem um poder de persuasão, como tem um de autoridade e de sanção. Ela fixa normas regulamentares, por aplicação da Lei, interpreta a Lei, faz cumpri-la. Ela ora emitirá directivas genéricas, dirigidas a todo o sector ou a segmentos dele, ora endereçará recomendações não vinculativas a certos órgãos em concreto ou fará incidir neles decisões vinculativas. Não menos importante é a sua capacidade de pronunciamento doutrinário e normativo sobre os valores constitutivos do jornalismo e da comunicação social, e a sua inserção nos princípios e valores do Estado e da sociedade democráticos. Ela pode e deve cooperar com as outras entidades regula-

doras, designadamente na esfera da economia e da tecnologia das comunicações. Ela pode e deve incentivar a participação pública na reflexão sobre os *media*.

Este é o modelo escolhido, em 2004-2005, para Portugal. Resta augurar os maiores êxitos àqueles – os primeiros membros designados para o Conselho Regulador – que aceitaram o enorme mas exaltante desafio de concretizá-lo.

Referências bibliográficas

- Aznar, H. (2005) *Comunicação Responsável: A auto-regulação dos media* [1999, 2005], trad., Porto: Porto Editora.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (1993) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. revista, Coimbra: Coimbra Editora.
- Council of Europe (1993) *Resolution 1003 (1993) on the Ethics of Journalism*, Estrasburgo: Council of Europe.
- Carvalho, A. A. de; Cardoso, A. M. & Figueiredo, J. P. (2003) *Direito da Comunicação Social*, Lisboa: Editorial Notícias.
- Correia, L. (2005) *Direito da Comunicação Social* [2000], reimpr., Coimbra: Livraria Almedina.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2005) *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, V. (1997) *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra: Livraria Almedina.

Política e regulação: fundamentos e problematizações

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 31-35

Ética e deontologia no fenómeno da comunicação*

Rui Assis Ferreira**

Resumo

Seja em que época for, um elemento tem sido comum na ética comunicacional, o ‘não dirás falso testemunho contra o teu próximo’. O princípio da veracidade é algo que sempre se tentou assegurar em qualquer comunicação, como garante do princípio da informação e maneira de assegurar a confiança entre o comunicador e o seu público. Contudo, quando se fala em regulamentação da actividade informativa, não se fala apenas do jornalismo, mas também das actividades de publicidade e relações públicas, pela grande influência que estas têm no público.

Palavras-chave: auto-regulação, deontologia, comunicação, ética

Tal como hoje a concebemos, após a obra fundadora de Bentham (*Deontology or the Science of Morality, 1834*), a ética profissional é produto de um processo evolutivo marcado pela crescente laicização – e visibilidade do Poder. Significa isto que a Deontologia da Comunicação gerada pelas sociedades contemporâneas que nos são mais familiares – as do Ocidente europeu – é perpassada por referências político-filosóficas que se situam bem longe das que marcaram o pensamento antigo.

Em comum existe, todavia, um elemento significativo, que se manteve presente em todas as codificações da normatividade humana, do Código de Hamurabi (1792-1750 a. C.) às modernas disciplinas do jornalismo, da publicidade e das relações públicas. A sua expressão histórica mais conhecida será seguramente a do Êxodo (“Não dirás falso testemunho contra o teu próximo”), mas este 9.º mandamento assume-se, de facto, como pedra nuclear de toda a ética comunicacional, qualquer que seja a época em que nos situemos.

* Comunicação apresentada no painel ‘Ética e Regulação’ do Congresso “Comunicação Social e os Portugueses no Mundo”, Braga e Baião, 17-19 de Novembro de 2006.

** Membro do Conselho Regulador da ERC, ex-presidente do ICS e ex-vice-presidente da AACS (assis.ferreira@clix.pt).

Este princípio de verdade, também presente – e com a intensidade que os testemunhos de Platão e Aristóteles nos legaram – na civilização grega clássica, sofreu, todavia, aí, os limites impostos pelo despotismo dos soberanos, legitimador da mentira enquanto estratégia socialmente benéfica.

Ou seja, a relação verdade-mentira estava condicionada por uma outra antinomia, a de governante-governado, que deixava ao primeiro, em função de critérios pragmáticos, o exercício de um verdadeiro *dictat* sobre as regras da ética colectiva.

Deste modo, os primeiros garantes do princípio da veracidade, enquanto postulado ontológico, foram os cidadãos da pólis, não os titulares da soberania.

A clivagem assim estabelecida não pode deixar de ser associada à *ética de resultados* que Maquiavel tão claramente sustentou em *O Príncipe*, ao subordinar a validação dos meios à legitimidade dos fins por eles prosseguidos.

A ordem religiosa e política da Idade Média e da Idade Moderna – ainda que com exceções como as da filosofia de S.^{to} Agostinho, da escola jusnaturalista espanhola e do nosso Padre António Vieira – deu larga cobertura a esta abordagem contingente da ética, que perdurou até à rotura epistemológica produzida pelo iluminismo.

Aqui se reuniram, com efeito, novas concepções filosóficas que permitiram descentrar o pensamento humano face à coisa comum, com primado da razão individual e da liberdade de expressão perante os chamados “motivos de Estado” e o princípio da obediência.

A E. Kant se deve uma influência substancial no movimento racionalista que reestruturou a Europa de finais do século XVIII, ao erigir a lei moral em manifestação da vontade do Homem, encarado como ser livre e autodeterminado, e não já em ditame supra-individual ou divino.

E é à inspiração kantiana que se reconduz ainda, em contraposição à ética de resultados, a emergência de um outro elemento reformador da teoria da moral coeva: uma ética de princípios, enunciada no conhecido passo da *Metafísica dos Costumes* em que o filósofo preconiza um comportamento conforme à consideração da humanidade “sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”.

Marco fundamental da Idade Contemporânea, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de Agosto de 1789, proclamada em plena Revolução Francesa, sublimou esta mesma dimensão antropocêntrica da relação entre o Estado e o Cidadão: este deixou de existir em função daquele, para se converter no próprio elemento justificador da superestrutura política.

À luz do individualismo triunfante, a participação dos cidadãos no debate dos assuntos relativos à “coisa comum” tem como pólo de desenvolvimento a liberdade de expressão, de que o jornal-tribuna era o instrumento mediático por excelência.

Com a progressiva implantação da imprensa e o advento dos restantes *media*, favorecidos pela evolução tecnológica, pelo aumento dos índices culturais das populações e pelo crescimento económico, cada órgão de comunicação converte-se num verdadeiro *fórum*, espaço aberto ao cruzamento de olhares diversificados sobre o mundo. É assim que a expressão do pensamento se converte em elemento da dialéctica democrática, depois de ter surgido como mero protagonismo individual.

Neste contexto mais exigente, o acesso à informação torna-se indispensável para a concretização do processo comunicacional, para o respeito da própria essência dos direitos a informar, a informar-se e a ser informado.

Reclama-se, assim, a observância de um princípio de visibilidade e transparência do Poder, diferente da componente autista que lhe assegurava o monopólio da verdade. Por isso se pode dizer que o direito dos cidadãos à informação contesta o direito dos governantes à mentira, na medida em que se constitui num seu antídoto.

O reforço do papel da comunicação de massas nas sociedades modernas, na sua qualidade de contrapoder, transporta consigo, no entanto, as ameaças próprias daquilo a que se opõe. Constitui, paradoxalmente, um factor de risco, à luz dos mesmos valores que tutelaram a sua emergência.

Liberdade de imprensa e liberdade face à imprensa são, hoje, componentes indissociáveis de toda a problematização que se faça em torno do direito à informação, na precisa medida em que remetem para o potencial simultaneamente justiciador e agressor dos *media*.

Daí que, a montante das garantias institucionais, sobretudo de ordem jurisdicional, que visam preservar os direitos individuais, a ética profissional se tenha apresentado, aos agentes da informação, como elemento credibilizador da sua actividade e dissuasor de intervenções a ela exteriores.

Assim se deve entender o surgimento dos primeiros códigos deontológicos dos jornalistas europeus, em França e na Suécia, no virar do primeiro decénio do século XX.

O plano estritamente nacional foi alargado, anos mais tarde, pelas associações internacionais da classe, que estão ligadas a duas declarações emblemáticas dos deveres profissionais: a elaborada pela Federação Internacional de Jornalistas (FIJ), em 1954, e a aprovada em Munique, em 1971, pelos sindicatos de jornalistas da Comunidade Europeia.

Importa assinalar, neste passo, que a vertente jornalística da informação não esgota, por si, a responsabilidade social da comunicação. A necessidade de uma autodisciplina está igualmente presente noutras áreas, como a publicidade e as relações públicas, também elas susceptíveis de porem em causa, pelo exercício incontrolado do poder que encerram, alguns dos valores constitutivos da dignidade da pessoa humana.

No primeiro caso, o mérito do esforço normativo e sistematizador assiste sobretudo à Câmara de Comércio Internacional, cujo Código de Práticas Leais continua a constituir uma referência primordial – transcrita, aliás, em diversos articulados de âmbito nacional – para todos aqueles que intervêm no domínio da comunicação publicitária.

As relações públicas conheceram idêntica preocupação auto-regulamentadora, em especial na primeira metade dos anos sessenta, através dos códigos criados pela Associação Internacional de Relações Públicas (Veneza, 1961) e pelo Centro Europeu de Relações Públicas (Atenas, 1965).

O princípio histórico da rejeição da mentira atravessa, naturalmente, todos os campos da comunicação social, não apenas na recusa das informações enganosas – a qual supõe o cruzamento e a confirmação das fontes informativas –, mas, ainda, em duas outras implicações suas – o ónus da prova das afirmações produzidas e o dever de rectificação das informações erróneas.

O próprio respeito pela veracidade pode ser entendido como expressão de um outro princípio, o da lealdade do relacionamento entre o emissor e o receptor das mensagens. Não abusar da confiança do público, qualquer que seja o seu papel no processo da comunicação (leitor, ouvinte, espectador, consumidor, cliente, colega de trabalho...), constitui imperativo tão abrangente que condenaria, por si só, as diferentes formas de viciação do discurso mediático. Entre elas, a dissimulação da natureza de mensagens e outras comunicações publicitárias e o desrespeito pelas regras da sã concorrência.

Também a violação do sigilo profissional tem que ser tomada como quebra da confiança entre o agente da comunicação e todos aqueles – fontes de informação, anunciantes, entidades patronais, colegas ou clientes – que se encontram envolvidos na sua actividade e não devem ser por ela expostos.

Por seu turno, não se podem reclamar de leis as condutas lesivas da dignidade da pessoa humana, em qualquer das suas componentes: a identidade pessoal, a imagem, a reputação, a reserva da privacidade... Por isso o jornalismo e as relações públicas se acolhem – mais do que a publicidade, mas sem postergação desta – à sombra inspiradora da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Existe, pois, uma deontologia comum aos diversos sectores da comunicação, apesar de serem descortináveis diferenças significativas nos meios sancionatórios que mobilizam. Os utilizados pelo jornalismo e pela publicidade são porventura os mais acabados, dada a larga absorção, pelo direito positivo hodierno (no caso, o Estatuto do Jornalista e o Código da Publicidade), da ética profissional.

Quer isto dizer que a ordem jurídica acabou por normativizar princípios a ela exteriores, por neles encontrar novos fundamentos axiológicos.

O actual sistema de produção convida à especialização extrema das actividades comunicacionais e ao concurso de conhecimentos oriundos de áreas tão influentes, em ter-

mos de domínio do comportamento humano, como a psicologia e a sociologia. A cada passo, o criador das mensagens debater-se-á com a tentação de explorar pulsões profundas, recombinações, atenuar as defesas dos interlocutores, até ao confronto com os imperativos categóricos da sua própria consciência profissional.

Que a liberdade dos Homens continue a ditar as suas perdas e reencontros, eis o que o fenómeno da comunicação se encarregará de renovadamente confirmar.

Bibliografia sumária

- Bentham, J. (2006) *Déontologie ou science de la morale*, trad. fr., Paris: éditions Encre Marine.
- Pina, S. (1997) *A Deontologia dos Jornalistas Portugueses*, Coimbra: Minerva.
- Brito Correia, L. (2000) *Direito da Comunicação Social* (vol. I), Coimbra: Almedina.
- Dewall, G. von (1997) *Press Ethics: Regulation and editorial practice*, Dusseldorf: European Institute for the Media.
- Bertrand, C.-J. (1999) *La Déontologie des médias*, Paris: PUF (Que sais-je).
- EthicNet – *Databank for European Codes of Journalism Ethics*, Department of Journalism and Mass Communication, University of Tampere, disponível em www.uta.fi/ethicnet.
- Co-Regulation Measures in the Media Sector* (2006), Hans-Bredow-Institut, disponível em www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg



Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 37-56

Notas sobre “O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas”*

Joaquim Fidalgo**

Resumo

O objectivo central da investigação realizada é tentar compreender as características específicas da profissão de jornalista, seja nos modos como ela é encarada “de dentro” pelos seus directos protagonistas, seja nos modos como ela é olhada e julgada “de fora”, pelo todo social com que interage. Um segundo objectivo, complementar deste, é compreender qual o papel particular das questões éticas e deontológicas na definição de uma identidade profissional dos jornalistas, bem como os modos em que ela se pode concretizar. No capítulo específico da ética, percorremos as mais importantes teorias, procurando discernir o que nelas há de semelhante e o que há de diferente. O entendimento de que as responsabilidades éticas, numa profissão com a influência e impacto social do jornalismo, implicam obrigatoriamente a necessidade de prestação de contas à sociedade leva-nos depois a analisar as modalidades concretas que essa prestação de contas pode e deve assumir. Identificamos as vantagens da auto-regulação dos *media* e dos seus profissionais, e também os seus limites e fragilidades. Passamos em revista um conjunto de mecanismos e instrumentos de auto-regulação, terminando na figura do Provedor do Leitor. Tendo presentes as novas condições em que se exerce o jornalismo na era digital, bem como os novos desafios que se colocam ao “campo jornalístico”, adiantamos a hipótese de que as exigências éticas – integrando um exercício competente do ofício – serão cada vez mais centrais na definição de uma identidade profissional específica dos jornalistas.

Palavras-chave: Jornalismo, jornalistas, profissão, identidade profissional, ética, auto-regulação

* Este texto condensa as ideias essenciais da apresentação oral da tese de doutoramento, com este mesmo título, tal como foi feita na sessão da sua defesa pública, em 5 de Janeiro de 2007, na Universidade do Minho.

** Professor de Jornalismo na Universidade do Minho e membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (jfidalgo@ics.uminho.pt).

1. Enquadramento do trabalho

A tese de doutoramento sob o título “O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas” nasceu da vontade de estudar especificamente a figura do Provedor do Leitor (um dos mecanismos mais recentes de auto-regulação dos *media* e que eu próprio experimentei no jornal PÚBLICO durante dois anos), mas de estudar em particular a relação dos jornalistas com esta figura, e dela com eles. Foi com esse propósito que organizei e lancei um inquérito de opinião a jornalistas de três jornais nacionais de informação geral em que havia, à data, Provedor do Leitor, e de que adiante darei conta.

Sendo este o ponto de partida, pretendi depois inscrever este objecto de estudo em contextos mais latos que ajudassem a compreendê-lo, não apenas em si mesmo, mas na sua relação mais global com as exigências do processo de informação mediática nas sociedades contemporâneas e com o papel específico que nele desempenham os jornalistas. Assim, o Provedor é analisado, por assim dizer, enquanto “caso exemplar” entre os mecanismos de auto-regulação dos *media* – ou seja, os processos voluntários de escrutínio e controlo da conduta dos meios de comunicação social. A auto-regulação, por sua vez, decorre do imperativo de prestação de contas (ou *accountability*) de uma actividade com grande relevância e impacto sociais – um imperativo que, antes ou independentemente de preceitos legais (o que *pode* ser feito), se associa a uma exigência ética, ou seja, àquilo que *deve* ser feito (e dos modos como deve ser feito) com vista a garantir certos princípios e valores, a respeitar os direitos de todos e a promover o bem comum, numa perspectiva de serviço à comunidade. Esta exigência ética tem a ver, entretanto, com a equilibrada declinação do binómio liberdade/responsabilidade que atravessa toda a actividade jornalística e cuja compatibilização deu, desde sempre, origem às mais fundas e difíceis controvérsias em torno dos *media* e do **jornalismo**. Mas não só em torno do jornalismo: também em torno das actividades socialmente relevantes numa lógica de serviço público que, nos últimos dois séculos, levaram à institucionalização de certos grupos ocupacionais em **profissões** – e ao subsequente desenvolvimento da chamada “ideologia do profissionalismo”, que uns vêem numa perspectiva negativa e outros numa perspectiva mais positiva (Evetts, 2003; Aldridge & Evetts, 2003).

Ora o jornalismo empenhou-se, sobretudo desde meados do século XIX até meados do século XX, num claro processo de profissionalização e de autonomização que nos permite compreender melhor o que ele é hoje e o que pode vir a ser amanhã. Daí que esta tese tenha começado precisamente pela abordagem teórica das profissões, prosseguindo então do mais geral para o particular, numa espécie de sucessão de círculos concêntricos que reencontra, no final, o motor inicial do trabalho – o Provedor do Leitor.

Com este pano de fundo, enumeram-se então os grandes objectivos do trabalho:

a) Compreender de que modos o jornalismo se foi construindo e afirmando como uma **profissão**, reconhecida e legitimada enquanto tal, mesmo com as suas especificidades e ambiguidades muito particulares.

b) Identificar os elementos centrais da identidade profissional dos jornalistas, seja nos contextos históricos do seu processo de profissionalização, seja em face dos novos desafios que hoje interpelam o campo jornalístico tradicional.

c) Discutir o papel da ética e da deontologia enquanto ingrediente diferenciador e legitimador do jornalismo, entendido este como uma actividade de serviço público que exercita o *direito à liberdade de expressão* mas também garante o *direito à informação*.

d) Fundamentar a necessidade de que a **responsabilidade social dos media** (contraponto obrigatório da sua liberdade) seja complementada com efectivos mecanismos e instrumentos de prestação de contas (*accountability*), em especial os de tipo auto-regulador.

e) Analisar os principais mecanismos de prestação de contas que ajudem a tirar os jornalistas da sua habitual “trincheira” e concedam ao **público** o lugar que lhe é devido enquanto co-protagonista (e não mero receptor passivo) do processo informativo.

f) Apreciar os pontos fortes e fracos da figura auto-reguladora que é o Provedor do Leitor enquanto mecanismo que favorece a transparência dos processos jornalísticos e estimula o sentido auto-crítico dos seus profissionais.

2. Sobre as profissões

É muito curioso, e sintomático, que os jornalistas normalmente se identifiquem, eles próprios, como “jornalistas profissionais” – o que parece pressupor que se pode ser jornalista “não profissional” (com isso significando amador, e não propriamente “pouco profissional” no sentido de incompetente ou menos dedicado). Mas, na generalidade das profissões estabelecidas, isto não sucede: um médico diz que é médico, e não “médico profissional”, um professor diz que é professor disto ou daquilo e não “professor profissional”. Não é por acaso que tal acontece. De facto, nos seus inícios, o jornalismo (ou a actividade de escrever em jornais) foi algo a que acedia qualquer um, normalmente escritor ou político (conforme as fases), pelo simples facto de ter jeito para a escrita e de ter alguma coisa a dizer em público. (Aliás, ainda hoje há espaços dos jornais que são preenchidos por não-jornalistas: os colunistas, os críticos, alguns colaboradores especializados, os próprios leitores em secções específicas.) Daí que, quando o jornalismo procurou afirmar-se enquanto trabalho sistemático, específico e autónomo, de informação sobre a actualidade, os seus directos protagonistas – os jornalistas – tenham sentido uma particular necessidade de enfatizar o seu carácter especializado, valioso e, por assim dizer, profissional – tão especializado, valioso e legítimo como o de outras profissões estabelecidas de acordo com o ideal-tipo das profissões liberais.

A questão era tanto mais sensível para os jornalistas quando se sabe que, para além daquela ‘herança’ original, eles desde sempre tiveram a noção de que o seu *métier* se enredava em algumas contradições e ambiguidades nem sempre fáceis de gerir ou de

explicar no contexto da sua aspiração ao profissionalismo. E é este pano de fundo que não pode deixar de se ter presente na análise do seu processo de profissionalização.

São estas as contradições mais frequentemente apontadas:

- entre o profissional livre, **liberal**, e o trabalhador assalariado, **proletário**;
- entre o **artista**, criativo, e o **técnico**, operário industrial;
- entre ser alguém ‘**competente**’, com talento, com vocação, com ‘faro’ para a notícia, e alguém ‘**qualificado**’, com uma formação própria, adequada;
- entre um trabalhador mais voltado para o **individual** e um trabalhador mais sensível ao **colectivo**;
- entre alguém que enfatiza o pólo da sua **liberdade** (justificando-se no direito fundamental à liberdade de expressão) e alguém que enfatiza o pólo da sua **responsabilidade social** (justificando-se no direito universal e não menos fundamental à informação).

Estas ambiguidades, este partilhar de dois campos diferentes e por vezes opostos, levaram até a que alguém tenha já aludido aos jornalistas como “profissionais proletários”, numa expressão que parece conter alguma contradição nos próprios termos.

Mas são também estas contradições (ou a insuficiência no preenchimento de certos critérios habitualmente considerados típicos das profissões ‘estabelecidas’) que levam a que o jornalismo seja por vezes definido, no âmbito de estudos sociológicos, como uma “meia-profissão” ou uma “quase-profissão”, e não uma profissão de corpo inteiro.

Esta é uma perspectiva tributária do paradigma funcionalista, que predominou até meados do século XX nos estudos ligados à sociologia das profissões. Segundo ele, as profissões são formas de organização social que preenchem uma função específica na sociedade (os “corpos intermédios” entre o Estado e a Sociedade, tais como definidos por Durkheim) e que implicam a posse cumulativa de um conjunto de ‘traços’ ou atributos bem definidos (um saber esotérico e certificado, uma orientação altruísta de serviço público, um funcionamento autónomo, um código de conduta no plano ético, o seu controlo e regulação pelos próprios pares, organizados em associações profissionais). É uma perspectiva mais **estática**, que dá primado à **estrutura** sobre a acção (“*things happen*”) e que se baseia numa lógica de **modelo** (MacDonald, 1999).

Em meados do século XX, foi ganhando expressão o paradigma interaccionista no estudo das profissões, enfatizando já não o modelo mas o processo, e pondo em realce a acção sobre a estrutura (“*people act*”). Nesta perspectiva dinâmica, o acento tónico foi colocado menos nas profissões e mais nos processos de profissionalização, entrando em linha de conta com os contextos históricos, políticos, culturais, sociais, em que eles se foram desenvolvendo. Como dizia Hughes (*apud* Rodrigues, 2002), já não interessava tanto responder à pergunta “É esta ocupação uma profissão?”, mas à pergunta: “Quais as circunstâncias pelas quais as pessoas que têm uma certa ocupação tentam torná-la numa profissão, e tornar-se a si próprios em profissionais?”. As profissões são, assim, analisadas como o resultado, instável e dinâmico, de interacções,

de tensões, de lutas e negociações, tanto no seio do grupo profissional como na sua relação com os diversos actores sociais.

Nos anos 1970/80, ganham corpo algumas teorias críticas que podem inscrever-se no chamado paradigma do poder, e que, incorporando contributos sobretudo de Marx (a importância dos mecanismos económicos) e de Weber (os processos de estratificação social), analisam as lógicas de profissionalização como percursos conducentes à construção de segmentos fechados do mercado de trabalho, cuja gestão e controlo se fazem (por outorga do Estado) em regime de monopólio, e cujos protagonistas acabam por conquistar (e legitimar) um conjunto de benefícios – uns materiais, outros simbólicos – que lhes dão reconhecimento e prestígio social. O pressuposto é de que têm uma *expertise* e um valor socialmente reconhecidos, e que preenchem tanto melhor a sua função de serviço público quanto mais autonomamente funcionarem, comprometendo-se, no seguimento, com uma clara exigência ética e deontológica, auto-regulada no seio do próprio grupo profissional.

Este pano de fundo global parece, então, mais operativo e mais estimulante para analisar os processos de profissionalização em geral (Dubar & Tripier, 1998), e o dos jornalistas em particular, dadas as ambiguidades e indecisões de que estes foram sempre dando mostras, como vimos atrás. Até por isso, eles empenharam-se em prosseguir constantemente dois objectivos:

a) Por um lado, foram tentando convencer o Estado e a Sociedade de que, apesar de algumas especificidades, a sua profissão ia preenchendo de modo razoável os requisitos essenciais associados a qualquer profissão estabelecida;

b) Por outro lado, foram tentando encontrar justificações para algumas situações de excepção quando esses requisitos não eram total ou adequadamente preenchidos. Ou seja, do ponto de vista dos *atributos* (segundo a lógica funcionalista), o jornalista podia não ser “um profissional igual aos outros”, mas, do ponto de vista da *legitimidade*, seria “tão profissional como os outros”. E hoje, de facto, ninguém duvidará que, mesmo com um estatuto que tem as suas particularidades, o jornalismo se impôs socialmente como uma profissão, embora possa admitir-se que o seu processo de profissionalização ainda prossegue – ou até se confronta, hoje, com novas questões e novos desafios.

Como em qualquer profissão (e como em qualquer processo de construção de uma identidade – cf. Dubar, 1997; 2000), os jornalistas desenvolveram este seu projecto colectivo seguindo dois princípios com lógicas complementares:

1) um princípio de **diferenciação**, segundo a qual a sua actividade se definia mais “pelo que não é” e procurava autonomizar-se de outros ofícios “de fronteira” (a propaganda, as relações públicas, por exemplo) ou daqueles com que inicialmente se confundia (a literatura, a acção política);

2) um princípio de **identificação**, mais empenhado em encontrar um “cimento” comum, partilhado por todo o grupo profissional e que, criando um espírito de corpo colectivo, permitisse simultaneamente excluir os praticantes ‘ilegítimos’. Aqui, dada a dificuldade persistente em definir o jornalismo “por aquilo que ele é” ou por aquilo

que ele exige como preparação prévia, os esforços concentraram-se sobretudo em obter um estatuto jurídico, formal, que institucionalizasse a **categoria** (o que se “é”) e não tanto a **actividade** (o que se “faz”). E os elementos de identificação colectiva centraram-se menos no saber específico requerido para a profissão ou no seu aprofundamento disciplinar, e mais no estatuto sócio-económico dos seus praticantes, na sua organização em termos associativos, na sua invocação de prestação de um serviço público essencial e no seu compromisso (teórico, pelo menos...) com regras de moral profissional, controladas pelos pares.

3. O percurso histórico dos jornalistas

O percurso histórico de afirmação profissional dos jornalistas, embora com diferenças conforme os países e os continentes, ocorreu essencialmente na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, quer por força de um conjunto de circunstâncias globais (políticas, económicas, culturais, tecnológicas), quer especificamente por causa da industrialização da imprensa – ou seja, da sua transformação de uma actividade artesanal, amadora e irregular, numa actividade regular, permanente, com grande força no mercado e forte influência na sociedade.

Distinguem-se basicamente cinco períodos neste caminho histórico:

1) Os primórdios

Ao longo dos séculos XVII e XVIII, tirando partido da invenção revolucionária de Gutenberg, vão começando a multiplicar-se as publicações mais ou menos periódicas (o primeiro jornal diário no mundo nasce em 1702, em Inglaterra, e o primeiro diário português 100 anos depois, em 1809), mas a informação, as notícias sobre a actualidade, não são a sua matéria-prima essencial. Para além das informações comerciais úteis aos negócios, é sobretudo pelos campos da criação literária e da propaganda e debate das ideias políticas que os jornais se espriam. É a fase do “jornalismo de transmissão” e do “jornalismo de opinião” (cf. Charron & Bonville, 2004).

2) A industrialização da imprensa

Com a popularização da imprensa (facilitada pela expansão do telégrafo, pelo desenvolvimento das vias de comunicação, pelo aumento da alfabetização e da literacia, pelo crescimento das cidades, pela expansão do comércio e da economia de mercado, pelo progresso das democracias – cf. Schudson, 1978), os jornais tornam-se uma mercadoria de consumo alargado e o novo “jornalismo de informação” começa a ter necessidade de quem o sirva em moldes permanentes, exclusivos, especializados e padronizados. A actividade autonomiza-se da literatura e da política, desenvolve as suas formas narrativas próprias (o chamado “*news paradigm*”, com a “pirâmide invertida” e o “*lead*”), a sua filosofia particular (a objectividade), novas técnicas e géneros (a reportagem, a entrevista) e novos perfis profissionais que haverão de alimentar uma mitologia muito própria (o repórter). Criam-se empresas, cresce um mercado de trabalho, formam-se redacções estabilizadas e com isso se vai passando de uma

representação individual a uma representação colectiva da profissão, que é um passo decisivo neste processo (e começam a surgir associações profissionais, sindicatos, reivindicações, representações grupais da profissão).

3) A institucionalização da profissão

Como consequência destes movimentos, na viragem do século XIX para o século XX vão ganhando forma os alicerces em que os jornalistas pretendem fundar a sua aspiração ao profissionalismo e com isso obter um reconhecimento tanto social como político e jurídico. É o passar “de um estado a um estatuto” (Ruellan, 1993; 1997), que se concretiza sobretudo no período de entre as duas guerras mundiais e de que, no caso europeu, se considera emblemática a outorga pelo Parlamento francês, em 1935, de um estatuto específico para os jornalistas e da correspondente criação de um título legitimador – a carteira profissional. Os esforços dos jornalistas para este objectivo alargaram-se pelas frentes político-jurídica (institucionalizar a profissão), socioeconómica (assegurar as condições materiais julgadas adequadas ao exercício do *métier* no novo contexto empresarial), associativa (tanto nos planos nacionais como à escala internacional), da formação (surtem os primeiros manuais de jornalismo e as primeiras iniciativas de ensino) e, claro, da ética e da deontologia (cujo compromisso era, de algum modo, a contrapartida oferecida pelos profissionais para a obtenção do desejado estatuto profissional, e que se traduziu na elaboração dos primeiros códigos deontológicos e na activação dos primeiros mecanismos de auto-regulação). Emblematicamente, pode dizer-se que a conquista de um título legitimador, de um estatuto, de uma carteira profissional – legalmente instituída mas passada e controlada pelos pares –, funcionava como sinal público e notório do seu reconhecimento, sendo apresentada pelos jornalistas como um certificado simultaneamente de profissionalidade e de moralidade.

4) A consolidação e aprofundamento dos adquiridos

O desenvolvimento e a crescente massificação dos meios de comunicação de massas (alargados também à rádio e perto da chegada da televisão), somados à constatação progressiva do seu enorme poder de influência (como se viu com as acções de propaganda nos tempos de guerra e como se via cada vez mais com a sua capacidade de alimentar e condicionar a esfera pública), acentuam, no período que se segue à II Guerra Mundial, a invocação de uma responsabilidade social dos *media* e, em consonância, também da responsabilidade particular dos profissionais do jornalismo. Dois marcos importantes deste período são o relatório da Comissão Hutchins (EUA, 1947), “A Free and Responsible Press” – de que uma das ideias mais célebres é aquela segundo a qual “*não basta aos jornalistas narrarem os factos com verdade, é necessário dizerem a verdade acerca dos factos*” –, e o livro *Four Theories of the Press* (Siebert, Peterson & Schramm, 1956), onde a **teoria da Responsabilidade Social** é, entre outras teorias dos *media*, desenvolvida de modo mais sistemático. A ética está, mais uma vez, no centro das preocupações, bem como a maior necessidade de formação dos jornalistas para compreenderem as complexidades crescentes das sociedades contemporâneas. Nesta

fase revêem-se muitos códigos deontológicos, começa a dar-se um papel mais central ao público, insiste-se mais na auto-regulação, e a própria regulação pública dos *media* (directamente ou através da criação de serviços públicos de rádio e televisão) dá os seus passos.

5) A era digital

A partir da década de 1990, as coisas tornam-se ainda mais complicadas para o jornalismo. Assiste-se ao desenvolvimento fortíssimo dos negócios da comunicação e das telecomunicações (com a afirmação de grandes grupos multinacionais e globais que acentuam a vertente dos meios de comunicação enquanto mercadoria), e há quem fale até de um novo paradigma, o do “jornalismo de comunicação” (por contraposição ao “jornalismo de informação”). E assiste-se também ao imparável desenvolvimento da Internet e de todas as novas possibilidades de comunicação e de difusão de informação no espaço público. O jornalismo, de algum modo, perde o monopólio dessa actividade, quer porque o seu papel de intermediação entre as fontes primárias de informação e os destinatários finais deixa de ser tão preciso, quer porque os novos instrumentos técnicos permitem que muitas outras pessoas, de muitos e diversos modos, se dediquem também (de modo mais profissional ou mais amador) a esta actividade de pesquisa, tratamento, edição e difusão de informação sobre a actualidade para todo o mundo, a todo o tempo, à simples distância de um clique.

4. O debate sobre os principais atributos do profissionalismo

Ao longo deste percurso de profissionalização, e sobretudo nos 3.º e 4.º períodos, os jornalistas de algum modo foram revisitando – e confrontando-se com – os grandes atributos comumente associados ao profissionalismo (Larson, 1977): os do plano **valorativo** (estatuto social, autonomia no trabalho, associativismo profissional), os do plano **cognitivo** (saber especializado e respectiva formação) e os do plano **normativo** (responsabilidade e orientação para o serviço público, exigências éticas e deontológicas). Os modos como o fizeram, com avanços e recuos, com ambiguidades e indecisões, puseram mais uma vez em evidência as contradições com que permanentemente tinham de lidar. Assim,

a) Ao nível do associativismo:

As primeiras associações constituídas no âmbito da profissão emergente eram associações de jornalistas com escritores ou homens de letras. As seguintes eram de todos os trabalhadores da imprensa. Quando passaram a ser só de jornalistas, surgiu (e manteve-se até hoje) a permanente indecisão entre a fórmula **Ordem** (típica das profissões liberais) e a fórmula **Sindicato** (típica dos trabalhadores assalariados). Por um lado, procurava-se uma capacidade reivindicativa colectiva tendente a encontrar um melhor estatuto económico-laboral. Por outro, procuravam-se uma autonomia de trabalho e um prestígio social normalmente associados aos profissionais liberais. É a velha questão dos jornalistas como “profissionais proletários”, procurando obter o melhor (e impedir

o pior) de cada um dos estatutos. E a questão ética também passava por aqui: os defensores do modelo **Ordem** insistiam no seu poder disciplinador em termos deontológicos como modo de afirmação e legitimação pública da profissão; os do modelo **Sindicato** contrapunham que tais questões não podem ser equacionadas independentemente da condição sócio-económica e laboral dos profissionais, bem como da sua capacidade de reivindicação e negociação com os patrões. Acabou genericamente por prevalecer o modelo sindical, mas com as suas especificidades – adoptando códigos de conduta moral e conselhos deontológicos, por exemplo (e por vezes coexistindo com outras associações mais voltadas para “elevar o nível intelectual e moral” dos jornalistas).

b) Ao nível do saber:

A existência de um saber próprio e especializado sempre foi uma das mais persistentes reivindicações dos jornalistas, mas sempre foi também das mais complicadas e até inconsequentes: refugiando-se frequentemente na importância concedida ao talento próprio, à ‘vocação’, ao ‘jeito’ ou ao ‘faro para a notícia’, tiveram sempre grande dificuldade em explicitar e codificar disciplinarmente esse seu saber e, em consequência, alguma resistência em o articular com instituições formais de ensino. A bipolarização entre saberes teóricos (aprendidos em escola) e saberes práticos (aprendidos na tarimba) faz parte do discurso mais recorrente dos profissionais, associando-se à lógica daquelas profissões onde predomina a “**indeterminação**” sobre a “**tecnicidade**”: ou seja, é sempre grande a margem de juízo próprio e de capacidade criativa para lidar com situações profissionais quase todas elas singulares, e que, por isso, se dão mal com a mera aplicação mecânica de receitas técnicas pré-formatadas.

A elaboração de um discurso legitimador em torno do saber próprio do jornalismo desenvolveu-se em três planos:

1) o da afirmação do jornalismo enquanto *forma de conhecimento* específica (diferente do conhecimento científico tradicional, mas forma de conhecimento apesar de tudo, mais ligada ao chamado “senso comum”, ao mundo vivido, ao quotidiano – cf. Berger & Luckmann, 1966/1999). Insiste-se que é um tipo de conhecimento partilhado, essencial para a socialização dos indivíduos e para a atribuição de sentido à realidade envolvente;

2) o da afirmação do jornalismo enquanto *disciplina autónoma*, com um “saber” e um “saber fazer” específicos, minimamente sistematizáveis e transmissíveis – mesmo que numa lógica de permanente articulação entre teoria e prática. E isto num duplo sentido, como parece hoje adquirido: quer elaborando e aprofundando teoricamente os saberes requeridos e mobilizados pela prática jornalística (como é patente na construção do chamado “paradigma noticioso” – cujos elementos centrais são o primado do **evento**, os critérios de **noticiabilidade**, a postura de **objectividade** e as formas narrativas baseadas na “**pirâmide invertida**” e no “**lead**”), quer reconhecendo e valorizando esses saberes práticos como autênticos saberes, e não simples técnicas aplicadas de modo repetitivo e rotineiro. Trata-se, aqui, dos chamados “saberes de acção”, que se inscrevem mais num modelo “de competência” do que “de qualificação” e que decor-

rem daquilo a que Schön (1983, 1996) chama “uma nova epistemologia da prática”, ou uma “epistemologia do agir profissional” – onde se misturam conhecimentos e capacidades do domínio cognitivo, mas também comportamentos dos domínios relacional, organizativo e ético;

3) o do debate em torno da maior ou menor necessidade de *formação específica* para os profissionais do jornalismo. Mantém-se em aberto (e com controvérsia) a questão da obrigatoriedade **legal** de uma titulação académica, embora ela se tenha tornado já, de algum modo, numa exigência **social** (e até deontológica), como sustenta Aznar (2005). É mais claro, hoje, que o jornalismo também se aprende.

c) Ao nível da responsabilidade social e da perspectiva de serviço público:

Ao acentuar da liberdade de expressão enquanto “mito fundador” do jornalismo (e que foi uma das grandes lutas iniciais da profissão junto do poder político, sobretudo no contexto europeu) foi-se contrapondo crescentemente o acentuar da sua responsabilidade enquanto actividade essencial na prossecução de um outro direito fundamental: o direito à informação. E à lógica económica crescente das notícias como produtos ou mercadorias livremente transaccionadas num mercado, por empresas privadas interessadas no lucro, foi-se contrapondo a relevância e sensibilidade da informação enquanto autêntico serviço público, essencial ao exercício pleno da cidadania. E a compatibilização destes dois enfoques (o do trabalhador intelectual *versus* o trabalhador comercial, o do valor económico da informação *versus* o seu valor social) constituiu, desde os inícios da profissionalização, um elemento nuclear da aspiração ao reconhecimento e à legitimação social do jornalismo. E mesmo as questões da liberdade de expressão foram também sendo equacionando não só numa perspectiva de **liberdade “negativa”** (ser livre *de* constrangimentos externos, de controlo do poder, de censura, etc.), mas igualmente de **liberdade “positiva”** (ser livre *para* poder prosseguir um trabalho de interesse público, para preencher as necessidades de informação que levam à participação cívica crítica e qualificada). Foi-se sublinhando, afinal, a ideia da liberdade já não como um direito natural, mas como um direito moral – que, como tal, implica um correlativo dever, o dever de responsabilidade em nome do bem público. (Alguém já sugeriu até o neologismo “rightsabilities” para mostrar como direitos e responsabilidades são inseparáveis, tão inseparáveis como os dois fios que tecem uma corda.) É aqui, de resto, que radica a justificação mais funda para a necessidade de alguma regulação pública destas actividades.

d) Ao nível da ética e da deontologia:

O que se disse no ponto anterior conduz, naturalmente, ao enfatizar de uma incontornável exigência ética (concretizada em normas deontológicas) que, desde os alvares do jornalismo, foi claramente entendida como ingrediente central da sua aspiração ao profissionalismo e do seu processo de legitimação formal e real. A garantia de que esta actividade se guiaria por princípios e regras de conduta moralmente exigentes, e de que o grupo profissional cuidaria de regular adequadamente estas matérias no seu seio, foi um argumento decisivo (mesmo que se tenha ficado por vezes mais pelo plano da mera

retórica) para a obtenção de um estatuto política e juridicamente protegido, uma espécie de contrapartida oferecida pelos privilégios (alguns derogatórios do direito laboral comum, como a **cláusula de consciência** ou o direito ao **sigilo profissional**) reclamados pelos jornalistas, precisamente em nome da importância da circulação de informação no espaço público, tanto em liberdade como em respeito pelos direitos fundamentais de todos os directa ou indirectamente implicados no processo informativo. E este era um critério tanto mais sensível quanto os restantes atributos do profissionalismo (sobretudo o de um saber qualificado e formalizado) não podiam ser invocados com tanta clareza como nas demais profissões estabelecidas (ou profissões liberais).

5. A questão da ética e da deontologia

O debate em torno da ética, que vem desde a antiguidade clássica e continua muito vivo nas sociedades contemporâneas, remete sempre para a maior ou menor preocupação relativa entre pólos de sentido diverso, quando não oposto (J. Santos, 2001; Sanders, 2003; Rachels, 2004):

- entre o primado do **individual** (que enfatiza o “eu” e a liberdade) e o primado do **colectivo** (que enfatiza o “nós” e a responsabilidade);
- entre uma postura orientada por **normas** (a perspectiva **deontológica**, ou “do justo”, “do correcto”) e uma postura orientada pelos **fins** últimos (a perspectiva **teleológica**, ou “do bom”, “do bem”);
- entre uma atitude baseada em **convicções** (fazer o que “deve” ser feito) e uma atitude baseada em **responsabilidades** (ponderar as consequências do que se faz).

A diferente declinação destes binómios conduziu a quatro grandes abordagens genéricas das questões éticas, correspondentes à valorização específica de um determinado ponto de vista:

- 1) As que põem em destaque a acção – éticas deontológicas, ou “do justo”, ou “do dever moral”. O que interessa é a acção em si e as normas por que se rege, consideradas em termos individuais e universais (cf. Kant e o seu “imperativo categórico”).
- 2) As que sublinham antes o resultado da acção – éticas consequentialistas ou utilitaristas, que definem a acção moralmente boa na medida em que produz um bom resultado e, portanto, em que é útil para o maior número possível de pessoas.
- 3) As que enfatizam a relação entre os agentes – éticas contratualistas (baseadas no “contrato” que liga quem vive em sociedade, e defendendo que com uma prática de cooperação se podem obter melhores resultados para todos do que pensando prioritariamente, ou só, nos interesses próprios).
- 4) As que põem em destaque o agente – éticas “da virtude” ou “das virtudes”, éticas teleológicas, preocupadas com a finalidade última do viver moral, com o primado do “bom” sobre o “justo”. São éticas voltadas mais para os traços de carácter e disposições estáveis que é bom desenvolver e exercitar, tendo em vista o objectivo da

“vida boa” (*eudaimonia*) como desígnio do humano enquanto humano (cf. Aristóteles e correntes neo-aristotélicas, bem como uma “ética social” e uma “ética dos afectos” a estas associadas).

O ideal, parece, seria uma abordagem que compatibilizasse e harmonizasse todos estes princípios, pois todas as perspectivas chamam a atenção para algum aspecto importante ligado ao agir moral. Daí que haja quem procure sínteses mais ou menos alargadas de algumas destas correntes, de que pode ser exemplo a “ética do discurso” de Habermas (1991/2000) – uma ética de matriz deontológica, mas que vai além do carácter monológico que lhe dava Kant e, pelo contrário, põe em relevo uma **exigência dialógica** na procura de normas morais que vinculem todas as pessoas vivendo em sociedade. Como Habermas sublinha (colocando-se acima da tradicional oposição individual / colectivo), esta procura associa-se obrigatoriamente a um processo de comunicação argumentativa no qual nos envolvemos todos – assumindo à vez o papel de todos os outros com quem convivemos – e através do qual consensualizamos e validamos em conjunto, por via de uma fundamentação racional, a justeza de tais normas. No dizer do próprio Habermas (*ibidem*: 96), a “ética do discurso” ocupa uma “posição intermédia” entre os liberais e os comunitaristas, pois “compartilha com os ‘liberais’ a compreensão deontológica da liberdade, da moralidade e do direito, que provém da tradição kantiana”, mas, por outro lado, “compartilha com os comunitaristas a compreensão inter-subjectiva da individuação como socialização, proveniente da tradição hegeliana”. A sua atenção ao sujeito assim considerado faz com que, insistindo embora no princípio da justiça (o primado do “justo” sobre o “bem”), também não esqueça o princípio da solidariedade ou da beneficência (orientado para o “bem” colectivo).

Estudiosos mais ligados às questões da comunicação e dos *media* têm igualmente proposto fórmulas de síntese nas abordagens éticas, como são os casos de John Merrill (1997) e da sua sugestão de uma “ética deontélica” – que conjuga “*deon*” e “*telos*”, dever e finalidade, convicção pessoal e responsabilidade colectiva –, ou de Jane Singer (2006) e da sua proposta do jornalista como um “existencialista socialmente responsável” – conjugando os imperativos da consciência individual livre, mas consequente, com as exigências prosseguidas em nome da comunidade.

Também nomes muito conhecidos do estudo da ética dos *media* e do jornalismo, como Clifford Christians (1989; 1997; 2004), Kaarle Nordenstreng (1989; 1997) ou Robert White (1989), entre outros, se têm empenhado, nesta mesma linha, em apontar certas “proto-normas morais universais” que pudessem ser adoptadas por todos, independentemente dos seus contextos históricos, políticos ou culturais, e que, identificando aspectos essenciais da realização da condição humana, alicerçassem uma conduta simultaneamente livre e responsável para o jornalismo. Neste campo, o compromisso activo e empenhado dos profissionais passaria, essencialmente, pelo respeito da vida e da dignidade humana, pelo apego à verdade e pela recusa da violência – com isso inscrevendo, aliás, a “ética dos profissionais” da comunicação numa mais vasta “ética de cidadãos”, que eles também são.

Um aspecto muito importante neste domínio, para que não se fique apenas pelo plano genérico das boas intenções ou das intuições individuais, ou também para que não se caia num moralismo balofo e vazio de sentido, tem a ver com as **exigências do juízo ético**. Este deve poder ser explicitado, no pressuposto de que se inscreve num processo racional, devidamente fundamentado e ponderado: o juízo ético é uma decisão, uma escolha, consciente e assumida, e que cada um, se perguntado, deve saber justificar. Este imperativo é tanto mais importante quanto se sabe que porque às vezes é necessário, em nome da ética (ou seja, dos grandes princípios e valores), afrontar a deontologia (ou seja, as normas concretas de moral profissional), naquilo a que Bernier (1994; 1996) chama “**dominar a regra dominante**” (em vez de ser mecanicamente dominado por ela e pelo seu cumprimento ‘instrumental’).

Daqui decorrem duas consequências importantes:

1) Emerge a necessidade de uma formação exigente também nos domínios da ética e da deontologia, a par da formação global nos domínios cognitivo e técnico. O desenvolvimento de uma clara e aprofundada competência ética é um dos desafios mais fortes (e cada vez mais actuais) da formação de profissionais do jornalismo.

2) A explicitação dos compromissos éticos e a fundamentação dos juízos que são feitos neste campo torna **mais transparentes para o público** as motivações e os procedimentos dos jornalistas, permitindo que sejam discutidos e escrutinados. Retira-se a ética da “torre de marfim” exclusiva do grupo profissional e abrem-se as suas portas a esse outro protagonista do processo informativo que é o público – o público, recorde-se, em representação do qual se trabalha.

Neste processo de maior abertura à responsabilização dos jornalistas – num contexto que poderíamos denominar de “**contrato social**” (Bernier, 1996) – é que radica também a exigência da sua prestação de contas (ou accountability), entendida como a concretização e efectivação das responsabilidades genericamente assumidas, mas que não se podem ficar no simples plano das boas vontades. E esta exigência de prestação de contas traduz-se, afinal, na implementação de um conjunto de mecanismos e instrumentos de regulação da sua actividade, sejam os de regulação externa e obrigatória, sejam os de regulação interna e voluntária – a **auto-regulação**.

6. Da responsabilidade à imputabilidade: a regulação

O imperativo de prestação de contas dos *media* e dos jornalistas à sociedade decorre das suas diversas responsabilidades – que, seguindo McQuail (1997; 2000; 2005), podemos subdividir em responsabilidades **impostas**, responsabilidades **contratuais** e responsabilidades **auto-atribuídas**, cada uma requerendo diferentes formas de hetero-, co- ou auto-regulação – e orienta-se por três grandes propósitos:

- 1) **proteger** e promover a própria **liberdade** dos *media* e do jornalismo;
- 2) **impedir** ou limitar **danos** causados pelos *media* (lógica de liberdade “pela negativa”);

3) **promover** ou estimular os **contributos** dos *media* à sociedade e a sua qualidade (lógica de liberdade “pela positiva”).

A auto-regulação, especificamente, parece configurar-se como a forma mais apropriada para tentar resolver essa quase “quadratura do círculo” (McQuail, 1997) que é manter e assegurar um funcionamento **responsável** dos *media* mas sem pôr em risco a sua liberdade. Trata-se, segundo uma fórmula frequentemente utilizada, de “os jornalistas escolherem livremente não ser livres” sempre que o exercício da sua liberdade afecte outros bens ou valores igualmente respeitáveis ou sempre que esse exercício não contribua para defender e promover os bens comuns essenciais à dignidade de todos os seres humanos. Como sintetiza Hugo Aznar (2005: 14) , “a auto-regulação supõe que o enquadramento normativo dos *media* seja deslocado do Estado – com a sua regulação jurídico-administrativa – e do Mercado – com a sua regulação económica – para a Sociedade civil – com a sua regulação ética”.

As principais vantagens da auto-regulação poderão sintetizar-se assim:

- articula equilibradamente os imperativos da liberdade e da responsabilidade;
- combate as tentações de intervenção externa sobre os *media* ou de ‘juridificação’ das normas morais (diferença entre o que **pode** e o que **deve** fazer-se);
- reconhece na prática o papel do público como parceiro do processo comunicativo, um parceiro a quem devem ser prestadas contas pelo que é feito em seu nome;
- mobiliza as boas vontades e o compromisso de todos os protagonistas do processo mediático (empresas, jornalistas, público), com vista a uma maior exigência ética;
- tem valor pedagógico no plano social, pois contribui para uma maior transparência do sistema mediático, com isso ajudando a fomentar a capacidade da sua leitura em moldes mais qualificados, distanciados e críticos;
- por tudo isto, contribui para aumentar a credibilidade dos *media* e a sua efectiva legitimidade social, estabelecendo relações de maior confiança com o público.

Em contrapartida, há a considerar algumas limitações, dúvidas e controvérsias sobre a auto-regulação:

- É um processo voluntário, logo, implica a vontade efectiva de a exercitar;
- É um processo exigente, porque se dispõe à crítica e pressupõe a autocrítica;
- É um processo de resultados a médio e longo prazo, pois tem a ver com atitudes e modos de estar que vão para além do mero cumprimento de umas regras formais;
- É um processo nem sempre muito eficaz, ao menos nas aparências imediatas, pois às sanções materiais prefere as sanções morais, menos reconhecidas e valorizadas do que as primeiras.
- É um processo ‘global’ e integrado, pois o seu sucesso geral depende da multiplicação de mecanismos diversos e o sucesso de cada um destes é também potenciado pela existência de múltiplas instâncias auto-reguladoras.

Os diversos instrumentos e mecanismos de auto-regulação são apelidados por Claude-Jean Bertrand (1997; 1999) de M*A*R*S*, ou seja, Meios de Assegurar a Responsabilidade Social dos *media* (ou, na versão anglo-americana, MAS – *Media Accountability Systems*). E é disso mesmo que se trata: de assegurar a responsabilidade abrindo-se voluntariamente à imputabilidade, à prestação de contas, com isso constituindo aquilo a que também Bertrand (1999) chama um “arsenal da democracia” – ou seja, um conjunto de meios de participação activa e crítica no espaço público e, particularmente, de intervenção activa e colaborante no próprio trabalho dos meios de comunicação social, cuja presença é hoje em dia decisiva na formação desse mesmo espaço público. E, como defendem as perspectivas chamadas **ecologistas**, há que cuidar deste ambiente cultural que nos rodeia com o mesmo empenho e determinação com que se trabalha para preservar e melhorar o ambiente natural em que vivemos e que tanto se vem degradando. Como diz Daniel Cornu (1999), à responsabilidade social dos *media* deve acrescentar-se também a “responsabilidade mediática da sociedade”.

Dos instrumentos e mecanismos de auto-regulação mais expandidos, há uns cuja esfera de actuação é sobretudo o espaço concreto de uma redacção ou uma empresa: os Conselhos de Redacção, os Livros de Estilo, os Estatutos de Redacção ou Códigos de Empresa. Há outros que incidem essencialmente sobre o grupo profissional enquanto colectivo: os Códigos Deontológicos e os Conselhos Deontológicos ou organismos similares. E há, enfim, os que se situam mais especificamente na interface entre os jornalistas (ou os *media*) e o público em geral: os Conselhos de Imprensa, as iniciativas de crítica de *media* e o metajornalismo, o Correio dos Leitores e, claro, o Provedor do leitor / do Ouvinte / do Telespectador.

7. O Provedor do Leitor

Neste trabalho, estudou-se a figura do Provedor do Leitor de modo muito particular na sua relação não com os leitores, mas com os jornalistas, no pressuposto de que, enquanto mecanismo auto-regulador, exerce a sua influência tanto para fora como para dentro de portas do meio de comunicação em que actua.

Trata-se de uma figura de criação recente nos *media* (nasceu nos anos 1960 nos EUA e chegou a Portugal em 1997 – cf. Mata, 2002) e que, exercendo uma função mediadora entre os leitores e o seu jornal, se destaca por este aspecto particular: é uma voz que critica o jornal nas páginas do próprio jornal. Se mais não fosse, este aspecto simbólico – que traduz abertura à autocritica pública – seria, só por si, bastante valioso, atenta a tradição de fechamento, sobrançeria e arrogância que sempre acompanhou um pouco os jornalistas. Mas a este poder simbólico junta-se também algum “poder de influência e de palavra”, como diz Mário Mesquita (1998), bem como algum contributo para o maior conhecimento das práticas jornalísticas e dos seus constrangimentos ou vícios, alguma capacidade de dissuasão junto dos trabalhadores dos *media* e, em suma, algum labor pedagógico junto da comunidade.

Entre defensores e detractores desta figura e da sua real força auto-reguladora, discutem-se mais frequentemente cinco tipos de questões ligadas ao Provedor:

- 1) a sua **independência** (é um pressuposto essencial para a credibilidade externa, mas o facto é que o Provedor é pago pelo próprio meio de comunicação);
- 2) a sua **autonomia** (tratando-se normalmente de um antigo jornalista, questiona-se se ele consegue libertar-se suficientemente do *ethos* profissional para julgar acções e comportamentos de modo distanciado – parafraseando James Carey, “é a própria imprensa a educar-nos sobre a imprensa”);
- 3) o seu **papel** específico (entre o crítico de imprensa, por um lado, e uma espécie de “relações públicas” da empresa, por outro – a ética também vende...);
- 4) o seu real **poder** (o “poder de influência” e “de recomendação” contribui, de facto, para modificar alguma coisa?);
- 5) a sua **utilidade e eficácia** (se não melhora muito as coisas, pelo menos contribuirá para que elas não piorem?).

O inquérito de opinião feito aos jornalistas de três diários nacionais de grande expansão (*Público*, *Diário de Notícias* e *Jornal de Notícias*), e que contou com uma taxa de respostas de 55 por cento do total do universo inquirido, permitiu chegar a algumas conclusões que se apontam sinteticamente:

- 1) Há, globalmente, um olhar positivo dos jornalistas quanto à existência do Provedor do Leitor (quer por ser um instrumento de maior abertura face aos leitores, quer por estimular a reflexão e a crítica no interior da redacção), sem prejuízo de se constatar também uma apreciação menos lisonjeira quando o jornalista concreto já foi objecto de uma interpelação (e de um juízo público) do Provedor.
- 2) A figura do Provedor é considerada um dos mais importantes mecanismos de auto-regulação, a par dos Conselhos de Redacção e do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas (sendo que o menos valorizado, ou até liminarmente recusado, é o de uma eventual Ordem dos Jornalistas).
- 3) As opiniões quanto ao Provedor oscilam razoavelmente em função do jornal concreto em que se trabalha (e do Provedor concreto com que se lida), o que parece confirmar a ideia de que as culturas profissionais de organizações concretas têm uma grande influência no modo como os jornalistas encaram as questões éticas. E confirma também que um cargo unipessoal como este sofre variações relevantes em função da pessoa concreta que o exerce. Exemplo claro disto são as opiniões muito diferentes, conforme o jornal em que se está, sobre se o Provedor deve ser alguém oriundo de fora ou de dentro do próprio jornal).
- 4) As opiniões oscilam também um pouco em função do nível etário dos respondentes, sugerindo que os jornalistas mais novos se revêm proporcionalmente menos neste instrumento auto-regulador.
- 5) Diferenças mais significativas são notórias conforme os respondentes exercem ou não cargos de chefia, sugerindo que o Provedor acaba por ser também, de algum

modo, ponto de cruzamento das tensões e das relações de força no interior da redacção. Aliás, algumas das respostas a uma pergunta aberta do questionário quase apontam mais para um *Provedor dos Jornalistas* do que para um *Provedor dos Leitores*: muitos profissionais gostariam de encontrar nele um aliado nas suas disputas com os membros das chefias e da direcção que, supostamente, muitas vezes os obrigam (directa ou indirectamente) a fazer o seu trabalho em moldes que eles próprios não desejariam. Mas, para o leitor, o responsável é sempre o jornalista que assina o texto...

8. Constatações e conclusões

Na sequência dos diferentes pontos sinteticamente percorridos nesta apresentação, e que procuraram apenas dar uma ideia global do trabalho, apontaria então as seguintes constatações ou pré-conclusões:

1) O processo de construção e afirmação da profissão de jornalista, mais do que a acumulação estática de um conjunto de atributos funcionais, foi (é ainda, porque continua) o resultado, sempre instável e dinâmico, situado e datado, de múltiplas negociações, tensões e interacções, quer no interior do campo jornalístico, quer na sua articulação com outros actores políticos, económicos, sociais e culturais.

2) A construção de uma identidade profissional dos jornalistas foi sempre atravessada por muitas ambiguidades e indefinições do seu próprio estatuto (entre o “profissional liberal” e o “proletário assalariado”, entre o “intelectual” e o “técnico”), às quais acresce, hoje, o desafio da presença de novos protagonistas no espaço que eles tradicionalmente monopolizavam, e, correlativamente, de novas modalidades de selecção e difusão de informação no espaço público.

3) Um claro compromisso ético (traduzido em normas deontológicas) foi, desde o início, elemento central da aspiração dos jornalistas ao profissionalismo.

4) Inseparável de tal escrupulo ético é a questão da competência profissional dos jornalistas, entendida (como deve ser) em sentido amplo: a primeira exigência ética de um jornalista em função das responsabilidades do seu *métier* é, precisamente, a garantia de qualidade, de rigor, de estudo das matérias a tratar, de aprofundamento das questões, de cumprimento dos padrões profissionais; complementarmente, a preparação (inicial e contínua) para a profissão não pode deixar de incluir em lugar de destaque tudo o que à ética e à deontologia diz respeito. Nenhum jornalista é competente se não for eticamente exigente; nenhum jornalista pode afirmar-se eticamente cumpridor se for profissionalmente descuidado ou incompetente.

5) Inseparável desta postura ética é, também, a aceitação integral e consequente da responsabilidade social associada ao poder dos *media* em geral e do jornalismo em particular – um poder decorrente do seu papel central na atribuição de sentido à realidade que nos envolve e, por essa via, na nossa vinculação social –, o que, por sua vez, implica abertura à imputabilidade, à prestação de contas por aquilo que se faz (ou que não faz) e pelo modo como se faz.

6) Neste processo de prestação de contas, concretizada em instrumentos e mecanismos de regulação da actividade jornalística, sugere-se que o caminho voluntário e participado da auto-regulação, mesmo não parecendo o mais eficaz numa lógica de curto prazo, e mesmo sendo especialmente exigente para todos e cada um, tem inegáveis vantagens na procura do necessário equilíbrio entre liberdade e responsabilidade, dando voz a outras preocupações e critérios para além dos veiculados pelo Estado e pelo Mercado. Além de ajudar a diminuir as tentações de uma excessiva regulação externa, que nunca se sabe onde pode acabar, a auto-regulação contribui pedagogicamente para o exercício da auto-crítica dos jornalistas e dos *media*, abrindo-se também à opinião e ao escrutínio do público.

7) Exemplo destas vantagens, já visto e testado entre nós, é o Provedor do Leitor (ou do Ouvinte, ou do Telespectador), um mecanismo auto-regulador que “abre” o órgão de comunicação social ao público e “abre” o público ao órgão de comunicação social, propiciando um melhor conhecimento mútuo e uma compreensão dos processos comunicativos que favorece uma mais qualificada literacia mediática. E que introduz na actividade rotineira dos jornalistas, pressionados pelas lógicas fortíssimas de mercado e de concorrência, um elemento de pausa, de atenção, de ponderação, susceptível de fazer das preocupações éticas algo de mais concreto do que um simples enunciado de lindos princípios e de boas intenções.

E tudo isto concorre para a conclusão global do trabalho, que poderia ser assim enunciada:

As especificidades do processo de profissionalização dos jornalistas, somadas à actual diluição de fronteiras entre os vários domínios da comunicação pública e à multiplicação de novos protagonistas (individuais e colectivos) nas actividades da informação, sugerem uma reflexão renovada sobre o que é mais específico do trabalho jornalístico, tendo em conta a sua particular relevância social. Neste contexto, parece impor-se a centralidade de uma clara exigência ética e deontológica: para traçar a linha diferenciadora entre o que é e não é jornalismo, interessará porventura cada vez menos “*quem faz o quê, onde e quando*”, e cada vez mais o “*como*” (princípios e regras de conduta), o “*porquê*” (motivações de interesse público) e o “*para quê*” (propósito de serviço à comunidade) do trabalho na informação.

Referências bibliográficas

- ALDRIDGE, Meryl & EVETTS, Julia (2003). “Rethinking the concept of professionalism: the case of journalism”, *British Journal of Sociology*, vol. 54, n.º 4 (Dezembro), pp. 547-564.
- AZNAR, Hugo (2005a). *Comunicación responsable – Deontología y autorregulación de los medios* [2.ª ed., actualizada]. Barcelona: Ariel Comunicación. [1.ª ed.: 1999].
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (1966/1999). *A Construção Social da Realidade*. Lisboa: Dinalivro. [Ed. original: 1966]
- BERNIER, Marc-François (1996). “Les conditions de légitimité du journalisme: esquisse d’un modèle théorique”, *Les Cahiers du journalisme*, n.º 2, Dezembro, pp. 176-192.

- BERNIER, Marc-François (1994). *Éthique et déontologie du journalisme*. Sainte-Foy (Quebec): Les Presses de l'Université Laval.
- BERTRAND, Claude-Jean (org.) (1999). *L'Arsenal de la démocratie – Médias déontologie et M*A*R*S**. Paris: Economica.
- BERTRAND, Claude-Jean (1997). *La Déontologie des médias*. Paris: Presses Universitaires de France.
- CHARRON, Jean & BONVILLE, Jean de (2004a). “La notion de paradigme journalistique: aspects théorique et empirique”, in BRIN, Colette & CHARRON, Jean & BONVILLE, Jean de (dir.) (2004), *Nature et transformation du journalisme – Théories et recherches empiriques*, Quebec: Les Presses de l'Université Laval, pp. 33-56.
- CHARRON, Jean & BONVILLE, Jean de (2004b). “Éléments d'un modèle théorique du changement dans le journalisme”, in BRIN, Colette & CHARRON, Jean & BONVILLE, Jean de (dir.) (2004), *Nature et transformation du journalisme – Théories et recherches empiriques*, Quebec: Les Presses de l'Université Laval, pp. 57-86.
- CHRISTIANS, Clifford (1997). “The ethics of being in a communications context”, in CHRISTIANS, Clifford & TRABER, Michael (ed.), *Communication Ethics and Universal Values*, Thousand Oaks (EUA): Sage, pp. 3-23.
- CHRISTIANS, Clifford (1989). “Ethical Theory in a Global Setting”, in COOPER, Thomas *et al.* (1989), *Communication Ethics and Global Change*, Nova Iorque: Longman, pp. 3-19.
- CHRISTIANS, Clifford & NORDENSTRENG, Kaarle (2004). “Social responsibility worldwide”, *Journal of Mass Media Ethics*, n.º 19 (1), pp. 3-28.
- CHRISTIANS, Clifford & TRABER, Michael (ed.) (1997). *Communication Ethics and Universal Values*. Thousand Oaks (EUA): Sage.
- CORNU, Daniel (1999). *Jornalismo e Verdade – Para uma ética da informação*. Lisboa: Instituto Piaget. [Ed. original: 1994].
- DUBAR, Claude & TRIPIER, Pierre (1998). *Sociologie des professions*. Paris: Armand Colin.
- DUBAR, Claude (2000). *La Crise des identités – L'interprétation d'une mutation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DUBAR, Claude (1997). *A Socialização – Construção das identidades sociais e profissionais*. Porto: Porto Editora.
- EVETTS, Julia (2003), “The sociological analysis of professionalism – Occupational change in the modern world”, *International Sociology*, vol. 18 (2), pp. 395-415.
- HABERMAS, Jürgen (1991/2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. [Tradução de Manuel Jiménez Redondo] [Edição original em alemão: 1991]. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/e_books/habermas/index.html>, acessado em 16-9-2004.
- LARSON, Magali (1977). *The Rise of Professionalism – A sociological analysis*. Berkeley: University of California Press.
- MACDONALD, Keith M. (1999). *The Sociology of the Professions*. Londres: Sage. [1.ª ed. 1995].
- MATA, Maria José (2002). *A Autocrítica no Jornalismo*. Coimbra: Minerva.
- McQUAIL, Denis (2005). “Publication in a free society: the problem of accountability”, *Comunicação e Sociedade*, vol. 7, pp. 235-252.
- McQUAIL, Denis (2000). *Mass Communication Theory* [4.ª edição]. Londres: Sage.
- McQUAIL, Denis (1997). “Accountability of Media to Society – Principles and Means”, *European Journal of Communication*, vol. 12 (4), pp. 511-529.
- MERRILL, John (1997). *Journalism Ethics – Philosophical foundations for News Media*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- MESQUITA, Mário (1998a). *O Jornalismo em Análise – A coluna do Provedor dos Leitores*. Coimbra: Minerva.
- MESQUITA, Mário (1998b). “La médiation solitaire de l'ombudsman de presse”, *Recherches en communication*, n.º 9, pp. 83-92.

- NORDENSTRENG, Kaarle (1997). "The citizen moves from the audience to the arena", *Nordicom Review*, n.º 18 (2), pp. 13-20.
- NORDENSTRENG, Kaarle (1989). "Professionalism in Transition: Journalistic Ethics", in COOPER, Thomas *et al.*, *Communication Ethics and Global Change*, Nova Iorque: Longman, pp. 277-283.
- RACHELS, James (2004). *Elementos de Filosofia Moral*. Lisboa: Gradiva.
- RODRIGUES, Maria L. (2002). *Sociologia das Profissões*. Lisboa: Celta. [1.ª edição: 1997]
- RUELLAN, Denis (1997a). *Les "Pro" du journalisme – De l'état au statut, la construction d'un espace professionnel*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- RUELLAN, Denis (1993). *Le Professionnalisme du flou – Identité et savoir-faire des journalistes français*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- SANDERS, Karen (2003). *Ethics and Journalism*. Londres: Sage.
- SANTOS, José Manuel (2001). *Relatório de Ética I* [Relatório de disciplina apresentado para concurso de Professor Associado na Universidade da Beira Interior (UBI). Documento policopiado].
- SCHÖN, Donald A. (1996). "À la recherche d'une nouvelle épistémologie de la pratique et de ce qu'elle implique pour l'éducation des adultes", in BARBIER, Jean-Marie (dir.) (1996), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, Paris: Presses Universitaires de France, pp. 201-222.
- SCHÖN, Donald A. (1983). *The Reflective Practitioner – How professionals think in action*. Londres: Arena.
- SCHUDSON, Michael (1978). *Discovering the News. A Social History of American Newspapers*. EUA: Basic Books.
- SIEBERT, Fred & PETERSON, Theodore & SCHRAMM, Wilbur (1963). *Four Theories of the Press*. Chicago: University of Illinois Press. [Edição original: 1956]
- SINGER, Jane (2006a). "The socially responsible existentialist – A normative emphasis for journalists in a new media environment", *Journalism Studies*, vol. 7, n.º 1, pp. 2-18.
- WHITE, Robert (1989). "Social and political factors in the development of communication ethics", in COOPER, Thomas *et al.* (1989), *Communication Ethics and Global Change*, Nova Iorque: Longman, pp. 40-65.

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

Entidades reguladoras: três décadas de reticências

Manuela Espírito Santo*

Resumo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ SOUSA, H. (2000).

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

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

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

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

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

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

² CARVALHO, A. A. (1986, 13).

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

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

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

Retomando Pacheco Pereira:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Cfr. Morais Sarmiento, *Diário Económico*.

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

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

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

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

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

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

“Creio que estamos em situação de virar a página relativamente à experiência da Alta Autoridade para a Comunicação Social. Todos temos consciência de que é um modelo esgotado, que não foi dotado, nem se dotou, de meios técnicos, de capacidade financeira, nem de capacidade logística, para cumprir as funções essenciais de salvaguarda do direito à informação, independência perante o poder político e o poder económico, pluralismo de opiniões e respeito pelos direitos, liberdades e garantias. Esta Alta Autoridade, enquanto instrumento de regulação, não pôde, sobretudo não pôde, não teve os meios, não conseguiu cumprir essa função”¹⁴.

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

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

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

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

¹⁴ *Idem*, p. 4233.

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

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

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

Referências bibliográficas

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



Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 65-83

Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal

Francisco Rui Cádima*

Resumo

Neste texto pretende-se provocar uma reflexão sobre o passado recente da legislação e da regulação do audiovisual em Portugal, no sentido de se procurar aprofundar as razões – e eventuais soluções – de uma crise mais geral, mas muito particular em matéria de ética e diversidade dos conteúdos, que é essencialmente uma demissão face ao interesse público e à identidade cultural e nacional portuguesa, crise que se tem agravado nas TV generalistas nestes últimos anos, com evidentes efeitos negativos para a cidadania e para a construção de uma opinião pública esclarecida.

Palavras-chave: regulação, televisão, modelo, crise, desafios

Importa começar por dizer que os bloqueios à regulação do sistema audiovisual em Portugal (com implicações óbvias nos outros sistemas de *media* portugueses) não são de agora. Esses bloqueios começam designadamente quando, em 1990, o governo do primeiro-ministro Cavaco Silva se decide pela atribuição de duas licenças de televisão generalistas¹ e não por uma só, como então era tecnicamente recomendável.

Essa decisão foi, pois, tomada à revelia dos pareceres técnicos do sector que admitiam apenas como razoável, para o bom equilíbrio do sistema dos *media* audiovisuais, um só canal privado². Outras decisões não teriam sido as melhores, designadamente

* Professor Associado do Departamento de Ciências da Comunicação (FCSH-UNL) e ex-director do OBERCOM (frcadima@sapo.pt).

¹ O desenvolvimento legislativo do quadro de liberalização, relativo não apenas ao concurso público, mas também ao próprio exercício por quaisquer operadores da actividade de televisão, iniciou-se com a publicação da Lei 58/90, de 7/9.

² Veja-se, por exemplo, o artigo “Oásis ou miragem?”, de Francisco Rui Cádima e Pedro Jorge Braumann, *Revista Marketing & Publicidade*, Lisboa, Outubro de 1990, pp. 32-37, onde se dizia, face à evidente pequenez do mercado da publicidade: “Uma das soluções seria manter a RTP1 como um canal público ou maioritariamente público, a RTP2 alugada a um operador privado ou a uma confissão religiosa, e, nesta fase, apenas mais um canal privado, até que as condições técnicas e de mercado exigissem um quarto canal”.

o fim da taxa de televisão e a alienação da rede de difusão, que tiveram sobretudo implicações negativas na RTP e designadamente na prestação do serviço público de televisão.

De algum modo, começa aqui o ‘pecado mortal’ em que o sector tem permanecido – e é em boa parte sobre as consequências dessas mesmas decisões que vamos tratar nesta reflexão, com incidência sobre a questão da regulação e dos seus regulados, em particular no sector da televisão.

Ficou, no entanto, da Resolução 6/92 (2.^a série), de 6 de Abril de 1992, que atribuiu à SIC e à TVI a posição de acesso às respectivas licenças, algo que convinha aqui ter bem presente: que, justamente, as licenças eram concedidas, ao abrigo do regulamento do concurso, “relativo à capacidade do candidato para satisfazer a diversidade de interesses do público, avaliando a sua capacidade para dar satisfação aos interesses que se propõe prosseguir no seu projecto e, em especial, à diversidade de interesses do público”; e que “Do alvará a emitir devem constar (...) o elenco dos principais deveres a que a sociedade licenciada fica obrigada, em conformidade com a proposta apresentada a concurso” e, por fim, que as sociedades candidatas foram ordenadas, com a SIC em primeiro lugar e a TVI em segundo, “considerando a apreciação global efectuada *em ordem à satisfação do interesse público*”³ (sublinhado nosso).

De há quinze anos para cá, desde a abertura da televisão à iniciativa privada, as consequências dos erros cometidos conduziram a um sistema extremamente crítico, que se poderia caracterizar em duas linhas: foi, genericamente, um sistema i) sem mercado suficiente para todos os operadores; ii) sem regulamentação específica no que é estratégico (ex: renovação das licenças); iii) sem cadernos de encargos atribuídos aos operadores privados; iv) e, finalmente, sem monitorização consistente e regular dos conteúdos emitidos pelo serviço público de TV e pelos canais privados.

1. Sobre o modelo de regulação

Começaria por esquematizar a questão do modelo em torno de três grandes tópicos centrais na reflexão sobre as estratégias de regulação: a questão específica da regulação dos conteúdos; a questão da regulação da concentração e do pluralismo; e a questão da regulação sectorial e/ou intersectorial.

Começando pela questão da regulação de conteúdos, é claro que ela decorre da própria lei e aplica-se desde logo – por exemplo no âmbito do audiovisual – em matéria de conteúdos nocivos para públicos sensíveis, em matéria de ética de antena⁴, de

³ Resolução 6/92, do Conselho de Ministros, publicada no “Diário da República” – II Série, n.º 45, de 22 de Fevereiro de 1992, página 1972; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=110&lang=pt>

⁴ Cf. Artigo 30.º da Lei de Televisão de Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto – “Obrigações gerais dos operadores de televisão: 1 – Todos os operadores de televisão devem garantir, na sua programação, designadamente através de práticas de auto-regulação, a observância de uma ética de antena, consistente, designadamente no respeito pela dignidade da pessoa humana e pelos demais direitos fundamentais, com protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis, designadamente crianças e jovens.”

identidade cultural e nacional portuguesa⁵ ou no domínio das quotas de programas de língua portuguesa, de produção europeia e de produção independente⁶.

Quanto à questão da concentração e do pluralismo, trata-se, cada vez mais, “da” questão essencial. Por um lado, cruza-se com a questão dos conteúdos, por outro, o equilíbrio e a independência do sistema nestas áreas específicas deve ser garantido, designadamente através de parcerias de monitorização técnico-científica dos *media* com centros de investigação das universidades portuguesas, para além, naturalmente, do respeito pelas complementaridades institucionais entre reguladores afins (por exemplo, Autoridades da Concorrência e das Comunicações). É ainda um facto que a concentração dos *media* necessita de regulação específica em Portugal. E que deve ser aplicada – e pilotada – de modo a permitir a consolidação do sector, sem que isso impeça a absoluta e inequívoca liberdade editorial dos profissionais de comunicação social.

Quanto à questão da regulação sectorial e intersectorial, importa pensar esta fase de regulação que atravessamos, já no contexto de migração futura para o regulador único e, nessa medida, deve ser colocada a questão de saber se o regulador sectorial deve abranger a imprensa – por exemplo, todo o ‘ruído’ que as centenas de pequenas queixas pessoais e ‘paroquiais’ da imprensa regional introduzem na regulação –, ou se deveria concentrar-se fundamentalmente, como defendemos, no audiovisual e nos *media* de convergência.

No nosso entendimento, as questões mais críticas em matéria de imprensa, que, em regra, não relevam da mesma dimensão e impacto social da televisão, deveriam ser dirimidas por instâncias de mediação ou tribunais arbitrais adstritos, por exemplo, a um Gabinete próprio da área da comunicação social, onde as assessorias para políticas subsectoriais, a representação internacional, os incentivos e os registos poderiam estar também concentrados.

As políticas, nesta área, deveriam incidir prioritariamente no problema da educação para os *media* e na iliteracia no âmbito do sector, que é dramática em termos de leitura de imprensa. A ligação da imprensa e dos jornais – e agora das edições informativas electrónicas – às escolas secundárias é um passo que julgamos inadiável, mas que não tem tido a atenção que necessita por parte das entidades públicas.

O modelo que defendemos é, de facto, o de um regulador do Audiovisual que possa criar as condições para uma evolução e integração com a Anacom, obtendo-se assim uma ‘autoridade’ o mais autónoma possível, da qual o sector precisa para uma efectiva, séria e forte regulação. Aliás, esse é precisamente o modelo recomendado ao Governo, em 2001, pelo Grupo de Reflexão (GR) da “Iniciativa Regulação e Convergência”, que produziu um documento subordinado ao título – “Recomendações de actuação

⁵ Artigo 10.º da Lei de Televisão – “Fins dos serviços de programas generalistas: 1 – Constituem fins dos serviços de programas televisivos generalistas: (...) d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

⁶ Cf. Artigos 40.º, 41.º e 42.º da Lei de Televisão n.º 32/2003, de 22 de Agosto.

estratégica”⁷, onde se refere claramente que “O GR alcançou um consenso em torno da ideia de que a convergência aconselhará a não separação orgânica da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos, admitindo a possibilidade de uma entidade única ser responsável pela regulação”.

Na nossa perspectiva, Portugal precisa de garantir prioritariamente um sistema Audiovisual que cumpra rigorosamente o quadro jurídico e regulamentar. Para tanto, necessita, preferencialmente, de um órgão de regulação específico, dedicado e forte do ponto de vista técnico-científico, competente face a uma área de grande complexidade, que não se distraia, portanto, com aspectos laterais e burocráticos, e com subsectores que têm outras prioridades e atingem outros públicos, que não o ‘grande público’, por assim dizer.

O sector público do audiovisual, e em particular a RTP1, ou se afirma como um grande referencial de qualidade na sociedade portuguesa – um exemplo para o País – ou não tem qualquer sentido. E o facto é que raramente teve esse sentido histórico ao longo dos seus 50 anos de história. A monitorização do seu desempenho está agora a ser promovida pelo Estado, através de três figuras centrais: o regulador, o Conselho de Opinião, o Provedor do telespectador, sendo certo que o próprio Tribunal de Contas ou, ainda, a sociedade civil – os centros de estudos, as associações de consumo de *media* ou de telespectadores e as universidades – são agentes independentes fundamentais na pilotagem e observação autónoma do sector.

Deste ponto de vista, o regulador deve apresentar, anualmente, indicadores precisos ao país, com base em estudos qualitativos, claros, objectivos, com metodologias técnico-científicas apropriadas, sobre o desempenho do Audiovisual público e privado, em matéria de ética de antena, de respeito pela identidade cultural e nacional portuguesa, e em matéria de pluralismo e independência da informação.

O sector privado deveria ter também as suas metodologias específicas de monitorização, que por não serem submetidas a Contrato de Concessão, como sucede com a RTP, deveriam estar sujeitas a cadernos de encargos específicos. O facto é que, quinze anos depois do licenciamento dos operadores privados, e face a quinze novos anos de licenciamento, é imperioso exigir cadernos de encargos aos operadores privados. Caso tal não venha a suceder com o novo regulador, continuará a existir uma gritante e inaceitável demissão do Estado nesta matéria.

E refira-se, por fim, que em matéria de Audiovisual, findos os primeiros quinze anos de liberalização parcial da televisão, está ainda por cumprir a total democraticidade do sistema – e do País – com a permissão de TV locais hertzianas, fundamentais para o desenvolvimento regional, sobretudo no caso das regiões de forte potencial do interior de Portugal, o que, inevitavelmente, a Net, o Cabo e a TDT estão a resolver. A nova lei de televisão introduz aqui uma inovação, mas tal só virá a suceder muito provavelmente no contexto do digital.

⁷ Consulta pública de 2002/02/15, <http://www.ics.pt/zips/convergencia.pdf>

2. Da regulação sectorial à regulação da concorrência

Estaremos, afinal, todos confortáveis com os *media* e com a regulação que temos?⁸

Uma das questões centrais no debate sobre as políticas e a regulação dos *media*, é a questão da relação entre cultura e economia, que de alguma maneira se subsume na dicotomia público/privado.

Estará o sistema de *media* vulnerável a este equívoco? Está. Claramente.

Perguntávamos no texto em referência: “Será que os *media* são essencialmente um negócio e como tal devem ser considerados para efeitos de regulação, a par de qualquer outro sector de mercado? Não serão os meios de comunicação social um sector muito particular, de extraordinária importância pública e cívica, com uma dimensão social, cultural e formativa tal, que impõe que os ‘negócios dos *media*’ não se sobreponham à monitorização das suas práticas e do seu discurso e sobretudo dos seus efeitos perversos no social?”

Partindo então do princípio que os *media* não são um sector submetido à lógica pura e simples dos mercados, é fundamental que não sejam ‘tutelados’, em situação de consolidação, pelo regulador económico (como, no fundo, acabou por suceder no caso Lusomundo/Controlinveste), mas sim pelo regulador sectorial. Tem assim plena justificação, do nosso ponto de vista, o recentramento da política de regulação no interior do próprio sector, dando-se assim também prioridade aos objectivos não económicos, o que significa que em matéria de concentração deveriam prevalecer as dimensões identitária e ética, o pluralismo e a liberdade editorial e só depois critérios de mercado, dada a subordinação destes à ética jornalística, à responsabilidade social dos *media* e, claro, ao desempenho mediático, enquanto, também, prática de Cidadania.

Justamente pelo facto de não ter sido lançado um debate público alargado e uma consulta pública em torno desta matéria⁹, é fundamental manter na ordem do dia a questão da reflexão sobre o modelo de regulação dos *media* e a discussão sobre o próprio modelo de concentração. Sendo certo que a concentração dos *media* necessita de regulação específica em Portugal, que deve ser aplicada de modo a permitir a consolidação de meios, não deve, no entanto, vir a impedir uma absoluta e inequívoca liberdade editorial dos profissionais e colaboradores da comunicação social.

Na verdade, o que se conhece de atropelos à liberdade editorial no pós-25 de Abril é muito preocupante, e hoje é muito claro que essa liberdade é eufemística e tem graves bloqueios e limitações.

O novo regulador – a ERC –, não sendo, como seria desejável, nem do Audiovisual, nem de convergência com as Comunicações, deve sobretudo chamar a si as competências de jurisdição no âmbito de um sector que não é nem pode continuar a ser um

⁸ Retomo aqui algumas das questões afloradas num nosso texto saído no *Público*, de 19 de Agosto de 2005: “Que regulação para a Comunicação Social?”. Ver também em: <http://irrealtv.blogspot.com/2005/08/que-regulao-para-comunicacao-social.html>

⁹ Recorde-se que sobre a matéria legislativa que está em cima da mesa, em diversas circunstâncias foi sugerido um debate mais aprofundado sobre, precisamente, a regulação dos *media* em Portugal. Veja-se, por exemplo, a ‘carta-apelo’ do Sindicato dos Jornalistas (“SJ apela a revisão constitucional sobre Entidade Reguladora”, 2005/05/25, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3451&idselect=376&idCanal=376&p=14>) onde se sugere uma representatividade diferente na futura entidade reguladora.

‘mercado *tout court*’, identificando os índices-limite no quadro económico, mas sobretudo reportando os desempenhos dos operadores, designadamente em matéria de ética de antena e de respeito pela identidade cultural portuguesa.

Se é certo que quando o regulador sectorial suspeita de práticas restritivas da concorrência deve actuar em sintonia com a autoridade que tem um conhecimento aprofundado de práticas anti-concorrenciais, a verdade é que, como referiu Pedro Pita Barros¹⁰ em relação às próprias telecomunicações, “nos mercados em que há necessidade de regulação económica e em que esta é criada e aplicada pela entidade de regulação sectorial, o acompanhamento de comportamento dos agentes económicos pertence ao regulador sectorial”.

Naturalmente, por maioria de razão, a ERC deveria chamar a si o quadro de regulação económica do sector de comunicação social, sendo que a monitorização da concentração deveria estar subordinada a princípios, desempenhos e projectos e não tanto a maiores ou menores consolidações de mercado.

3. Sobre a constituição da ERC

Duas ou três grandes críticas foram sendo feitas ao longo do tempo sobre as características do novo órgão de regulação (ERC):

A primeira foi do líder da Imprensa no jantar-debate promovido pela Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS) a 11 de Dezembro de 2003: “Francisco Pinto Balsemão mostrou-se então ‘preocupado com a abordagem do ministro’ (Morais Sarmento). Disse acreditar, ‘ao contrário do ministro’, na auto-regulação. ‘Fico preocupado com a criação de um órgão [de regulação] político’, afirmou Balsemão em resposta à proposta de o conselho de administração ser nomeado pela Assembleia, e defendeu que se devia avançar ‘já para um único órgão regulador’”¹¹. Idêntica posição seria assumida por Miguel Paes do Amaral, em entrevista ao *Jornal de Negócios*¹², que considerou o novo regulador como um órgão ‘político’, mas que era, na sua perspectiva, “um passo em frente”.

A segunda foi a do Sindicato dos Jornalistas: “Em carta dirigida a Jaime Gama, a Direcção do SJ sublinha que a sua atitude não traduz qualquer ‘desrespeito por um órgão criado por uma Lei da República’, sendo uma expressão legítima do seu desacordo com todo o processo relacionado com a ERC. Na carta, o SJ salienta a sua oposição às ‘opções seguidas pelo Governo e pela maioria parlamentar, quanto à composição e forma de designação dos membros do Conselho Regulador da ERC, à propositada marginalização dos jornalistas e dos seus representantes e, enfim, à forma como foi cooptado o quinto elemento do referido Conselho Regulador’”.¹³

¹⁰ “Sobre a articulação entre o ICP – ANACOM e a Autoridade da Concorrência”, 2003/09/15, <http://www.anacom.pt/template21.jsp?categoryId=92191>.

¹¹ Cf. Paulo Miguel Madeira, “Regulação dos *media* com administração nomeada pela AR”, *Público*, 13 de Dezembro de 2003.

¹² Entrevista de Miguel Paes do Amaral a Sérgio Figueiredo, *Jornal de Negócios*, 13 de Fevereiro de 2006.

¹³ “SJ ausente da tomada de posse da Entidade Reguladora”, site do SJ, 2006/FEV/17, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=4331&idselect=460&idCanal=460&p=0>

A terceira foi a da CPMCS contra as taxas a pagar pelas empresas de *media* com alvará: “O Estado entendeu que a nova entidade devia ser de regulação exclusiva do Estado. Assim, apenas a este competirá o seu financiamento e não aos regulados”, disse José Faustino, representante da rádio na conferência.¹⁴ Observação assaz curiosa, mas inquietante, que deixa presumir que o regulador “ideal”, nesta perspectiva, para além de integrar e encarnar o Estado como regulador de si próprio (das suas empresas RTP, RDP e Lusa), deveria ter sentados à mesa do Conselho Regulador os privados a regularem-se também a si próprios.

Em síntese, não só estamos perante um regulador de banda muito larga (o que, no nosso entendimento, é um bloqueio de raiz ao seu funcionamento), como também face ao próprio modelo da AACCS se verifica uma clara perda de representatividade da sociedade civil no Conselho Regulador da ERC, como, por fim, há uma evidência de ‘politização’ do órgão¹⁵.

Refira-se, ainda, a questão da maturidade e da credibilidade do órgão. Um Conselho Regulador para a área dos *media* não se compadece com amadorismos. Os membros deste conselho, caso não sejam peritos seniores do sector, isto é, personalidades públicas reconhecidas, com currícula inatacáveis adequados à missão – sobretudo em três domínios: no plano da coordenação de estudos técnico-científicos, no plano dos projectos de investigação do sector, nacionais, comunitários e internacionais, e no plano da experiência de orientação de estudos de pós-graduação na área dos *media* e da comunicação –, terão porventura fragilidades e dificuldades de desempenho que poderão inibir a resposta do regulador às legítimas expectativas que os cidadãos têm sobre a sua acção de regulação dos *media*.

Por fim, atente-se na questão da representatividade e da transparência do órgão regulador, na exacta medida em que, relativamente à primeira, o unanimismo parlamentar não é o seu absoluto garante, e, em relação à segunda, está ainda por demonstrar que o processo foi totalmente transparente na sua constituição. Isto não só i) pelo facto de se ter conhecido previamente, nos *media*, o nome do ‘cooptado’; ii) mas também pelas ligações do ‘cooptado’ aos gabinetes ministeriais que tutelavam e tutelam o sector; iii) pela denúncia pública de se tratar de uma falsa ‘cooptação’ acordada previamente entre os líderes do bloco central, e iv) também por a própria Acta referente ao acto de cooptação do quinto membro da ERC, ser de um laconismo perturbador. Esta, para além de não referir terem existido outras personalidades cooptáveis, sugeridas pelos indigitados, apenas diz que “depois de um debate que teve por objecto a fixação do perfil do membro a cooptar, os membros eleitos do Conselho Regulador votaram por unanimidade pela escolha de (...)”¹⁶.

¹⁴ Cf. “Confederação dos Meios promete ‘não desistir’”, *Diário Económico*, 27/7/2006. http://www.diarioeconomico.com/edicion/diario_economico/edicion_impresa/media_x_publicidade/pt/desarrollo/622960.html

¹⁵ Vejam-se as posições, já citadas, de Paes do Amaral e de F. P. Balsemão.

¹⁶ Acta com data de 10 de Fevereiro de 2006.

3.1. Inibição (bloqueios) do órgão

Há, enfim, uma inibição de uma acção eficaz da ERC, designadamente no plano do audiovisual, por ter voltado a haver uma estratégia do Estado, que é, ao fim e ao cabo, bloqueadora de um funcionamento do órgão ajustado não só às exigências dos cidadãos como, sobretudo, ajustado aos compromissos assumidos pelos operadores aquando da obtenção das suas licenças, ou seja:

- Uma inibição genérica, que resulta da ‘banda muito larga’ do espectro do regulador, o que dificulta não só o seu funcionamento, como a sua acção face ao que é estratégico. Atrasa ainda a sua migração para o ‘regulador único’ como foi previsto e é desejável (sobretudo, do nosso ponto de vista, na convergência Audiovisual/Comunicações). Em síntese, em vez de as pequenas queixas da imprensa regional e mesmo de queixas relativas a direito de resposta, por exemplo, serem dirimidas a montante (o facto de o serem, por hipótese, em tribunais arbitrais não lhes retira dignidade constitucional), vai tudo cair sobre o regulador, manietando-o, em boa parte, para o que é essencial.

- Uma inibição inicial em matéria de regulamentação da renovação das licenças de TV, com implicações dramáticas em todo o processo da renovação, que a ERC teve que ultrapassar com a sua Deliberação 1-L/2006.

- Uma inibição resultante das inevitáveis consequências da não aplicação ou de uma aplicação insuficiente de cadernos de encargos assertivos, específicos, no período pós-renovação das licenças aos operadores privados.

- Sendo certo que esta última é matéria que serve a desregulamentação sectorial, estes são, assim, factos que podem reconduzir ao tradicional laxismo e à remissão para eventuais “co-regulações” tuteladas pelos governos, de matéria extremamente crítica e sensível.

- Outra é a da dependência do cultural e do campo dos *media* face ao económico e do regulador sectorial face ao regulador da concorrência, enquanto ‘decisor’ final, sempre que se colocarem questões de consolidação sectorial, como se viu no caso Lusomundo/Controlinveste.

- Finalmente, uma outra inibição em termos operacionais: como vimos, para além do espectro de banda larga do regulador, ele encerra outro espectro de banda muito larga no domínio da tributação, o que o torna num pequeno monstro burocrático-taxador de serviços prestados, de regulação e de supervisão e ainda de emissão de títulos habilitadores (ainda por cima com taxas diferenciadas entre regulação alta, média e baixa): o que significa que, anualmente tem que cobrar para cima de um milhar de taxas, divididas entre canais de TV (dezenas), meios impressos (centenas), rádios (centenas), operadores de cabo e de telemóveis! E depois de cobrar tem, certamente, que gerir todo um processo de recusa, de mora, de contra-ordenações, de tribunais, etc., etc.

4. Legitimidade, independência e desafios do regulador

Em matéria de Audiovisual, espera-se que haja, genericamente, um reposicionamento da legitimidade e da independência do órgão regulador face à tutela, ambas de certo modo perdidas, também em termos de imagem pública e mediática, não somente nos últimos anos do mandato da AACCS, mas também na própria fase de emergência do novo órgão¹⁷.

4.1 Transparência do sector

A questão da transparência no sistema é crucial. Questão, aliás, enunciada num pequeno texto de Roberto Barzanti¹⁸, antigo vice-presidente do Parlamento Europeu. É um pequeno tratado sobre audiovisual e democracia. Barzanti recorda Joseph E. Stiglitz para lembrar que “o segredo ameaça a democracia”. E cita Enzensberger: “A transparência necessita de uma nova ética da informação contra as manipulações cínicas do que Hans Magnus Enzensberger chamou a impiedosa ‘indústria da consciência’.”

Há muito a fazer nesta matéria em Portugal, não só no plano dos mercados e da publicidade, como, sobretudo, no plano da monitorização da ética de antena, do pluralismo e da liberdade editorial, do acompanhamento de co-regulação e da auto-regulação e das provedorias dos *media* onde não existem.

Da mesma forma, importa lutar por uma outra ‘transparência’, ou melhor, por uma outra visibilidade nos *media* para a esfera pública crítica, sobretudo em referência ao ‘baixo nivelamento’ do audiovisual – referimo-nos à opinião de associações de consumidores de *media* e de telespectadores, de líderes de opinião, de organizações não governamentais e outras.

4.2 Auto e co-regulação

Neste ponto, espera-se que haja agora um regresso ao regulador do Protocolo de co-regulação¹⁹ entre o Estado, a RTP, a SIC e a TVI (Agosto de 2003), lançado pelo governo social-democrata, pelo então gabinete de Morais Sarmento, à revelia do próprio regulador sectorial (AACCS).

Este projecto tutelado de co-regulação, era tanto mais estranho quanto, à data, os acordos de co-regulação entre operadores televisivos tinham vindo a ser participados

¹⁷ Sobre este ponto veja-se, por exemplo, a “Carta aberta ao ministro dos Assuntos Parlamentares”, de Vicente Jorge Silva, no *Diário de Notícias* de 15/3/06.

¹⁸ “Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel”, 2003/01/17, <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>.

¹⁹ Refira-se que o envolvimento governamental no processo é estranho ao próprio princípio da figura de co-regulação. Cf. o “Acordo Interinstitucional ‘Legislar melhor’ (2003/C 321/01), do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: “Entende-se por co-regulação o mecanismo pelo qual um acto legislativo comunitário atribui a realização dos objectivos definidos pela autoridade legislativa às partes envolvidas reconhecidas no domínio em causa (nomeadamente os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações).”; “Entende-se por auto-regulação a possibilidade de os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações adoptarem entre si e para si linhas directrices comuns a nível europeu (designadamente códigos de conduta ou acordos sectoriais).” http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231pt00010005.pdf

e dinamizados pela entidade reguladora – a AACCS²⁰. Aliás, sentindo-se directamente interpelada nas suas competências²¹, a AACCS aprovava, em plenário de 27 de Agosto de 2003, uma discreta Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI”, onde se demarcava de todo o processo²².

Uma referência ainda a um outro processo de “auto-regulação” que foi profundamente lamentável. Referimo-nos ao caso da sinalética da TVI e ao facto de a AACCS ter vindo a público considerar que a nova sinalética da TVI para classificar os seus programas “merece aplauso”, porque “representa um esforço auto-regulatório tanto mais de assinalar quanto a auto-regulação é uma atitude infelizmente pouco habitual nos *media*” nacionais.²³

De facto, este foi um episódio triste, que deu lugar inclusivamente a comentários de fina ironia na comunicação social, veja-se a crónica de Miguel Gaspar²⁴: “Um destes dias, a TVI fez o anúncio da sua sinalética (é o nome técnico daqueles ícones), fazendo chegar aos céus a voz da auto-regulação. No mesmo dia, a SIC mandava dizer que Moniz se adiantara e fizera sua uma ideia dos dois canais. Vai daí, a SIC avançou com a sua sinalética. Assim, em vez de uma auto-regulação, passámos a ter duas auto-regulações.”

Donde, esta sinalética televisiva foi mais ‘auto-confusão’ do que auto-regulação²⁵. Teria sido um tudo nada inteligente não avançar sem auto-regulação e concertação sectorial. As auto-regulações feitas à revelia dos parceiros sectoriais não são boas conselheiras... É, aliás, ao regulador que caberia pilotar estes processos, de modo a haver

²⁰ Veja-se em particular: “Representação da violência na televisão – Acordo entre a AACCS e os operadores nacionais de televisão, de 9 de Julho de 1997”; “Protocolo de 18 de Setembro de 2001 relativo à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva”; “Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social relativos à cobertura de Processos Judiciais pelos *media*, de 27 de Novembro de 2003”.

²¹ Designadamente face ao estabelecido no Art.º 3 da Lei n.º 43/98 de 6 de Agosto – “Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social” – “Atribuições” –, Incumbe à AACCS “g) Assegurar a observância dos fins genéricos e específicos da actividade de rádio e televisão, bem como dos que presidiram ao licenciamento dos respectivos operadores, garantindo o respeito pelos interesses do público, nomeadamente dos seus extractos mais sensíveis;” e “h) Incentivar a aplicação, pelos órgãos de comunicação social, de critérios jornalísticos ou de programação que respeitem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis”.

²² Cf. Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI”, <http://www.aacs.pt/bd/Deliberacoes/20030827a.htm>

“A AACCS tomou conhecimento pela comunicação social, da celebração de um dito ‘Protocolo’ de co-regulação entre o Estado, a RTP, a SIC e a TVI.

“Pelas notícias, que confirmou, o referido Protocolo não só limita os tempos de publicidade do operador público de televisão, como, alegadamente, em troca, impõe certas missões de “serviço público” aos operadores privados de Televisão.

“A AACCS não foi previamente consultada sobre o teor do mencionado Protocolo, nem informada acerca do seu conteúdo que, na íntegra, desconhece.

“Assim, a AACCS entende ser seu dever tornar público que, não tendo sido parte na preparação e celebração desse ‘Protocolo’, não estará naturalmente em condições de, para além do seu âmbito específico de atribuições e competências constitucionais e legais, assumir quaisquer responsabilidades quer pela fiscalização do seu cumprimento, quer na mediação de eventuais conflitos resultantes da sua interpretação e aplicação.”

²³ “Auto-regulação: AACCS aplaude sinalética da TVI”, *Diário de Notícias*, 23/9/2005.

²⁴ Cf. Crónica de Miguel Gaspar, “A televisão está a regular bem?”, *Diário de Notícias*, 23/9/2005.

²⁵ Vejam-se as diferenças entre TVI e SIC – classificação de programas TVI: TODOS, +10 (AP), +12 (AP), +16, +18. (AP): aconselhamento parental; classificação de programas SIC: Infantis, –8, –12, –16

alguma coerência nas iniciativas de auto-regulação entre os diferentes operadores generalistas, para além do cabo. E sobre esta matéria mais nada, até à data...

4.3 Monitorização das práticas do audiovisual e dos seus desvios

4.3.1 Operadores privados de TV

No que concerne ao desempenho dos operadores de televisão, o essencial prende-se com a interpretação rigorosa a fazer das suas práticas actuais e anteriores face aos desígnios da Directiva, da Lei, dos Protocolos de co-regulação, no fundo, aos desígnios da Cidadania e da construção da uma opinião pública esclarecida e emancipada. De facto, se os operadores e a tutela são da opinião de que havia sinais “muito positivos”²⁶ sobre as práticas dos operadores, a verdade é que, bem pelo contrário e de há muitos anos a esta parte, a investigação científica realizada nas universidades portuguesas e as críticas públicas de líderes de opinião, de associações de espectadores, de críticos de TV, etc. aos conteúdos dos operadores televisivos, ao contrário do que pretendiam a tutela e os operadores, têm vindo a subir de tom, vindas dos mais diversos sectores, incluindo de colunistas insuspeitos, como, por exemplo, Emídio Rangel.²⁷

Que, por exemplo, entre muitas outras coisas, a SIC e a TVI estão com estratégias de programação de índole monotemática e não generalista, que submetem o espaço da informação à estratégia de programação e de contra-programação dos canais, que, sobretudo a SIC, tem tido no ar mais telenovelas brasileiras do que a própria Globo (grave em matéria de respeito pela identidade cultural portuguesa), que o serviço público continua a fidelizar horizontal e verticalmente o seu *prime time*, limitando (censurando) desta forma ao género ‘concursos’ um slot fundamental para a construção da Cidadania neste país e para a formação de uma opinião pública esclarecida, chegando a ‘cilindrar’, por exemplo, uma comunicação ao país do próprio Presidente da República²⁸! ‘Informações muito positivas’, de modo nenhum.

Poder-se-ia mesmo questionar se, por exemplo, a estratégia de programação da SIC assumida por Manuel Fonseca – “A SIC definiu uma estratégia, assente na novela brasileira e no humor popular”²⁹ – era uma programação em sintonia com a Lei da

²⁶ Veja-se, da parte dos operadores, a “Declaração Conjunta – Balanço da execução do Protocolo RTP – SIC – TVI de 21 de Agosto de 2003”, em http://www.ics.pt/Ficheiros/Legisl/Televisao/prot_rtp_sic_tvi/bal_protocol.pdf e da parte da tutela, as declarações de Augusto Santos Silva, sobre a monitorização do Protocolo, ao *jornalismoportonet* de 22 de Outubro de 2005: “Há um protocolo em vigor entre a RTP, a SIC e a TVI, que consagra novas obrigações, designadamente em matéria de ética de antena a todas essas estações e o desenvolvimento desse protocolo tem sido acompanhado por um perito independente, o professor Azeredo Lopes da Universidade Católica do Porto, que tem feito chegar informações muito positivas acerca desse desenvolvimento.”

²⁷ Vejam-se, em particular, as suas crónicas publicadas na revista de TV do *Correio da Manhã*. Por exemplo: “Licenças da SIC e da TVI”, de 21.10.2005; ou “O buraco negro”, de 7/10/2005: “A SIC já não disputa o primeiro lugar nas audiências. Em parte porque eliminou os bons programas de informação.”

²⁸ Cf. “RTP1 não emitiu Comunicação ao País do PR (...)”: *IrrealTV*, 13/01/06, <http://irrealtv.blogspot.com/2006/01/rtp1-no-emitiu-comunicacao-ao-pas-do-pr.html>

²⁹ Cf. Entrevista de Manuel Fonseca ao DN de 2 de Março de 2006: “A minha saída foi uma opção errada do conselho de administração da SIC”.

Televisão e os princípios (e a grelha) do próprio canal enunciados aquando da obtenção do alvará de emissão. Repare-se neste exemplo: das 14h10 até às 00h45 (Terça, 28/2/2006), à semana, são, em regra, sete telenovelas brasileiras que a SIC tem alinhadas ao longo de mais de 12 horas de emissão, preenchendo a esmagadora maioria do tempo de difusão da tarde e o horário nobre do canal. Uma tal estratégia não deixa alternativa para praticamente mais nada, em termos de diversidade da oferta e sobretudo em termos de uma programação que defenda a identidade cultural portuguesa, a que a Lei obriga a SIC³⁰.

4.3.2 Monitorização do Serviço Público

O desafio histórico da ERC, no nosso entendimento, começa justamente na intervenção prioritária que esta deve fazer junto dos meios de comunicação social do Estado. Em termos de televisão, o regulador deve actuar em conformidade com o estabelecido no Contrato de Concessão da RTP, de forma a repor estrategicamente o Serviço Público de Televisão (SPT) como uma prática de Cidadania, subordinado ao interesse público, através de dinâmicas de rigor e independência na informação, de uma programação diversificada e de qualidade e do debate público pluralista em geral.

Sobre este aspecto, cite-se a obra “Televisão e Cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público”³¹, livro coordenado por Manuel Pinto, onde se afirma claramente que: “(...) uma reforma profunda do serviço público de televisão implica uma mudança radical daquilo que foi a RTP: do seu modo de gestão e funcionamento, dos seus conteúdos, do seu modo de encarar os telespectadores”.

O Serviço Público de Televisão, de facto, ou se configura globalmente, na sua programação e na sua informação, como uma prática de Cidadania, tal como exige o seu Contrato de Concessão, ou jamais encontrará o seu caminho. Ao fim de 50 anos de história, é mais do que tempo de exigir que a RTP1 vá ao encontro desse caminho, através de uma inequívoca ética de antena e de um inequívoco Serviço Público prestado aos Cidadãos deste país.

E a verdade é que, ou a ERC ganha este desafio, ou não fará o seu trabalho e não terá, portanto, sentido histórico.

Nesta matéria repare-se, fundamentalmente, na importância de tornar, em rigor, a RTP1 como ‘a’ referência do sistema televisivo. Um exemplo da análise do ano de 2004, para que se perceba melhor esse imperioso: veja-se, em particular, esta muito triste e dolorosa realidade televisiva portuguesa, que nos diz que “se comparada a ‘oferta’ (minutos emitidos) e a ‘procura’ (minutos visionados), vemos que os programas de desporto obtiveram a melhor relação, estando a sua ‘procura’ 54% acima da

³⁰ Designadamente pelo enunciado do Artigo 9.º – Tipologia de serviços de programas televisivos: 2 – Consideram-se generalistas os serviços de programas televisivos que apresentem uma programação diversificada e de conteúdo genérico. E do Artigo 10.º – Fins dos serviços de programas generalistas: c) Favorecer a criação de hábitos de convivência cívica própria de um Estado democrático e contribuir para o pluralismo político, social e cultural; e d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

³¹ Pinto, M. (ed.) (2005, 133).

‘oferta’. Numa relação positiva (acima de 100), posicionaram-se também os programas de informação, ficção e divertimento.”³² Por conseguinte, os programas de Arte, Cultura, Conhecimento e Juventude têm a pior relação entre horas emitidas e horas visionadas.

Apesar de todos sabermos que as televisões são avessas, em regra, à Arte, Cultura, Conhecimento e Juventude (*et pour cause...*), a verdade é que, mesmo assim, este é um estudo que fere e faz sangrar. É, sem dúvida, uma das piores notícias que se pode dar a um país que fez uma ‘revolução dos cravos’, mas que agora se vê encravado por todos os lados e ainda por mais um – o do “Conhecimento” através da Televisão. Fica a pergunta que, com certeza, todos saberão responder: qual será, afinal, a contribuição da televisão portuguesa para a formação da cidadania em Portugal?

4.3.2.1 *Tribunal de contas e SPT*

Dado que os anos de concorrência televisiva, desde 1992, se pautaram por uma clara demissão do Estado em matéria de monitorização rigorosa e eficaz do sistema, não se estranha que, em 2006, seja precisamente o Tribunal de Contas³³ a intervir em matéria sensível, face ao desempenho do serviço público e da RTP: “... O Tribunal de Contas deu hoje seis meses ao conselho de administração da RTP e ao accionista Estado para a apresentação de medidas que permitam melhorar o controlo da qualidade do serviço público, que considera (...) existem ‘algumas carências’ ao nível do estabelecimento de metas quantificáveis na programação...”

A posição do Tribunal de Contas surgiu através de uma “Auditoria à RTP – Seguimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em 2002, de (Dezembro 2005)”³⁴, onde se afirmava que “continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do Serviço Público de Televisão” e que “(...) no tocante às suas missões e obrigações de programação revela carência de objectivos ou metas quantificáveis, isto ao nível da concessão geral e da especial. Neste contexto, refira-se que é intenção do Governo tal como consta no seu Programa ‘rever o actual contrato de concessão de serviço público de televisão’ tendo em vista quantificar as obrigações de programação e estabelecer critérios de avaliação ‘de forma a fixar exigentes padrões de qualidade’. Acresce, ainda, aliás que não se constata qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir, ou a percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação. Assim, não é, por exemplo, possível aferir de forma objectiva, o seu cumprimento pela concessionária, nem a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela empresa.”³⁵

³² “Audiências de Televisão – Ficção e Informação lideram”, Marktest.com, 18/1/2005, <http://www.marktest.com/wap/a/n/id-6d2.aspx>

³³ Cf. *Público* online (17.01.2006): “Tribunal de Contas pede melhoria do serviço público de televisão”: <http://www.publico.clx.pt/shownews.asp?id=1245019>

³⁴ Cf. Auditoria à RTP, TC, Dezembro de 2005: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtrc-rel045-2005-2s.pdf

³⁵ *Op. cit.*, p. 7.

E quanto ao controlo do SPT: “Ao nível do controlo do cumprimento do contrato de concessão, continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do SPT, não obstante, em termos formais, o novo contrato prever a celebração de um Protocolo entre a RTP e a IGF para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações de SP, bem como os respectivos fluxos financeiros associados. Em Novembro de 2005 ainda não tinha sido outorgado. O actual contrato revela-se também omissivo quanto a poderes fundamentais de controlo estratégico do concedente, nomeadamente os relativos à modificação unilateral do contrato, ao sequestro, à rescisão e ao resgate, sendo certo, que a dualidade de papéis do Estado face à empresa (accionista e concedente) influi negativamente este tipo de disposições contratuais, com a agravante de o Estado poder a qualquer momento impor alterações unilaterais do contrato à concessionária, bastando para tal deliberar em Assembleia-Geral da RTP nesse sentido. Nesta fase, os mecanismos de controlo implementados têm-se consubstanciado, fundamentalmente, na elaboração de documentos avulso, com base nas orientações da tutela...”³⁶

Por fim: “A ausência de pareceres de entidades com responsabilidades para aferir do cumprimento efectivo das obrigações qualitativas de serviço público revela as lacunas ainda existentes quanto ao sistema de controlo do contrato de concessão de serviço público.”³⁷ *Last but not least*: a Comissão Europeia anunciava a 22 de Março de 2006 ter encerrado a investigação sobre o financiamento da RTP, iniciada em 2003, depois de o Governo português ter assegurado que irá reforçar até ao final deste ano a transparência e proporcionalidade do sistema de financiamento. As medidas a introduzir passam pela limitação do financiamento público da RTP ao mínimo necessário para garantir a correcta execução das suas tarefas de serviço público, tendo o ministro da tutela, Santos Silva, explicado que “o Estado tornará mais claros os critérios de avaliação da prestação do serviço público. Aperfeiçoar-se-ão as metas qualitativas”³⁸. Como se costuma dizer, mais vale tarde que nunca...

4.3.3 A questão da informação

Neste ponto, para além dos conteúdos específicos da informação, há um aspecto preliminar a considerar, que é a duração dos jornais televisivos das 20h00. Parecendo uma questão inocente, este é um aspecto crítico da informação televisiva, tanto do serviço público, como dos operadores privados, que actuam todos, neste aspecto, numa lógica concorrencial.

O facto é que, desde a segunda metade dos anos 90 até à actualidade, os telejornais dos diferentes canais têm tido, em regra, duração superior a uma hora, tendo chegado em determinados períodos a ter duração superior a duas horas, o que implicava um acumular de *fait-divers* e de *infotainment* na informação.

Sucedede que, em 2002, o Grupo de Trabalho nomeado pelo Ministro da Presidência, Morais Sarmento, constituído com o objectivo de reflectir sobre a “definição de conte-

³⁶ *Ibidem*, p. 8.

³⁷ *Ibidem*, p. 8.

³⁸ Ver “UE exige maior transparência no financiamento da RTP”, *Diário Económico* de 23.3.2006.

údo e obrigações do novo Serviço Público de Televisão”, veio a público defender muito justamente, no seu relatório final, datado de Setembro de 2002, que o “Serviço Público de Televisão deve apresentar boletins informativos gerais diários (os telejornais), a horas certas, com uma duração adequada que, no principal boletim (Telejornal), deve aproximar-se dos 30 minutos sem cortes de publicidade ou *spots* autopromocionais.”

Esta recomendação acabou por nunca ter sido aplicada pelo serviço público, apesar de o seu director de informação, Luís Marinho³⁹, ter considerado que “em Portugal a duração dos telejornais se dilatou devido à guerra de audiências”, afirmando querer agora “noticiários mais curtos”.

O facto é que a média dos telejornais da RTP continua, no início de 2006, acima da hora de duração. O regulador deve aqui honrar as recomendações ao governo do grupo de peritos e confrontar o serviço público com essa necessidade, que tem naturalmente implicações na estratégia editorial e no rigor do tratamento da informação.

Em consequência desta estratégia de contra-programação, a que o serviço público aderiu em cumplicidade com os privados, emergem as estratégias tablóides nos nossos jornais televisivos não só nos das 20 horas, mas também nos das 13 horas. A estratégia “tablóide” começou por ser, na imprensa, uma selecção dos casos ‘singulares’ da actualidade, por vezes mesmo ‘monstruosos’, operando-se depois uma ‘compressão’ desse tipo de matérias e factos, transformando-os em ‘histórias’ para consumo rápido, fazendo apelo ao lado mais fútil dos públicos e às suas, quantas vezes, perversas curiosidades. Essas histórias passaram então a ter o epíteto de ‘sensacionalistas’.

Passados cem anos, e agora em matéria televisiva, alguma coisa mudou. As ‘monstruosidades’ do final do Século XIX adquiriram estatuto ‘social’, isto é, as televisões procuram agora esses casos entre os comuns dos mortais. De facto, as práticas tablóides e sensacionalistas são frequentes nas nossas TV. A primeira das quais é de ordem geral. Tem a ver com a submissão da estratégia de informação à audimetria e também à estratégia geral do próprio canal, sendo que esta está já de si submetida a uma estratégia comercial.

Quando passamos aos conteúdos propriamente ditos sucede aquilo que Óscar Mascarenhas interpretava desta forma: “Colocando-se numa posição sobranceira em relação ao destinatário, o jornalista sensacionalista oferece não aquilo em que acredita mas aquilo que acha que o pagode quer receber. O jornalismo sensacionalista parte de uma concepção de desprezo pelo público (...) Enredando o público na teia do fútil e do inútil elevados à categoria de essência do processo social...”⁴⁰

Temos ainda que considerar outro género de ‘tabloidismo’ mais frequente e de maior gravidade (pela sua menor evidência). Nesta matéria, as televisões portuguesas guiam-se praticamente todas pela mesma bitola. Aliás, sabe-se porquê: não houve ainda uma descolagem dos vícios do velho monopólio de Estado (RTP) e dos seus

³⁹ Cf. Entrevista de Luís Marinho, “RTP quer reduzir duração dos telejornais”, *Público*, 26.6.2005.

⁴⁰ Óscar Mascarenhas, “Informação e audiências”, comunicação apresentada no 3.º Encontro de Jornalistas do Norte de Portugal e da Galiza, que se realizou em Viana do Castelo, em 28 de Outubro de 2000: <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=425&idselect=402&idCanal=402&p=87>

sucedâneos da era da concorrência, sendo que os jovens jornalistas que entraram para a profissão acabaram por copiar o pior do velho modelo de produção de informação.

Exemplos recentes (o pior do tratamento dos casos): caso Casa Pia; fogos de Verão; campanha presidencial de 2006 a ‘toque de *sound-byte*’ (espécie de estratégia de *reality-show*); constantes aberturas com acidentes, catástrofes, actualidade trágica e *fait-divers* em geral – estratégia tablóide de submissão à produção de audiências e fidelização de públicos, esgrimindo o pior do jornalismo.

Haveria ainda que falar de outras práticas nefastas, como os mimetismos, a organização burocrática da informação, os telejornais-‘pastilha-elástica’ de uma e duas horas de duração, o jornalismo sentado, as contaminações discursivas entre diferentes géneros, os compromissos com os porta-vozes oficiais e os chefes de gabinete, a submissão a um sistema político-partidário em crise de representação e de credibilidade, (vide a grave discriminação feita por televisões a candidatos nas últimas eleições presidenciais sobre a questão dos debates televisivos) etc., etc., tudo isto resultando numa incompreensão do papel e da responsabilidade social dos *media* e da sua fundamental contribuição para a Cidadania.

4.3.4 Licenças da SIC e da TVI: renovação sem legitimação?⁴¹

SIC e TVI tiveram a renovação das suas licenças (já pela ERC), por mais 15 anos, sem terem passado, ao longo dos anos, pelo crivo de um regulador forte, sem monitorização atenta e regular dos seus serviços de programas e sem um enquadramento legal rigoroso, assertivo, num plano de exigência elevada em acordo, de resto, com o carácter do bem escasso que foi licenciado.

Pela Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto), Artigo 22.º, relativo à Regulamentação, diz-se que “O Governo aprovará, por decreto-lei, o desenvolvimento normativo aplicável ao licenciamento e à autorização de serviços de programas televisivos.” Tal regulamentação é feita através do Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto (rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 13-B/98, de 31 de Agosto), referente à “Atribuição de alvarás e licenciamento de estações”, onde consta o regime de atribuição de licenças e autorizações para o exercício da actividade de televisão. O Artigo 4.º deste decreto trata a “Validade e renovação das licenças ou das autorizações” e diz: “1 – As licenças ou autorizações para o exercício da actividade de televisão de âmbito nacional são válidas pelo prazo de 15 anos, renovável por iguais períodos; 2 – A renovação das licenças ou das autorizações *só não é concedida em caso de manifesto e injustificado incumprimento das condições e requisitos de que dependeu a sua atribuição* (sublinhado nosso); 3 – A renovação das licenças ou das autorizações é requerida com a antecedência mínima de um ano em relação ao termo do respectivo prazo de vigência, devendo a correspondente decisão ser proferida no prazo de três meses a contar da data da apresentação do pedido; 4 – No caso de a decisão a que se refere o número anterior não ser proferida no prazo nele previsto, presumir-se-á deferido o pedido.”

⁴¹ Cf. Cádima, F. R. (2006).

Daqui se infere o seguinte: que a renovação das licenças foi aflorada no quadro da “atribuição de alvarás” e não através de um enquadramento específico da sua renovação; que esta regulamentação em concreto – sendo de grande relevância pública – é, portanto, omissa na Lei da Televisão; que o artigo 4º do Decreto-Lei n.º 237/98, pelo facto de não estabelecer um quadro objectivo de análise das práticas dos operadores candidatos à renovação da licença, nem de colocar obrigações claras, em acordo com a Lei, designadamente em matéria específica de identidade nacional, de ética de antena, de promoção da cultura e da língua portuguesa e de diversidade da programação, é manifestamente insuficiente para legitimar qualquer renovação de licença televisiva em Portugal.

Acresce que, relativamente ao pedido feito pela SIC e TVI em Maio e Junho de 2005, pouco já haveria a fazer, pelo simples facto dos prazos terem sido (aparentemente pelo menos, de acordo com o art.º 4º do 237/98) ultrapassados. Pelo que, esta dita ‘regulamentação’, de facto, desregulamentou a renovação das licenças, mas, se o fez, também as deslegitimou, o que, naturalmente, não é, para todos os efeitos, despiçando.

A verdade é que, na prática, na Lei, não existe uma verdadeira regulamentação da renovação das licenças de televisão... Esta é a dura realidade.

5. Em conclusão

O actual regulador emergiu, assim, num contexto complexo, a saber: i) adiou-se para muito tarde um processo de convergência entre regulação do Audiovisual e das Comunicações; ii) criou-se um regulador problemático no modelo, na constituição, na credibilidade, na representatividade e na taxação e iii) mantiveram-se múltiplos bloqueios, sobretudo a montante, à acção do regulador, por erros cometidos no passado e também por ausência posterior de regulamentação específica.

Num tal contexto, não se pode esperar muito do regulador, mas é justamente nas matérias decisivas que se avaliará a sua prática: ética de antena, identidade cultural e nacional, dignidade humana, qualidade e diversidade da programação, defesa dos públicos sensíveis, etc., etc.

Esperemos, finalmente, que não fique adiada para as calendas a obrigação dos operadores privados SIC e TVI terem um desempenho adequado ao bem escasso que gerem, designadamente através do cumprimento dos seus cadernos de encargos e da Lei, por forma a que não fique também adiada, para uma futura ordem política mais desassomburada, a possibilidade de termos um sistema audiovisual condizente com a dimensão elevada de cidadania que todos pretendemos para Portugal.

Referências bibliográficas

- Braumann, P. J. & Cádima, F. R. (1990) ‘Oásis ou miragem?’, *Revista Marketing & Publicidade*, 40: 32-37.
Cádima, F. R. (2006) *A Televisão ‘Light’ Rumo ao Digital*, Lisboa: Media XXI.
Cádima, F. R. (2005) ‘Que regulação para a Comunicação Social?’, *Público*, 19 de Agosto.

- Cádima, F. R. (1995), *O Fenómeno Televisivo*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Carvalho, A. de, Cardoso, A. M., & Figueiredo, J. P. (eds.) (2005) *Legislação Anotada da Comunicação Social*, Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Gaspar, M (2005), 'A televisão está a regular bem?', *Diário de Notícias*, 23 de Setembro.
- Madeira, P. M. (2003) 'Regulação dos *media* com administração nomeada pela AR', *Público*, 13 de Dezembro.
- Pinto, M. (ed.) (2005) *Televisão e Cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público*, Porto: Campo das Letras.

Documentos online:

- 'Acordo Interinstitucional "Legislar melhor"' (2003/C 321/01), do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231pt00010005.pdf
- 'Audiências de Televisão – Ficção e Informação lideram', Marktest.com, 18/1/2005, <http://www.marktest.com/wap/a/n/id-6d2.aspx>
- 'Auditoria à RTP – Seguimento das Recomendações formuladas pelo TC em 2002', Tribunal de Contas, Dezembro de 2005. http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtc-rel045-2005-2s.pdf
- 'Augusto Santos Silva: Novo Estatuto do Jornalista reforça sigilo profissional', declarações de A.S.S. ao jornalismoportonet de 22 de Outubro de 2005: http://jpn.icicom.up.pt/2005/10/22/augusto_santos_silva_novo_estatuto_do_jornalista_reforca_sigilo_profissional.html
- 'Auto-regulação: AACS aplaude sinalética da TVI", *Diário de Notícias*, 23/9/2005. http://dn.sapo.pt/2005/09/23/media/autoregulacao_aacs_aplaude_sinaletic.html
- 'Confederação dos Meios promete "não desistir"', *Diário Económico*, 27/7/2006. http://www.diarioeconomico.com/edicion/diario_economico/edicion_impresa/media_x_publicidade/pt/desarrollo/622960.html
- 'Declaração Conjunta – Balanço da execução do Protocolo RTP – SIC – TVI de 21 de Agosto de 2003", em: http://www.ics.pt/Ficheiros/Legisl/Televisao/prot_rtp_sic_tvi/protocol.pdf
- 'Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social relativos à cobertura de Processos Judiciais pelos *media*, de 27 de Novembro de 2003" <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=580&clang=pt>
- 'Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI", <http://www.aacs.pt/bd/Deliberacoes/20030827a.htm>
- Entrevista de Manuel Fonseca ao *Diário de Notícias*, de 2 de Março de 2006: "A minha saída foi uma opção errada do conselho de administração da SIC". http://dn.sapo.pt/2006/03/02/media/a_minha_saida_uma_opcao_errada_conse.html
- Iniciativa Convergência e Regulação – Consulta Pública de 2002/02/15, <http://www.ics.pt/zips/convergencia.pdf>
- Iniciativa Convergência e Regulação – Questões analisadas pelo grupo de reflexão: <http://www.icp.pt/template12.jsp?categoryId=33357>
- Óscar Mascarenhas, "Informação e audiências", comunicação apresentada no 3.º Encontro de Jornalistas do Norte de Portugal e da Galiza, que se realizou em Viana do Castelo, em 28 de Outubro de 2000: <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=425&idselect=402&idCanal=402&p=87>
- Pedro Pita Barros, "Sobre a articulação entre o ICP – ANACOM e a Autoridade da Concorrência", 2003/09/15, <http://www.anacom.pt/template21.jsp?categoryId=92191>
- "Protocolo", de 18 de Setembro de 2001, relativo à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva. <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=226&clang=pt>
- "Representação da violência na televisão – Acordo entre a AACS e os operadores nacionais de televisão, de 9 de Julho de 1997"; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=570&clang=pt>
- Resolução publicada no "Diário da República" – II Série, n.º 45, de 22 de Fevereiro de 1992, página 1972; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=110&clang=pt>

- Robert Barzanti, “Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel”, sítio de OEA, 2003/01/17, <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>
- “SJ apela a revisão constitucional sobre Entidade Reguladora”, sítio do SJ, 2005/05/25, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3451&idselect=376&idCanal=376&p=14>
- “SJ ausente da tomada de posse da Entidade Reguladora”, site do SJ, 2006/FEV/17, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=4331&idselect=460&idCanal=460&p=0>
- “Tribunal de Contas pede melhoria do serviço público de televisão”, *Público* online, 17.01.2006, <http://www.publico.clix.pt/shownews.asp?id=1245019>

Novos desafios à política e à regulação dos *media*

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

Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social

Elsa Costa e Silva*

Resumo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 99-108

Regulação, mercado e políticas de comunicação*

Pedro Jorge Braumann**

Resumo

Novos desafios se colocam hoje à regulação dos *media*, particularmente perante a evolução tecnológica e dos mercados. A evolução da regulação do audiovisual em Portugal, agora perante um novo desafio da criação de uma nova entidade reguladora, poderá ser mais eficaz e adaptada à realidade se for devidamente enquadrada com uma perspectiva de mercado e de desenvolvimento de políticas da comunicação. Nesta lógica, se houver uma estrutura regulamentar forte, acompanhada de entidade(s) reguladora(s) eficiente(s) será possível responder eficazmente aos desafios da mudança rápida actual, garantindo o difícil equilíbrio entre o pluralismo, a eficácia empresarial e as melhores políticas públicas.

Palavras-chave: regulação, mercado, políticas, comunicação, audiovisual

Nos últimos anos, temos vindo a assistir na maioria dos países europeus, mas particularmente no caso português, a uma desregulamentação e abertura ao sector privado do sistema televisivo, fenómenos que conduziram a um aumento da concorrência e a uma nova situação do mercado, a qual veio colocar um conjunto de novos desafios.

Nos actuais mercados audiovisuais em evolução acelerada, as regras a aplicar não podem ser inteiramente definidas por leis e decretos. É preciso que elas sejam adaptadas a regras de justiça, tendo em conta as realidades dos mercados, as possibilidades dos diferentes operadores e o interesse dos utilizadores e telespectadores. Esta adaptação não pode ser fixada exclusivamente pela lei, podendo, na realidade, ser mais facilmente atingida utilizando os diferentes mecanismos de regulação.

* Parte deste texto baseia-se no documento *power point* apresentado durante a conferência.

** Professor da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa, vice-presidente do Centro de Investigação Media e Democracia (CIMDE) e director do centro de documentação da RTP (pedro.braumann@rtp.pt).

O desenvolvimento dos *media* na Europa, desde os anos 90 do século passado, tem sido marcado pela internacionalização, convergência tecnológica e surgimento de novos *media* e serviços interactivos, conduzindo, muitas vezes, a um aumento da indecisão dos políticos que controlam a regulamentação e dos próprios consumidores.

A internacionalização tem surgido ao nível tecnológico e económico. A digitalização colocou a voz e os vídeo-serviços nas mesmas redes e permitiu o aparecimento de pacotes de novos serviços (telecomunicações e audiovisual) unificados, além de sistemas cada vez mais baratos. O desenvolvimento da televisão por satélite através do sistema DHT (Direct to home television) e a expansão das redes de televisão por cabo, para além da televisão digital terrestre (TDT), a que hoje se junta a IPTV ou mesmo a televisão para telemóveis, possibilitaram o acesso de muitos dos lares de telespectadores europeus a um número elevado de canais, pelo menos vinte, assim como o advento de novos serviços de telecomunicações interactivas.

O audiovisual tem sido defendido como uma indústria essencial para a Europa. Programas especiais tentam preservar a língua e a identidade nacional, apesar de os próprios conceitos de cultura nacional e de serviço público terem mudado fortemente.

Os novos serviços multimédia e a Internet fizeram impor, cada vez mais, as leis do mercado e os desejos dos consumidores.

As novas tecnologias interactivas têm um longo caminho a percorrer antes de haver uma estabilização do mercado e da nova regulamentação.

A transformação tecnológica em curso tem reflexos não só na televisão hertziana (televisão de alta definição e televisão digital), como também tem favorecido o desenvolvimento de novos suportes (satélites, cabo, vídeo, IPTV, móveis, etc.).

O audiovisual ganha, neste novo enquadramento, uma importância económica acrescida, para além da relevância sociocultural e política que tinha adquirido nas sociedades contemporâneas.

A intervenção pública no audiovisual pela regulação tem justificações económicas possíveis nas falhas do funcionamento dos mecanismos de mercado, mas é vulgar encontrar as mais variadas motivações de natureza social e cultural (exemplo disso é o estabelecimento de quotas de produção nacional ou europeia).

Segundo a perspectiva do Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) (2005) existem as seguintes dimensões do audiovisual:

Dimensão social

- serviços de interesse geral;
- financiamento do Serviço público;
- pluralismo cultural;
- protecção de direitos básicos;
- veracidade e neutralidade da informação;
- melhoria educativa.

Dimensão do mercado

- nível de competição.

Dimensão tecnológica e de negócio

- TV convencional;
- TV digital;
- TV de alta definição;
- TV digital interactiva;
- modelo em aberto;
- modelo pago (conteúdos);
- modelo convergente.

Ao analisar a situação europeia, é possível constatar que a um período de fechamento e centralismo seguiu-se, a partir dos anos 80 do século passado, uma política de abertura e concorrência no audiovisual que não foi indiferente às alterações tecnológicas e económicas.

É vulgar encontrar argumentos económicos importantes para justificar a intervenção do Estado, tais como a existência de um monopólio natural (hipótese possível nalguns casos numa rede de distribuição de cabo), existência de externalidades (por exemplo obrigar os operadores públicos e privados a emitir para zonas geográficas não rentáveis), escassez de frequências atribuíveis. Outro tipo de intervenções habituais consiste na protecção do direito de acesso à informação, na defesa da unidade e identidade nacional, de valores culturais, de minorias.

A convergência coloca novos problemas a nível de regulação:

- a possível influência da posição de domínio num mercado para poder atingir uma posição de domínio em múltiplos mercados, como poderá ser o caso dos grandes operadores incumbentes, titulares de telecomunicações públicas, que tenham capacidade para, a partir das suas extensas redes, dominar novas áreas de serviços, como por exemplo a televisão interactiva;
 - a possibilidade de os distintos sectores industriais, com as suas próprias estruturas de regulação, trazerem a sua própria cultura e tradições em matéria de regulação;
 - a vontade de “interligar” os serviços, frequentemente com a aprovação reguladora (por exemplo: o consumo de serviços conectados a um equipamento terminal proprietário), entrando em conflito com a necessidade de competição;
 - a crescente dificuldade para distinguir entre, por exemplo, os serviços de radiodifusão com componentes interactivas e os serviços de telecomunicações com componentes baseadas em radiodifusão ou vídeo;
 - a existência de recursos que impedem a concorrência, como podem ser as infra-estruturas do Estado ou de uma empresa com acessibilidade universal, o que acarreta dificuldades a terceiros, que são parte interessada na facilidade do acesso e no preço de utilização da mesma.

Algumas questões merecem hoje uma reflexão aprofundada, tais como:

- papel futuro do serviço público e da criação de conteúdos *multimédia* de interesse público;
- possíveis contribuições para o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- análise da estratégia dos diferentes Grupos *Multimédia*,
- a concorrência/complementaridade entre diferentes Plataformas de Distribuição de Conteúdos e Serviços;
- análise das principais tendências de evolução tecnológica;
- possíveis modelos de negócios e desenvolvimento de serviços nas diferentes plataformas.

Na actualidade, não existe um método uniforme para regular os diversos sectores que integram o processo de convergência, particularmente entre o audiovisual e as telecomunicações. Como exemplo, podem ser referidas algumas formas tradicionais de meios de comunicação (particularmente a imprensa tradicional e a radiodifusão) que estão ainda sujeitas a um estreito controlo de conteúdos, mas outros, como a Internet e a radiodifusão por satélite, não podem ser tão facilmente controlados. A tecnologia não conhece limites, nem legais, nem reguladores, e, à medida que vai surgindo um sistema cada vez mais competitivo e globalizado, a segmentação reguladora vai parecendo cada vez mais difícil. Nesta medida, parece possível pensar que a regulação futura dificilmente poderá ter exclusivamente como base um aumento da regulação actual para abarcar os novos sectores, mas terá que se basear mais provavelmente na convergência das regulações individuais em uma única “super-regulação” que inclua todos os sectores pertinentes, mas que tenha como base um conjunto de princípios gerais.

A convergência das telecomunicações e dos meios audiovisuais é a tendência mais importante e potencialmente a mais lucrativa para muitas das empresas. Torna-se inevitável pensar que é necessário valorizar as formas tradicionais de regulação destes dois sectores. A regulação das telecomunicações tem que ser modificada, em especial no que se refere à definição de serviço universal numa era de convergência. A regulação audiovisual está tradicionalmente dividida entre a produção audiovisual (cinematográfica e outras) e a indústria de retransmissão, ambas reguladas no referente aos conteúdos que oferecem para garantir que se podem alcançar os objectivos de amplo interesse público. Agora que se pode disponibilizar uma grande variedade de serviços por meio de formatos de radiodifusão segmentados de forma variada (como nos sistemas de *pay-tv*), a base lógica tradicional da regulação (a retransmissão convencional como um bem escasso em benefício do público) é cada vez menos importante.

Parece relevante referir que para a indústria audiovisual um esquema de regulação, como parte de uma estrutura mais vasta, poderá compreender os seguintes pontos:

- uma entidade reguladora com total independência da indústria e do governo, cujo principal objectivo é beneficiar os telespectadores e o interesse público;
- um regime flexível, capaz de se adaptar a um ambiente de rápidas mudanças;
- o reconhecimento da interdependência entre conteúdos, economia e tecnologia;
- a especificidade das reais necessidades dos diferentes telespectadores.

A regulação do sector audiovisual deverá interligar diferentes mercados e actividades abrangendo três grandes áreas:

- **regulação de conteúdos** – assegurando a qualidade e a diversidade da programação, mas respeitando os padrões da sociedade;
- **regulação económica** – mantendo os equilíbrios entre os interesses dos públicos e o desenvolvimento da indústria da televisão;
- **regulação técnica** – controlando a compatibilidade das normas técnicas, de forma também a permitir novas tecnologias de transmissão que beneficiem os espectadores.

A regulação dos conteúdos poderá ser classificada, consoante as plataformas, da seguinte forma:

- para os serviços de acesso livre, dirigidos a grandes audiências, obediência a altos padrões de diversidade, respeito pelo indivíduo e pela sociedade;
- para serviços a pagamento e serviços interactivos, obediência a regras elementares de bom gosto e respeito pelos direitos humanos;
- para os novos serviços de média (Internet), obediência a auto-regulação apoiada em acordos internacionais efectuados para o efeito.

A regulação deve continuar a apoiar o desenvolvimento comercial dos serviços da televisão digital e estimular a sã concorrência entre as diversas plataformas.

Podemos considerar de importância vital o apoio à adopção de normas comuns para a distribuição da televisão digital e dos serviços interactivos nas diversas plataformas.

Como exemplo de alteração do paradigma de reflexão, temos a Televisão Digital Terrestre, sobre a qual é importante discutir e analisar algumas questões-chave:

- a introdução do *digital broadcasting* altera a oferta televisiva e modos de consumo;
- o melhor modelo de regulação será com um órgão regulador único ou dois órgãos reguladores (ANACOM e ERC)?
- a Televisão Digital Terrestre pode renovar a “concorrência” do sistema terrestre com o satélite e com o cabo;
- mais “programas” no sistema terrestre *free to air* ou *pay-tv*?
- aumento do *free to air* estimula o crescimento da base de clientes digitais, mas fragiliza a viabilidade económica;
- aumento da *pay-tv* gera uma mais sólida economia para os canais, mas só atinge uma pequena percentagem da população;

- devem as plataformas TDT ter como base do modelo de negócio serviços de valor acrescentado e telecomunicações?
- qual o papel da nova plataformas TDT para o desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento e redução do *digital divide* (exclusão digital)?

De qualquer forma o problema mais importante é o modelo de negócio e não a tecnologia, mas o modelo de regulação poderá representar um papel-chave para o sucesso da Televisão Digital Terrestre.

A procura de soluções para a conversão para o digital deve levar em conta a disponibilidade de equipamentos acessíveis e compatíveis com os actuais equipamentos analógicos.

A concorrência deve, também, ser assegurada pela diversidade da oferta de serviços pagos que melhor sirvam os utentes. Para tal, deve haver neutralidade quanto às plataformas.

Podemos identificar como algumas das novas tendências:

- desregulamentação industrial e mudanças tecnológicas;
- aproveitamento de economias de escala;
- concentração e internacionalização – globalização;
- fusões e alianças empresariais – conjuntos específicos de dimensão sistémica:
 - estratégias financeiras;
 - rentabilização do investimento;
 - aproveitamento de sinergias;
 - controlo de empresas;
 - aumento do poder de mercado.

Novas perspectivas, hoje comuns nos Estados Unidos, defendem uma postura de não-intervenção na regulação da convergência, seguindo uma perspectiva pragmática no que diz respeito a estas mudanças. No quadro da União Europeia, alguns países têm vindo a considerar necessária uma possível fusão dos reguladores de telecomunicações e de meios de comunicação social, nomeadamente a Itália e o Reino Unido. Uma das preocupações mais importantes é a que resulta dos problemas que coloca, em matéria de propriedade, a propriedade cruzada entre sectores, em virtude de se querer garantir a pluralidade nos meios de comunicação e impedir que uma posição de domínio nos “velhos” serviços se traduza numa posição de domínio nos “novos” e “inovadores”. É por isso que os reguladores têm imposto restrições às actividades dos operadores incumbentes, titulares de telecomunicações públicas (que possuem uma significativa vantagem em possuir uma grande base de clientes e de fidelidade de marca) nos novos sectores, como por exemplo na televisão por cabo. Esta regulação tem que ser vista como uma medida temporária, até que a concorrência se torne integrada e madura dentro dos sectores convergentes. Neste quadro, é mais importante um reajustamento das normas de concorrência, do que simplesmente desenvolver um novo conjunto de

regulações que abarque o processo de convergência, pondo possivelmente desse modo obstáculos ao desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Uma outra alternativa, aliás seguida em países como Singapura e Malásia, consiste em criar um “super-regulador” que compreenda a totalidade da indústria da informação. No modelo mais corrente existe uma entidade reguladora diferente para cada sector, Telecomunicações e Audiovisual (muito embora nos USA, Canadá, Itália, Reino Unido, Suécia e África do Sul se tenha caminhado para uma entidade reguladora única), ao contrário do que se veio a verificar, para já, em Portugal.

Schwartz & Satola referem, todavia, como grandes vantagens de um órgão regulador único (Schwartz & Satola, 2000):

- redução do risco *industry capture*¹;
- redução do risco *political capture*²;
- redução da incerteza dos agentes económicos;
- economias de escala na utilização dos técnicos especializados;
- economias de escala nos custos de administrativos e serviços de suporte;
- transferência de *know-how* regulatório;
- convergência dos serviços dificulta a separação sectorial, particularmente nos sectores das telecomunicações e audiovisual.

Quanto às principais desvantagens, referidas pelos mesmos autores (Schwartz & Satola, 2000):

- aumento do risco *industry capture*³;
- aumento do risco *political capture*⁴;
- possíveis transferências de processos regulatórios negativos num sector para outros sectores;
 - conhecimentos técnicos de um sector podem não ser transferíveis para outros sectores;
 - transferência de falhas em cascata intersectorial;
 - dificuldade em fazer aceitar medidas por diferentes tutelas governamentais;
 - aumento do grau de complexidade e dificuldades em estabelecer o enquadramento legal comum;
 - potenciais atrasos daí derivados nos processos de reformas legais;
 - a fusão das diferentes instâncias reguladoras já existentes pode ser problemática.

A criação de um órgão regulador único surge como uma forma de concentrar sob o mesmo “tecto” todas as questões que, como se viu, se colocam com a nova oferta de

¹ Porque evita que o processo de regulação seja controlado por interesses de grupos industriais específicos.

² Porque um regulador com responsabilidades em mais do que um sector será necessariamente mais independente das respectivas tutelas governamentais.

³ Por parte de um actor dominante, não só no regulador do sector, mas de todo o sector da convergência.

⁴ Por parte de uma tutela dominante, não só no regulador do sector, mas de todo o sector da convergência.

conteúdos e o desenvolvimento de novas redes. Não é, contudo, de menosprezar a necessidade de estabelecimento de áreas especializadas que continuem a assegurar tratamento sectorial para assuntos específicos. Conseguir-se-ia assim produzir, neste novo ambiente, uma sensibilidade final que não menosprezasse os outros vectores envolvidos.

Um órgão regulador único pode ser também um poderoso instrumento de uma nova política de desenvolvimento da indústria e da Sociedade da Informação e do Conhecimento. De facto, a regulação da convergência coloca hoje novos desafios à regulação, alguns dos quais já referimos anteriormente, tornando particularmente necessário que, num quadro de desenvolvimento tecnológico, económico e social acelerado como o actual, se possam criar condições para o desenvolvimento de uma política que permita promover uma verdadeira Sociedade de Informação e do Conhecimento em Portugal. Nomeadamente, através da implementação de um conjunto de estratégias que, tendo como base o desenvolvimento de políticas sectoriais, particularmente nos sectores mais delas carenciados, como é o caso do audiovisual, levem à dinamização dos mercados e ao incremento da produção de conteúdos de qualidade, que simultaneamente satisfaçam as exigências de diversidade e pluralismo.

Estamos hoje perante novos desafios, sendo necessário provocar na prática uma política de verdadeira convergência, integrando as competências do Estado nas seguintes áreas:

- telecomunicações;
- sociedade da Informação;
- política audiovisual;
- economia dos Meios de Comunicação.

Será assim possível desenvolver de forma mais eficaz:

- inovação,
- inclusão social;
- criatividade.

Poderá este ser um bom desafio para que a regulação do audiovisual possa ser enriquecida com a necessidade de novas políticas públicas.

Neste quadro, o Estado não deve estar só preocupado com as políticas culturais e sociais tradicionais, ou com a liberdade da comunicação, mas cada vez mais com o papel das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação no desenvolvimento de um Projecto de Sociedade.

Um órgão regulador dos *media* deverá ser também um poderoso instrumento de uma nova política de desenvolvimento da indústria e da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

O objectivo deve ser implementar um conjunto de estratégias, tendo como base o desenvolvimento de políticas sectoriais, particularmente nos sectores mais delas carenciados, como é o caso do audiovisual.

Poderão assim ser criadas as condições para a dinamização dos mercados e o incremento da produção de conteúdos de qualidade, que simultaneamente satisfaçam:

- exigências de diversidade;
- pluralismo;
- interesses das empresas no mercado.

O órgão regulador do Reino Unido, a OFCOM (OFCOM, 2006), pretende no seu último plano para 2006-07, de forma clara, proteger os interesses dos cidadãos consumidores para a entrada na era digital, tendo como principais objectivos para uma regulação eficaz:

- dar atenção aos problemas dos cidadãos e dos consumidores;
- encorajar a inovação;
- promover a competição;
- perseguir uma melhor regulação.

Pelo que definiu como as suas principais actividades para o período referido de 2006-07:

- desenvolver a internacionalização;
- desenvolver serviços-chave;
- compreender o sector e os seus principais actores;
- operar eficazmente.

A evolução da regulação do audiovisual em Portugal poderá ser mais eficaz e adaptada à realidade, se for devidamente enquadrada com uma perspectiva de mercado e de desenvolvimento de políticas da comunicação. Nesta lógica, se houver uma estrutura regulamentar forte, acompanhada de entidade(s) reguladora(s) eficiente(s) será possível responder eficazmente aos desafios da mudança rápida actual, garantindo o difícil equilíbrio entre o pluralismo, a eficácia empresarial e as melhores políticas públicas.

Bibliografia

- Baldwin, T. F., McVoy, D. S. & Stenfield, C. (1996) *Convergence – Integrate media, information and communication*, USA: Sage Publications.
- Bancel-Charensol, L. (1996) *La Déréglementation des télécommunications – Dans les grands pays industriels*, Paris: Ensptt – Economica.
- Bangemann, M. (1994) *Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council*, U. E.
- Baptiste, E. (Présidé) (2000) *L'Infosphère: Stratégies des médias et rôle de l'état*, Commissariat Général du Plan, La documentation Française, Paris.
- Benoit, H. (1996) *La Télévision numérique – MPEG-1, MPEG2 et les principes du système européen*, Paris: Dunod.
- Braumann, P. J. (1986) *Inovação, Tecnologia e Desenvolvimento Regional*, Lisboa: CECL.

- Braumann, P. J. (1989) 'Análise e perspectivas do mercado audiovisual' in *RCL* n.º 9 ('Televisão'), Lisboa: CECL.
- Braumann, P. Jorge (1995) 'Economia do audiovisual: o público e o privado' in *RCL* n.º 21-22 ('Comunicação e Política'), Lisboa: CECL.
- Braumann, P. J. (1997) 'Tecnologia, economia e globalização', Paineis do Diálogo transatlântico: o processo de globalização e a revitalização de identidades culturais nas mega-regiões, IV Encontro Ibero-americano de Ciências da Comunicação – IBERCOM, Santos, Brasil (publicado posteriormente pela *Revista Estudos de Sociologia*, FCL – UNESP, Araquara, São Paulo, Brasil, Ano 3, n.º 6, 1999 e em versão espanhola no livro editado por Mastrini, G. e Bolaño, C. – *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina 1999).
- Braumann, P. J. (1998) 'Políticas e economia do audiovisual em Portugal', *II Encontro Lusófono de Ciências da Comunicação*, Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, Brasil.
- Braumann, P. J. (2000) 'A televisão digital: tendências e perspectivas', *Revista do OBERCOM – Observatório da Comunicação*, n.º 1, *Os Media na Era Digital*, Lisboa: Observatório.
- Braumann, P. J. (2001) "Regulação e convergência: Os novos paradigmas", *Seminário da APDC, Os Desafios da Regulação*, Lisboa.
- Braumann, P. J. (2005) 'Regulação, auto-regulação e co-regulação', *X Congresso Nacional de Radiodifusão*, Tagus Park, Oeiras.
- Braumann, P. J. (2005) 'Concentração dos media e os limites da autonomia do jornalismo no âmbito europeu', *XII Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, Cascais.
- Cluzel, J. (1998) 'L'avenir de l'audiovisuel à l'ère numérique', in *Rapport Sénat*, Paris.
- Coudert, B. (1994) *An Overview and Analysis of the Legal and Regulatory Barriers to the Take-off of Multimedia Applications in Preparation for the Infrastructure Green Paper* (final report to the European Commission).
- CSA (1993) 'Réglementation et régulation audiovisuelle en Europe', *Études*, Paris: Conseil Supérieure de l'Audiovisuel.
- ECIJA (coord. Hugo Écija Bernal; Sánchez-Bleda, Pilar) (2005) *Livro Branco del Audiovisual – Hacia una nueva política audiovisual*, Espanha.
- Euromedia Research Group (1997) *The Media in Western Europe – The euromedia handbook* (Second edition), Great Britain: Sage Publications.
- Global Report Series (1996) "Media ownership and control in the age of convergence", International Institute of Communications.
- GRETEL (2005) "El sector audiovisual y su evolución – La televisión. Retos y oportunidades, Colégio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación", Cátedra Coit en Regulación y Políticas Públicas et si Telecomunicación – UPM. Madrid.
- Musso, P. (1994) 'La télévision du futur – du sablier au réseau' in *Médias Pouvoirs*, I trimestre 1994, pp. 27-37.
- OFCOM (2006) *Anual Plan 2006/07*, London: OFCOM.
- Robillard, S. (1995) 'Television in Europe: regulatory bodies', in The European Institute for the Media (1995) *Media Monography* n.º 19, London: John Libbey & Company Ltd.
- Schwartz, T. e Satola, D. (2000) *Telecommunications Regulation Handbook*: World Bank Group, Edited by Hank Intven McCarthy Tétrault.
- União Europeia (1997) *Livro verde relativo à convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e as suas implicações na regulamentação*, Bruxelas: Comissão Europeia.

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 109-126

A regulação da televisão para crianças em Portugal: Estado da situação e propostas de acção

Sara Pereira*

Resumo

Com esta comunicação pretende-se reflectir sobre a situação actual da regulação da televisão para crianças em Portugal e apresentar algumas medidas neste âmbito que se consideram fundamentais para alcançar uma oferta televisiva de qualidade para o público infanto-juvenil.

O artigo começa por mostrar a pertinência de reflectir e de intervir nesta área para, logo depois, apresentar e analisar a legislação e as resoluções nacionais e da União Europeia relativas à televisão e que abrangem as crianças. De seguida, expõem-se as omissões que a análise daqueles documentos permitiu entrever, propondo-se algumas formas para as superar com base no que se conhece sobre a situação e a experiência de outros países no sector da regulação para os mais novos. Por fim, apresentam-se propostas de acção neste domínio, com vista a uma responsabilidade partilhada entre difusores, sociedade civil e a recém-criada Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Palavras-chave: televisão, programação, regulação, crianças

Introdução

As transformações ocorridas no panorama audiovisual português sobretudo a partir do início da década de noventa, nomeadamente, as tendências de liberalização, de integração/concentração, de internacionalização e de comercialização, parecem não ter sido muito propícias ao desenvolvimento de uma televisão de qualidade para o público infantil. A realização de um estudo sobre as ofertas e os critérios de programação dos canais generalistas no período compreendido entre 1992 e 2002 (Pereira, 2002) permitiu

* Professora Auxiliar do Instituto de Estudos da Criança e investigadora do CECS, onde estuda sobretudo temas ligados à programação para crianças (spereira@iec.uminho.pt).

concluir que, embora se tenha verificado um aumento do número de horas de programas para as crianças e tenham aumentado as suas hipóteses de escolha, as programações – de operadores públicos e privados – orientaram-se por uma lógica comercial que aposta pouco na qualidade e na diversidade da oferta. Pode-se dizer que, naquele período de tempo, se encontrava nos ecrãs maior abundância do mesmo tipo de produto.

A análise desta situação requer, no entanto, que se atenda ao facto de a televisão não existir nem ser produzida num vácuo social. Os modos como ela considera e aborda a infância e as crianças são importantes indicadores e reflexos dos sistemas de valores dominantes na sociedade em que se insere. É a esta luz que a televisão para crianças tem de ser estudada e compreendida nas suas múltiplas dimensões.

Particularmente no que diz respeito à regulação, a presença significativa da televisão no quotidiano das crianças, as características do panorama televisivo em geral e as tendências da programação infanto-juvenil são reveladores da importância e da necessidade de se pensar e de se intervir neste domínio.

Nos debates sobre a oferta televisiva para as crianças e sobre a relação destas com o pequeno ecrã, a regulação surge como uma questão recorrente ligada à qualidade da programação. Discute-se não só a necessidade de mais legislação que regule os conteúdos e proteja os interesses dos telespectadores mais novos, com vista a uma programação de qualidade, como também a necessidade de cumprimento da legislação existente. Esta discussão tem assumido, contudo, mais uma enunciação retórica do que uma *praxis* clara e assumida.

Televisão para crianças – descrição e análise do panorama da regulação

Na última década do século XX, grande parte dos países ocidentais alterou os seus códigos de regulação audiovisual em consequência das profundas transformações verificadas neste domínio. Neste contexto, a preocupação com os telespectadores mais novos adquiriu uma importância e um interesse consideráveis, tendo surgido a necessidade de discutir as potencialidades e as dificuldades que aquelas mudanças levantavam ao nível da oferta televisiva para as crianças. Foram produzidos documentos internacionais e regionais, como, por exemplo, a *Carta da Televisão para Crianças*¹,

¹ A Carta da Televisão para Crianças, aprovada na I Cimeira Mundial sobre o tema realizada em Melbourne, Austrália, em Março de 1995, enuncia em sete pontos os princípios pelos quais se deve orientar a programação para a infância. A saber:

1. As crianças devem ter programas de alta qualidade produzidos especificamente para elas e que não as explorem. Estes programas, juntamente com o entretenimento, devem permitir-lhes desenvolver as suas capacidades físicas, mentais e sociais.
2. As crianças devem ouvir, ver e expressar a si próprias, a sua cultura, a sua linguagem e experiências de vida, através de programas televisivos que afirmem o seu sentido de pessoas, de comunidade e de lugar.
3. Os programas para crianças devem promover a consciência e apreciação de outras culturas em paralelo com as suas próprias experiências culturais.
4. Os programas para crianças devem ser variados em género e conteúdo, mas não devem incluir cenas gratuitas de violência e sexo.
5. Os programas para crianças devem ser emitidos de forma regular, em horas que as crianças estejam disponíveis para ver e/ou distribuídos por outros meios de grande alcance acessíveis.

sem valor de lei mas que pretende fornecer orientações ao nível da programação para os mais novos.

Em Portugal, não há legislação ou resoluções específicas sobre a televisão para as crianças. Aquilo que há é legislação relativa à actividade televisiva em geral e que, pontualmente, faz referência ao público mais novo. De salientar que estas referências não se limitam à programação que lhe é dirigida, estendem-se à programação para a audiência adulta, que é vista, com frequência, também pelas crianças.

Com o objectivo de analisar a regulamentação, elaborou-se uma compilação da legislação, das resoluções e das recomendações relativas à televisão, vigentes em Portugal e na União Europeia, e que fazem referência explícita às crianças. Os quadros I e II (pp. 112-115) apresentam a síntese e a descrição desses documentos.

Cada país tem a sua legislação específica e as suas instâncias fiscalizadoras ou de regulação da actividade televisiva, existindo também, no âmbito da União Europeia, resoluções e directivas que visam balizar a acção dos sistemas televisivos dos países que a integram. Segundo o quadro legislativo português, no que às crianças diz respeito, apenas o serviço público de televisão se encontra expressamente obrigado a considerar a produção e emissão de programas dirigidos ao público infantil.

Os diplomas legais, as directivas e as resoluções nacionais e da União Europeia acima enunciados contemplam, no que diz respeito à televisão e às crianças, medidas de:

- restrição – restrições à publicidade e advertências relativamente aos conteúdos dos programas;
- protecção – relativamente a certos conteúdos considerados inadequados ou nocivos;
- provisão – exigências relativas à programação com vista à promoção de uma oferta de qualidade.

O princípio da protecção, ou o de que as crianças precisam de protecção, é o que está mais presente nos documentos citados. É claro que, de uma forma geral, torna-se difícil questionar esta ênfase, porquanto os mais pequenos necessitam de uma protecção especial e não devem ser submetidos a materiais e conteúdos que não possam experimentar conscientemente e que demonstrem ser prejudiciais para o seu bem-estar. Todavia, parece-nos que é dado pouco protagonismo às crianças e que não é dada relevância ao papel que a própria televisão pode ter na formação de telespectadores mais activos e críticos. Além disso, a criança é considerada mais por aquilo que ainda não é capaz de fazer e por aquilo que lhe falta do que pelas capacidades que tem e pelo que já é capaz. Usando as palavras do sociólogo dinamarquês Jens Qvortrup (1994), elas são olhadas e encaradas mais como “human becomings” do que como “human beings”.

6.Devem ser disponibilizados fundos para produzir estes programas com padrões de elevada qualidade.

7.Os governos e as organizações de produção, distribuição e financiamento devem reconhecer a importância e a vulnerabilidade da televisão para crianças e tomar medidas para a apoiar e proteger.

Quadro I

Medidas regulamentares e resoluções nacionais relativas à televisão e que abrangem as crianças

Ano	Diploma Legal	Designação/Descrição
2003	<i>Lei da Televisão</i> (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto)	<p>Artigo 24.º – Limites à liberdade de programação</p> <p>1 – Todos os elementos dos serviços de programas devem respeitar, no que se refere à sua apresentação e ao seu conteúdo, a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e a livre formação da personalidade das crianças e adolescentes, não devendo, em caso algum, conter pornografia em serviço de acesso não condicionado, violência gratuita ou incitar ao ódio, ao racismo e à xenofobia.</p> <p>2 – Quaisquer outros programas susceptíveis de influírem de modo negativo na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes ou de afectarem outros públicos vulneráveis só podem ser transmitidos entre as 23 e as 6 horas e acompanhados da difusão permanente de um identificador visual apropriado.</p> <p>3 – A difusão televisiva de obras que tenham sido objecto de classificação etária, (...) deve ser precedida da menção que lhes tiver sido atribuída pela entidade competente, ficando sujeita às demais exigências a que se refere o número anterior sempre que a classificação em causa considere desaconselhável o acesso a tais obras por menores de 16 anos. (...)</p> <p>Artigo 47.º – Obrigações específicas dos operadores que actuem ao abrigo de concessão do serviço público de televisão</p> <p>1 – Os operadores que actuem ao abrigo de concessão do serviço público de televisão devem assegurar uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação cultural e cívica dos telespectadores, promovendo o pluralismo político, religioso, social e cultural, e o acesso de todos os telespectadores à informação, à cultura, à educação e ao entretenimento de qualidade.</p> <p>2 – Aos operadores referidos no número anterior incumbe, designadamente:</p> <p>(...)</p> <p>d) Garantir a produção e transmissão de programas destinados ao público jovem e infantil, educativos e de entretenimento, contribuindo para a sua formação;</p> <p>e) Emitir programas destinados especialmente aos portugueses residentes fora de Portugal e aos nacionais de países de língua oficial portuguesa, igualmente residentes fora de Portugal;</p> <p>f) Promover a possibilidade de acompanhamento das emissões por pessoas surdas ou com deficiência auditiva; (...).</p>
2003	Contrato de Concessão Geral de Serviço Público (22 de Setembro de 2003)	<p>Clausa 5.ª – Obrigações gerais da concessão</p> <p>1 – A concessionária deve assegurar uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação moral e cívica dos telespectadores, promovendo o pluralismo político, religioso, social e cultural, e o acesso de todos os telespectadores à informação, à cultura, à educação e ao entretenimento de qualidade.</p> <p>2 – Aos operadores referidos no número anterior incumbe, designadamente:</p> <p>(...)</p> <p>d) Garantir a produção e transmissão de programas destinados ao público jovem e infantil, educativos e de entretenimento, contribuindo para a sua formação;</p>

	(cont.)	<p>Cláusula 6.ª – Obrigações da programação de Serviço Público</p> <p>1 – A concessionária obriga-se ao cumprimento, em geral, da Missão de Serviço Público (...) e a transmitir uma obrigação que respeite os seguintes objectivos:</p> <p>h) Assegurar a produção e a emissão de programas infantis e juvenis, educativos e de divertimento, a horas apropriadas de programação.</p> <p>i) Sujeitar-se a uma ética de antena que claramente recuse a violência gratuita (...), com protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis, designadamente crianças e jovens.</p> <p>"Considerando que a concessão especial tem por objecto um serviço de programas com enfoque nos conteúdos de âmbito educativo, cultural, infantil e social"....;</p> <p>Cláusula 7.ª – Obrigações gerais</p> <p>1 – Cabe ao concessionário garantir que o serviço de programas objecto da presente concessão cumpria as obrigações constantes do artigo 47.º da Lei n.º 32/03 de 22 de Agosto e tendo em atenção as obrigações gerais da programação de serviço público constantes da cláusula 6.ª do Contrato de Concessão Geral de serviço público de Televisão assegurar que:</p> <p>(...)</p> <p>g) Uma programação de qualidade direccionada para as múltiplas necessidades dos diversos públicos e, em particular, para os públicos mais jovens, para as minorias e para os cidadãos com dificuldades acrescidas de comunicação ou mobilidade.</p>
2003	<p>Contrato de Concessão Especial de Serviço Público (17 de Novembro de 2003)</p>	<p>Secção II – Restrições ao conteúdo da publicidade,</p> <p>Artigo 14.º – Menores</p> <p>"1 – A publicidade especialmente dirigida a menores deve ter sempre em conta a sua vulnerabilidade psicológica, absterdo-se, nomeadamente, de:</p> <p>a) Incitar directamente os menores, explorando a sua inexperiência ou credulidade, a adquirir um determinado bem ou serviço;</p> <p>b) Incitar directamente os menores a persuadirem os seus pais ou terceiros a comprarem os produtos ou serviços em questão;</p> <p>c) Contar elementos susceptíveis de fazerem perigar a sua integridade física ou moral, designadamente pelo incitamento à violência;</p> <p>d) Explorar a confiança especial que os menores depositam nos seus pais, tutores ou professores.</p> <p>2 – Os menores só podem ser intervenientes principais nas mensagens publicitárias em que se verifique existir uma relação directa entre eles e o produto ou serviço veiculado".</p>
1990	<p>Código da Publicidade (Decreto-Lei n.º 330/90 de 23 de Outubro com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 6/197 de 25 de Março).</p>	<p>1 – Programação</p> <p>"No entendimento do seu papel como órgãos de comunicação social e das suas obrigações constitucionais e legais, os operadores televisivos decidem, por proposta da Alta Autoridade para a Comunicação Social, tomar, quanto à representação da violência, as seguintes medidas:</p> <p>1.1 – Sinalética informativa comum designadamente sobre o grau de violência da programação;</p> <p>1.2 – Divulgação da referida sinalética comum nos noticiários sobre a programação;</p> <p>1.3 – Criação de "spots" promocionais de filmes e séries adequados a diversos tipos de público;</p> <p>1.4 – Informação relativa à programação infanto-juvenil: os operadores declaram que dedicarão particular cuidado à informação que promovem, nas antenas e fora delas, acerca das programações para públicos infantis e juvenis, de molde designadamente a facilitar um mais ajustado acompanhamento daquelas programações por parte de pais e educadores.</p>
1997	<p>Acordo sobre a Representação da Violência na Televisão (entre os operadores televisivos, por proposta da Alta Autoridade para a Comunicação Social)</p>	<p>1 – Programação</p> <p>"No entendimento do seu papel como órgãos de comunicação social e das suas obrigações constitucionais e legais, os operadores televisivos decidem, por proposta da Alta Autoridade para a Comunicação Social, tomar, quanto à representação da violência, as seguintes medidas:</p> <p>1.1 – Sinalética informativa comum designadamente sobre o grau de violência da programação;</p> <p>1.2 – Divulgação da referida sinalética comum nos noticiários sobre a programação;</p> <p>1.3 – Criação de "spots" promocionais de filmes e séries adequados a diversos tipos de público;</p> <p>1.4 – Informação relativa à programação infanto-juvenil: os operadores declaram que dedicarão particular cuidado à informação que promovem, nas antenas e fora delas, acerca das programações para públicos infantis e juvenis, de molde designadamente a facilitar um mais ajustado acompanhamento daquelas programações por parte de pais e educadores.</p>
2001	<p>Protocolo com vista à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva (entre a RTP, a SIC e a TVI, sob patrocínio da AACS)</p>	<p>A RTP, a SIC e a TVI, reunidas sob patrocínio da Alta Autoridade para a Comunicação Social, decidiram, por consenso, adoptar um conjunto de regras de acordo com os mecanismos legais em vigor e adequados à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva.</p>

Quadro II

Medidas regulamentares e resoluções da União Europeia relativas à televisão e que abrangem as crianças

Ano	Diploma Legal	Designação/Descrição
1989	<p>Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras (celebrada em Estrasburgo a 16 de Novembro de 1989)</p>	<p>Capítulo II – Disposições Relativas à Programação Artigo 7.º – Responsabilidade do Radiodifusor “1. Todos os elementos dos serviços de programas devem respeitar, no que se refere à apresentação e ao seu conteúdo, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais de outrem. Não devem, em especial: a) Atentar contra os bons costumes e, nomeadamente, conter pornografia; b) Atribuir proeminência indevida à violência ou ser susceptíveis de incitar ao ódio racial. 2. Os elementos dos serviços de programas que sejam susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, psíquico e moral das crianças ou adolescentes não deverão ser transmitidos em horário que lhes possibilite o seu acompanhamento. 3. Os radiodifusores assegurarão que os jornais televisivos apresentem correctamente os factos e acontecimentos, e favoreçam a livre formação das opiniões.”</p> <p>Capítulo III – Publicidade Artigo 11.º – Normas Gerais “3. A publicidade destinada às crianças ou que delas se socorra deve ter em conta a sua sensibilidade específica e abster-se de causar prejuízo aos seus interesses.”</p> <p>Artigo 15.º (Publicidade a Determinados Produtos) “2. A publicidade às bebidas alcoólicas, quaisquer que elas sejam, fica submetida às seguintes regras: a) Não deve dirigir-se especialmente aos menores; nenhuma pessoa susceptível de ser tomada como menor pode ser associada à publicidade ao consumo de bebidas alcoólicas”.</p> <p>Artigo 22.º “1. Os Estados-membros tomarão as medidas apropriadas para assegurar que as emissões televisivas dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam quaisquer programas susceptíveis de prejudicar gravemente os desenvolvimentos físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita. 2. As medidas referidas no n.º 1 são igualmente aplicáveis a todos os programas susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, excepto se, pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegurar que, em princípio, os menores que se encontram no respectivo campo de difusão não verão nem ouvirão essas emissões. 3. Além do mais, sempre que esses programas não forem transmitidos sob forma codificada, os estados-membros assegurarão que os mesmos sejam precedidos de um sinal sonoro ou identificados pela presença de um símbolo visual durante todo o programa.</p>
1997	<p>Directiva “Televisão Sem Fronteiras” (Directiva 97/36/CE da União Europeia, de 1997, que altera a Directiva 89/552/CEE de 3 de Outubro de 1989)</p>	<p>Artigo 22.º “1. Os Estados-membros tomarão as medidas apropriadas para assegurar que as emissões televisivas dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam quaisquer programas susceptíveis de prejudicar gravemente os desenvolvimentos físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita. 2. As medidas referidas no n.º 1 são igualmente aplicáveis a todos os programas susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, excepto se, pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegurar que, em princípio, os menores que se encontram no respectivo campo de difusão não verão nem ouvirão essas emissões. 3. Além do mais, sempre que esses programas não forem transmitidos sob forma codificada, os estados-membros assegurarão que os mesmos sejam precedidos de um sinal sonoro ou identificados pela presença de um símbolo visual durante todo o programa.</p>

	(Cont.)	<p>Artigo 22.º a Os Estados-membros assegurarão que as emissões não contenham qualquer incitamento ao ódio por razões de raça, sexo, religião ou nacionalidade.</p> <p>Artigo 22.º b 1. No relatório a que se faz referência no artigo 26.º, a Comissão consagrará especial atenção à aplicação das disposições do presente capítulo.</p> <p>2. A Comissão deverá no prazo de um ano a contar da data de publicação da presente directiva, em colaboração com as autoridades competentes dos Estados-membros, realizar um estudo sobre as possíveis vantagens e inconvenientes de novas medidas destinadas a facilitar o controlo exercido pelos pais e outros educadores sobre os programas acessíveis aos menores. Esse estudo incidirá, entre outros aspectos, sobre a oportunidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • da exigência de que os novos aparelhos de televisão incluam um dispositivo técnico que permita aos pais e outros educadores filtrarem determinados programas; • da instauração de sistemas de classificação adequados; • de incentivos às políticas de visionamento em família e outras medidas educativas e de sensibilização; • da consideração da experiência adquirida neste domínio na Europa e fora dela, bem como das opiniões das partes interessadas, tais como organismos de radiodifusão televisiva, produtores, pedagogos, especialistas dos media e associações visadas.
1998	<p>Recomendação do Conselho da União Europeia relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais conducentes a um nível comparável e eficaz de protecção dos menores e da dignidade humana.</p> <p>(98/560/CE, adoptada a 24 de Setembro de 1998)</p>	<p>A Recomendação propõe directrizes que visam fomentar um clima de confiança nos serviços audiovisuais e de informação em linha garantindo uma coerência alargada, a nível da Comunidade, no desenvolvimento, por parte das indústrias e de outros intervenientes, de quadros nacionais de auto-regulamentação para a protecção dos menores e da dignidade humana.</p> <p>As directrizes relacionam-se com quatro elementos-chave dos quadros nacionais de auto-regulamentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • consulta e representatividade das partes interessadas; • código ou códigos de conduta; • órgãos nacionais que propiciem a cooperação a nível da Comunidade; • avaliação nacional dos quadros de auto-regulamentação.

A forte visibilidade do princípio da protecção na legislação está, em nossa opinião, relacionada com o ambiente de concorrência que se instalou em muitos países nos anos 80 e 90 com a abertura do mercado ao sector privado. Neste contexto, as pressões tornaram-se muito fortes e, nestas circunstâncias, a ideia de protecção tornou-se mais crucial e mais complexa.

O direito de provisão de programas televisivos desenhados especificamente para as crianças, e, desde logo, para toda a diversidade de crianças, é também contemplado nos vários documentos legais. Nesta categoria, a ênfase é colocada numa oferta adequada, inovadora e diversificada, que concilie o aspecto educativo com o lúdico e que seja emitida a horas apropriadas. Contudo, as referências a estes aspectos são breves e as indicações muito genéricas, sem esclarecer alguns conceitos fundamentais e sem fornecer orientações precisas. De forma complementar às medidas de restrição, evidencia-se, por exemplo, uma certa preocupação em exigir aos operadores a emissão de uma programação infantil de qualidade, desconhecendo-se, todavia, os critérios que a classificam ou caracterizam e os elementos para a desenvolver. Ora, os estudos neste domínio mostram a dificuldade em definir este conceito, sendo, por isso, necessário estabelecer um conjunto de critérios que permitam operacionalizá-lo e que ajudem a diminuir a subjectividade que lhe é inerente.

Retomando a discussão sobre os princípios, os mais visíveis são, sem dúvida, os da protecção e os da provisão², que não deixam, obviamente, de ser importantes, mas que contrastam com a importância concedida ao princípio da participação. Este está pouco presente, para não dizer ausente, quer no que se refere à participação na própria concepção e produção de programas, quer no que se refere à participação na definição das políticas de programação.

A regulação e a regulamentação à luz da Convenção sobre os Direitos das Crianças

As leis e normativas anteriormente citadas podem ser analisadas em paralelo com os princípios consagrados num outro documento legal – a *Convenção sobre os Direitos da Criança*³ – considerando, em particular, os direitos em relação à comunicação social.

² O investigador Titti Forsslund (1998), de nacionalidade sueca, analisou leis, medidas e declarações de dezanove países europeus (incluindo Portugal), dos EUA, Canadá, Austrália e Japão, relativas aos meios audiovisuais e às crianças, tendo verificado que os artigos que visavam a protecção das crianças relativamente aos conteúdos nocivos dos *media* faziam referência à violência gratuita, ao sexo/pornografia, ao incitamento ao ódio, à discriminação, à violência e à linguagem obscena. As medidas mais comuns, observadas por aquele investigador, para prevenir a exposição das crianças a certos produtos mediáticos, impunham a classificação dos programas no que diz respeito quer à idade, quer aos conteúdos e exigiam a indicação das horas de emissão. Forsslund encontrou também, nalguns países, acordos entre o Estado e os *media* no sentido de estipular uma percentagem mínima de programas para as crianças ou de um tipo particular de conteúdos destinados a elas.

³ Esta Convenção foi adoptada pelas Nações Unidas em 1989 e ratificada por Portugal em 1991. Até ao momento, é o documento internacional mais ratificado da história da humanidade – só os EUA e a Somália não o subscreveram –, constituindo um marco histórico ao estabelecer, de forma universal e sem ambiguidade, que as crianças são sujeitos de direitos.

A Convenção estipula quatro princípios básicos para orientar as decisões e acções políticas que afectem as crianças: determina que as decisões devem ser tomadas no superior interesse da criança; que as opiniões das crianças devem ser ouvidas; que deve ser assegurada não só a sua sobrevivência mas também o seu desenvolvimento e, finalmente, que não deve haver discriminação de qualquer tipo entre as crianças – cada criança deve gozar os seus direitos.

Lendo e estudando os 54 artigos que constituem o texto da Convenção, no Artigo 17.º, encontra-se o articulado que diz directamente respeito aos meios de comunicação. O Artigo declara que:

“Os Estados Partes reconhecem a importância da função exercida pelos órgãos de comunicação e asseguram o acesso das crianças à informação e a documentos provenientes de fontes nacionais e internacionais diversas, nomeadamente aqueles que visem promover o seu bem-estar social, espiritual e moral, assim como a sua saúde física e mental. Para esse efeito, os Estados Partes devem:

- a) Encorajar os órgãos de comunicação social a difundir informação e documentos que revisitam utilidade social e cultural para a criança e que se enquadrem no espírito do artigo 29.º;
- b) Encorajar a cooperação internacional tendente a produzir, trocar e difundir informação e documentos dessa natureza, provenientes de diferentes fontes culturais, nacionais e internacionais;
- c) Encorajar a produção e a difusão de livros para crianças;
- d) Encorajar os órgãos de comunicação social a ter particularmente em conta as necessidades linguísticas das crianças indígenas ou que pertençam a um grupo minoritário;
- e) Favorecer a elaboração de princípios orientadores adequados à protecção da criança contra a informação e documentos prejudiciais ao seu bem-estar, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 18.º.

Igualmente relevantes no domínio dos *media* são os artigos 12.º e 13.º.

O Artigo 12.º estipula que

“os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhes digam respeito, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade”.

O artigo seguinte, por sua vez, estabelece que

“a criança tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança”.

O Artigo 31.º especifica outros direitos mais gerais, reconhecendo o direito da criança aos tempos livres e à participação na vida cultural.

Estes artigos da Convenção, como todos os outros, surgem matizados pela ênfase que é posta no “apropriado à idade da criança”, que conduza “ao seu bem-estar social, espiritual e moral” e na necessidade de “proteger a criança de materiais que sejam prejudiciais para o seu bem-estar”.

De acordo com vários autores que se têm dedicado ao estudo desta *magna carta*, os direitos aí contemplados agrupam-se em três categorias (Verhellen, 1997): os direitos de protecção (em relação a certas actividades, aos maus-tratos e a todas formas de exploração); os direitos de provisão relativos ao acesso da criança a certos bens e serviços (alimentação, cuidados de saúde, educação, segurança social, etc.); e os direitos de participação (referentes à acção em certas circunstâncias e às decisões susceptíveis de afectarem a vida das crianças).

Segundo os mesmos autores, cada uma destas categorias exige e implica a outra. Contudo, como fazem notar outros analistas (Franklin: 1995), *os direitos de participação* representam um horizonte de acção e de intervenção que, na sua maior parte, ainda não se tornou uma realidade. De facto, analisando as três categorias de direitos, verifica-se que a Convenção coloca uma ênfase muito grande na primeira categoria, não sendo o único documento legal a fazê-lo, como foi possível observar anteriormente.

A própria *Carta da Televisão para Crianças*, a que já se fez alusão, ilustra esta situação. A qualidade, a diversidade, o acesso geral e a identidade cultural das crianças são as principais preocupações que o documento exprime em relação à provisão de programas para os mais pequenos: “as crianças devem ter programas de alta qualidade produzidos especificamente para elas”; “os programas para crianças devem ser variados em género e conteúdo”; “devem promover a consciência e apreciação de outras culturas em paralelo com as suas próprias experiências culturais”; “devem ser emitidos de forma regular, em horas que as crianças estejam disponíveis para ver e/ou distribuídos por outros meios de grande alcance acessíveis”; “devem ser disponibilizados fundos para produzir estes programas com padrões de elevada qualidade”.

O princípio da protecção está também presente quando se declara que “as crianças devem ter programas de alta qualidade produzidos especificamente para elas, e que não as explorem”; “os programas para crianças devem ser variados em género e conteúdo, mas não devem incluir cenas gratuitas de violência e sexo”; “os governos, e as organizações de produção, distribuição e financiamento devem reconhecer a importância e a vulnerabilidade da televisão para crianças e tomar medidas para a apoiar e proteger”.

Todavia, a Carta atribui às crianças necessidades e interesses sem estabelecer o tipo de diálogo que poderia permitir que as perspectivas das crianças fossem ouvidas. Apenas numa das alíneas, quando é declarado o direito à expressão – “as crianças devem ouvir, ver e expressar a si próprias, a sua cultura, a sua linguagem e experiências de vida, através de programas televisivos que afirmem o seu sentido de pessoas, de comunidade e de lugar” –, é reconhecida às crianças ‘uma certa cidadania’.

Ora, como defende Buckingham (2000), para que as crianças possam “falar” em seu nome, é necessário estabelecer os meios para que possam exprimir-se de forma

mais directa, incisiva e colectiva aos produtores, aos programadores e aos responsáveis políticos. E, sugere o autor britânico, dado que a participação implica uma forma mais geral de responsabilidade no funcionamento das instituições mediáticas, poder-se-ia estimular as empresas através de benefícios fiscais concretos. Pela parte das crianças, não basta outorgar-lhes o direito de participação; é necessário ajudá-las a desenvolver capacidades para o exercer.

Formas de intervenção: de uma regulação formal a uma responsabilidade e participação activas

Ainda no que diz respeito às medidas regulamentares anteriormente apresentadas, é também de salientar as medidas de auto-regulação dos operadores nacionais por via hertziana, que vão no sentido de assegurar uma programação e um ambiente televisivos que salvaguardem a dignidade da criança e que devem ser fortemente incentivadas uma vez que, como defende Hoffman-Riem (1993), pode-se revelar mais eficaz.

No quadro da regulamentação, para além do modelo normativo e de controlo, que pressupõe a existência de legislação específica e de órgãos que orientem a conduta dos canais – incluindo o conteúdo da programação – através de requisitos específicos e de proibições, sancionando as infracções cometidas, existe também o modelo de referência estrutural que exerce uma influência indirecta sobre a conduta dos operadores, concretizando-se ao nível da auto-regulação. Hoffman-Riem (1993b: 75) defende que é aparentemente difícil assegurar a protecção dos valores vulneráveis no sector televisivo através de regulamentação jurídica dotada de funções de controlo, considerando, por isso, mais eficaz o segundo modelo (de referência estrutural), na medida em que resulta da vontade própria e do compromisso voluntário, por parte dos operadores, para regulamentar a sua actividade e, desta forma, proteger aqueles valores. Contudo, diz o autor, para que a auto-regulação seja eficaz, é necessário definir objectivos precisos e criar mecanismos que viabilizem a sua concretização.

Mesmo ao nível da legislação, a existência de leis e de normas não é suficiente para se obter os resultados desejáveis, é também necessário garantir a sua aplicação. Em Portugal cabe actualmente à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)⁴ regular e supervisionar todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam actividades de comunicação social. De acordo com os Estatutos desta Entidade, constituem objectivos da regulação do sector da comunicação social a prosseguir pela ERC, entre outros, “assegurar a protecção dos públicos mais sensíveis, tais como menores, relativamente a conteúdos e serviços susceptíveis de prejudicar o respectivo desenvolvimento, oferecidos ao público através das entidades que prosseguem

⁴ Criada pela Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social pela revogação da Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto. A ERC entrou em funções com a tomada de posse do Conselho Regulador a 17 de Fevereiro de 2006. Esta Entidade absorveu as competências referentes à fiscalização e aos registos dos órgãos de comunicação social anteriormente cometidas ao Instituto da Comunicação Social (ICS). Esta concentração de competências pode contribuir para superar algumas dificuldades no domínio da regulação dos órgãos de comunicação social.

actividades de comunicação social sujeitos à sua regulação; assegurar a protecção dos destinatários dos serviços de conteúdos de comunicação social enquanto consumidores, no que diz respeito a comunicações de natureza ou finalidade comercial distribuídas através de comunicações electrónicas, por parte de prestadores de serviços sujeitos à sua actuação, no caso de violação das leis sobre a publicidade; assegurar a protecção dos direitos de personalidade individuais sempre que os mesmos estejam em causa no âmbito da prestação de serviços de conteúdos de comunicação social sujeitos à sua regulação” (Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro, artigo 7.º). No âmbito das suas atribuições (artigo 8.º) compete-lhe, por exemplo, “assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa; garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias; garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social; fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública”.

Na esteira de Jay Blumler e Wolfgang Hoffman-Riem (1993), consideramos que a salvaguarda dos princípios e dos valores no sector televisivo não pode circunscrever-se apenas a quadros jurídicos que criem directivas nem a instâncias que prescrevam sanções, o que não significa que se ponha de parte a ideia de um sistema que facilite, apoie, promova e fiscalize a regulamentação da actividade dos *media*, no sentido de defender, neste caso, os interesses das crianças. Atendendo ao panorama televisivo para crianças em Portugal e à legislação existente, defendemos mesmo a criação de normas mais específicas que regulem a oferta para as crianças no sentido de garantir e assegurar uma programação diversificada, quer em termos de conteúdos e de géneros, quer em termos de público-alvo, e de apoiar a produção nacional, procurando equilibrar a grelha com produtos nacionais e internacionais.

As medidas existentes têm-se revelado insuficientes e pouco eficazes e o que está estabelecido nas leis nem sempre é cumprido pelos operadores. Esta situação pode ser observada através da análise das grelhas de programação que demonstra, por exemplo, pouca diversidade na programação no que diz respeito a géneros, conteúdos, horários e públicos-alvo; desaparecimento de programas infantis no período da tarde (considerado o horário nobre para as crianças); e tempos de publicidade excessivos nos espaços para os mais novos, com inserção de publicidade nos próprios programas, entre outros aspectos. Verificam-se também lacunas na supervisão deste tipo de programação e a necessidade de processos que agilizem a aplicação do regime sancionatório. Como veremos mais à frente, a experiência de outros países mostra que, quando o Estado regula o mercado, aumenta a produção e a qualidade da programação para a infância.

Todavia, como referem Blumler e Hoffman-Riem (1993b: 257-258), “nenhuma regulamentação, nem pela sua forma nem pela sua quantidade, pode transformar as forças motrizes económicas que manipulam predominantemente o comportamento de empresas que competem por audiência e por receitas num sistema multicanal de televisão”. Atendendo às condições actuais do sector, partilhamos a opinião daqueles

autores, segundo a qual as perspectivas sobre a responsabilidade pública na regulação do audiovisual têm de ser mais multifacetadas. Por um lado, podem-se encontrar procedimentos para reforçar, no seio das estações televisivas, tanto públicas como privadas, a responsabilidade pública no interesse dos valores sociais, incentivando os profissionais da televisão a implementarem, nas suas estações, uma “auto-regulação regulada” (Blumler & Hoffman-Riem, 1993) que incorpore vias para a discussão e a valorização profissional, direitos de participação, obrigações a cumprir e protecção contra os abusos de poder. Por outro, é importante que a própria sociedade civil crie e active *fora* de discussão sobre as práticas de programação e as normas por que se rege a televisão, responsabilizando mais os operadores e os respectivos utilizadores. Neste sentido, relativamente à televisão para crianças seria importante que a sociedade portuguesa, concretamente – representada por pais, educadores e professores, associações de telespectadores, associações de consumidores, organizações para a salvaguarda dos direitos das crianças, grupos de pressão, etc. –, tivesse uma voz mais informada, mais activa e mais crítica em relação à oferta televisiva para a infância, à legislação por que ela se rege e ao seu (in)cumprimento. Na verdade, numa altura em que a sociedade exige à televisão, em particular, e aos *media*, em geral, que pautem a sua actividade por uma responsabilidade social (McQuail, 2000) que privilegie o interesse público sobre os interesses particulares, ela própria não se deve demitir de uma importante quota parte de responsabilidade na condução dos destinos da televisão destinada aos mais novos.

A educação para os *media*⁵ é uma dimensão fundamental neste processo. Uma educação a este nível pode ajudar as crianças a desenvolver tanto a sua capacidade de observação como de compreensão da realidade envolvente, por um lado, e a fomentar o seu espírito crítico, por outro. Deste modo, elas poderão, progressivamente, participar de forma mais activa e consciente no ambiente mediático que as rodeia, preparando-se, assim, para o exercício crítico e empenhado da cidadania. Seria, portanto, fundamental que as diferentes agências educativas, formais e não formais, promovessem a formação da criança telespectadora no sentido de ela começar a desenvolver, desde cedo, capacidades críticas e selectivas, caminhando em direcção a uma “autonomia crítica” (Masterman, 1985) em relação à televisão.

A situação de outros países, em particular da Austrália

Em países como a Inglaterra, a Austrália e o Canadá, entre outros, as preocupações com o que as televisões oferecem às crianças são ecoadas, sobretudo, por grupos de pressão, que, de certa forma, supervisionam as leis e contribuem para o seu reforço ou para a sua mudança. A British Action for Children’s Television (BACTV), formada

⁵ A designação de Educação para os *Media* é internacionalmente consagrada. De uma forma geral, diz respeito à acção pedagógica que, tendo como ponto de partida a importância e o impacto dos meios de comunicação na sociedade, visa promover uma atitude e uma compreensão crítica desses meios. Ao colocar a ênfase na formação do consumidor e do cidadão, procura fazer emergir consumidores mais competentes, que sejam capazes de compreender e analisar os conteúdos dos *media* bem como os processos envolvidos na sua produção e recepção.

em 1980 com o patrocínio do British Film Institute e desenhada com base na organização americana Action for Children's Television, e a Australian Children's Television Foundation são exemplos das muitas organizações existentes pelo mundo que têm tido um sucesso notável, quer na promoção de um debate público mais informado acerca das funções sociais e culturais da televisão para crianças, quer na promoção de uma programação para os mais novos orientada pelos critérios de qualidade reconhecidos internacionalmente.

A Austrália é um caso paradigmático no que diz respeito à regulação da televisão para o público infanto-juvenil, merecendo, por isso, alguma atenção. Desde 1970 que a Austrália tem feito grandes esforços para desenvolver a televisão para crianças, uma vez que a programação para este público consistia sobretudo em programas importados, de baixo custo, provenientes essencialmente do Reino Unido e dos EUA. A introdução, em 1979, de nova regulamentação impôs aos operadores televisivos a classificação dos programas para crianças e o estabelecimento de uma quota para a emissão dos mesmos. A Australian Broadcasting Authority (ABA) tem desempenhado um papel importante na regulação da oferta de uma programação de qualidade para as crianças. As obrigações da televisão para as crianças (*Children's Television Standards*), criadas por este organismo, prevêm a emissão de programas de 'Categoria C' para as crianças em idade escolar e de 'Categoria P' para as crianças em idade pré-escolar e ainda para mais pequenas. Essas obrigações indicam as horas de programação para cada género, interditam a publicidade durante a emissão de programas da 'Categoria P' e restringem-na a 5 minutos por cada 30 minutos de emissão da 'categoria C', limitando também a possibilidade de os animadores e as personagens destas emissões fazerem a promoção de produtos. Não é autorizada a promoção de programas classificados na 'categoria G' (para todos os públicos) durante os blocos horários de P e C. O modelo de co-regulamentação prevê que os difusores são, em primeira instância, os responsáveis pelo tratamento das queixas⁶. Os canais hertzianos são obrigados a emitir 260 horas de programas da 'Categoria C' e 130 horas da 'Categoria P'. Da oferta dos programas C, metade, ou seja, 130 horas devem ser constituídas por primeiras emissões; destas 130 horas, 32 horas podem ser de ficção ou de animação para as crianças. Uma grande parte dos programas de ficção ou de animação da categoria C é produzida com o apoio da Australian Children's Television Foundation (ACTF), uma associação nacional sem fins lucrativos, criada em 1982, com o objectivo de encorajar o desenvolvimento da produção e da divulgação de programas televisivos, filmes e outros produtos audiovisuais de alta qualidade para as crianças. Desde a sua criação, a ACTF tem ajudado a aumentar a produção nacional de programas para a infância. A Fundação, que já produziu 165 horas de programas vendidos em mais de cem países, procura que esses programas apresentem uma diversidade de lugares, ideias e valores, que reflectam o património multicultural da Austrália, no sentido de contribuir

⁶ A ABA tratou somente 23 casos de infracção às obrigações de programação em 2000-2001. Destes, apenas três dizem respeito a programas para crianças (cf. ABA, Annual Report 2001-2002. www.aba.gov.au/abanews/annRptan01/02).

positivamente para o desenvolvimento das crianças e estimularem a sua criatividade e o seu sentido de identidade pessoal e nacional⁷. Desde 1999, a ABA exigiu também que os conteúdos de origem australiana constituíssem pelo menos 10% dos programas emitidos pelos canais por assinatura. Porém, a maioria dos operadores não concordou em cumprir esta condição que está actualmente em re-análise.

A investigação conjunta realizada pela ABA, pela ACTF e pela Australian Film Finance Corporation mostra que nos últimos vinte anos, desde que foi estabelecida a regulamentação, houve uma melhoria significativa dos programas emitidos pela televisão comercial, ao nível da quantidade, da qualidade e da diversidade. Registou-se particularmente um aumento da produção nacional de programas de ficção e de animação para as crianças.

Este país tem dado especial atenção ao acompanhamento e monitorização da oferta televisiva para as crianças procurando, simultaneamente, supervisionar o cumprimento da lei. Estas actividades são desenvolvidas através da investigação realizada de forma regular e sistemática. Os relatórios produzidos neste âmbito têm permitido actuar oportuna e eficazmente.

A investigação tem contribuído, de forma significativa, para a promoção da qualidade na televisão para as crianças sendo, aliás, o que caracteriza e diferencia a Austrália relativamente a outros países que estabelecem medidas de regulação mas que não monitorizam a sua aplicação e cumprimento.

Em síntese

Em síntese, as propostas de acção apontadas contemplam:

- regulação normativa – legislação específica e mecanismos eficazes de acompanhamento e supervisão;
- *auto-regulação regulada* e co-regulação⁸;
- participação da sociedade civil em relação à TV mediante associações civis e em conselhos ou entidades dos *media*;
- campanhas de informação e de sensibilização dirigidas aos pais e às crianças, por parte da Entidade Reguladora e da própria TV. É fundamental estabelecer, de modo claro e simples, vias para os pais e outros agentes sociais exporem as suas preocupações, queixas, sugestões e elogios;
- educação para os *media* – formar telespectadores mais exigentes, críticos e criteriosos;

⁷ Para mais informações consultar: www.actf.com.au.

⁸ No dia 2 de Outubro de 2006 entrou em vigor o acordo de Classificação de Programas de Televisão assinado pelos operadores de televisão portugueses, a RTP, SIC e TVI. Este acordo visa proporcionar aos consumidores um guia de escolha de programação adequada à sua idade e, aos educadores, uma orientação sobre o visionamento de conteúdos televisivos.

Este Acordo surgiu posteriormente à análise documental efectuada para a redacção deste artigo pelo que não foi aqui contemplado.

- monitorização permanente e sistemática – acompanhar a programação para a infância, avaliando a aplicação e (in)cumprimento da legislação e dos acordos de auto-regulação e analisando a oferta dos canais.

Possíveis medidas a serem contempladas nas propostas de acção:

- garantir um mínimo de horas de emissão de programas para as diferentes faixas etárias que constituem o público infanto-juvenil;
 - estabelecer uma quota para a emissão deste tipo de programação;
 - definir blocos horários de emissão (em que as crianças estejam disponíveis);
 - garantir regularidade de emissão;
 - assegurar diversidade de emissão de géneros (programas educativos, informativos, de ficção e de animação) e um equilíbrio entre estes;
 - restringir a publicidade durante a emissão destes programas;
 - limitar a possibilidade de os animadores e as personagens destas emissões fazerem a promoção de produtos;
 - não permitir, durante os blocos horários infantis, a promoção de programas dirigidos ao público adulto considerados inadequados para as crianças;
 - encorajar a produção nacional de programas para as crianças;
 - criar mecanismos para ouvir as crianças, pais e agentes educativos sobre a programação emitida ou a emitir.

Com a apresentação destas propostas não se pretende propor mais formas de controlo, mas antes sugerir princípios mais amplos de políticas e práticas para alcançar a responsabilidade social. Longe de uma ideia de censura, pretende-se fazer da protecção e da alfabetização mediática do público jovem o domínio de uma responsabilidade partilhada entre difusores, entidade reguladora e sociedade civil (com especial ênfase para os pais e outros agentes educativos).

Considerando o que está estipulado na lei que criou a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, nomeadamente no que diz respeito às suas atribuições, parece-nos que esta entidade pode apoiar e ampliar estas propostas no sentido de se caminhar de uma regulação formal para uma responsabilidade e participação activas no que às crianças e à televisão diz respeito.

Encerramos este artigo com uma citação de David Buckingham (2000: 207) que ilustra bem as ideias que acabámos de expor:

“não podemos fazer voltar as crianças ao jardim secreto da infância, nem encontrar a chave mágica que as mantenha para sempre fechadas dentro dos seus muros. As crianças escapam ao vasto mundo adulto – um mundo de perigos e oportunidades, em que os meios de comunicação desempenham um papel cada vez mais importante. Está a passar a época em que podíamos esperar proteger as crianças desse mundo. Temos de ter a coragem de as preparar para que consigam desenvolver-se nele, compreendê-lo, e tornarem-se participantes activos no seu direito próprio.”

Bibliografia

- Blumler, J. & Hoffmann-Riem, W. (1993) 'Hacia una nueva responsabilidad pública en la televisión' in J. Blumler, (Ed.) (1993), *Television e Interes Publico* Barcelona: Bosch Casa Editorial, pp. 277-290.
- Buckingham, D. (2000). *After the Death of Childhood: Growing up in the Age of Electronic Media*, Cambridge: Polity Press.
- Forsslund, T. (1998) 'Regulations and measures concerning visual media and child protection. An overview of Europe, North America, Australia and Japan', in U. Carlsson & C. von Feilitzen (Eds.) (1998), *Children and Media Violence*, Göteborg University, Nordicom: The UNESCO International Clearinghouse on Children and Violence on the Screen at Nordicom, pp. 333-354.
- Franklin, B. (1995) 'The case for children's rights: a progress report' in B. Franklin (Ed.) (1995), *The Handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice* (pp. 3-22), London: Routledge.
- Hoffmann-Riem, W. (1993) 'La defensa de valores vulnerables: medidas de regulación y problemas de aplicación' in J. Blumler (Ed.) (1993), *Television e Interes Publico*, Barcelona: Bosch Casa Editorial, pp.223-256.
- Hoffmann-Riem, W. (1993b) 'La protección de valores vulnerables en el ordenamiento televisivo alemán' in J. Blumler (Ed.) (1993), *Television e Interes Publico*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, pp. 67-87.
- Keys, W. (1999) 'Children's television: a barometer of the Australian media policy climate' in *Children's Television Policy: International Perspectives*, Media International Incorporating Culture and Policy, n.º 93.
- Masterman, L. (1985) *Teaching the Media*, London: Comedia.
- McQuail D. (2003) *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mencinsky, N. & Mullen, B. (1999) 'Regulation of children's television in Australia: past and present' in *Children's Television Policy: International Perspectives*, Media International Incorporating Culture and Policy, n.º 93.
- Pereira, S. (2002) *Televisão para Crianças em Portugal. Um Estudo das Ofertas e dos Critérios de Programação dos Canais Generalistas (1992-2002)*, tese de Doutoramento em Estudos da Criança. Braga: IEC – UM.
- Qvortrup, J. (1994) 'Childhood matters: An introduction' in J. Qvortrup & M. Bardy & G. Sgritta & H. Wintersberger (Eds) (1994) *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics* (pp. 1-23), Aldershot: Avebury.
- Verhellen, E. (1997) *Convention on the Rights of the Child. Background, Motivation, Strategies, Main Themes*, Leuven: Garant.

Legislação

- Acordo sobre a Representação da Violência na Televisão (realizado em 1997 entre os operadores televisivos por proposta da Alta Autoridade para a Comunicação Social).
- Contrato de Concessão Especial de Serviço Público de Televisão, 17 de Novembro de 2003.
- Contrato de Concessão Geral de Serviço Público de Televisão, 22 de Setembro de 2003.
- Convenção Europeia Sobre a Televisão Transfronteiras, 16 de Novembro de 1989.
- Convenção sobre os Direitos das Crianças, Organização das Nações Unidas, 20 de Novembro de 1989.
- Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro ('Código da Publicidade' com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, n.º 6/95, de 17 de Janeiro e n.º 61/97 de 25 de Março).
- Directiva 97/36/CE da União Europeia, de 1997 ('Directiva Televisão Sem Fronteiras'. Altera a Directiva 89/552/CEE de 3 de Outubro de 1989).
- Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro (Criação da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social).
- Lei n.º 30/2003, de 22 de Agosto (aprova o novo modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão).

Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto (Lei da Televisão).

Lei n.º 33/2003, de 22 de Agosto (aprova a reestruturação do sector empresarial do Estado na área do audiovisual).

Protocolo com vista à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva (estabelecido em 2001 entre a RTP, a SIC e a TVI sob patrocínio da AACCS).

Recomendação 98/560/CE, 24 de Setembro de 1998 ('Recomendação do Conselho da União Europeia relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais conducentes a um nível comparável e eficaz de protecção dos menores e da dignidade humana').

Regulação, auto-regulação e empresas mediáticas

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 129-133

Pensar a regulação dos *media* numa sociedade em mudança

Estrela Serrano*

Resumo

Pensar as políticas públicas e a regulação do sector dos *media* numa sociedade em mudança implica responder a algumas interrogações, entre as quais, saber quais foram os princípios que no passado orientaram essas políticas. Será que esses princípios ainda são válidos? Se não são, o que os invalida e o que os substitui?

Uma das razões principais da permanência de iniciativas de “endurecimento” da regulação dos *media* por parte do poder político reside no comportamento dos próprios *media*, nas derrapagens individuais e num certo laxismo do sistema mediático, que não parece preocupado com as suas derivas senão perante a ameaça de medidas legais. A defesa da desregulação ou de uma regulação “mínima” seria mais fácil e mais convincente se os profissionais e as empresas noticiosas assegurassem que respeitariam plenamente as regras deontológicas e profissionais.

Pensar as políticas públicas para o sector dos *media* implica reconhecer que eles são hoje um campo menos evidente do que, geralmente, se assume. As políticas públicas e os sistemas regulatórios constituem, aliás, um indicador do entendimento do poder político sobre os *media* e sobre o que se espera deles. Por exemplo, se os *media* são encarados como um meio através do qual falamos de nós e para nós, como cidadãos, como nação e como comunidade, as políticas públicas e os sistemas regulatórios devem reflectir esses valores e o Estado tem o dever de os apoiar.

Mas se são encarados como um negócio, isto é, uma mera actividade económica apenas com um valor simbólico marginal, então a regulação reflectirá essa visão. A tensão entre prioridades económicas e prioridades culturais reflecte-se na dualidade liberalização/proteccionismo – regulação/desregulação.

Palavras-chave: Políticas da comunicação social, regulação, deontologia, *media*

* Membro do conselho regulador da ERC, ex-Provedora do Leitor do *Diário de Notícias* e Professora Coordenadora na Escola Superior de Comunicação Social (eserrano@sapo.pt).

I.

Pensar as políticas públicas e a regulação dos *media* numa sociedade em mudança implica responder a algumas interrogações, entre as quais, identificar os princípios que no passado orientaram essas políticas, saber se ainda são válidos e, se não são, o que os invalida e que outros princípios os substituem.

A regulação dos *media* pressupõe uma análise rigorosa de todo o processo produtivo da informação desde a sua criação ao seu processamento, distribuição e uso, que deve ser baseada em quadros teóricos sustentados e metodologias operacionais para o estudo quer dos conteúdos, quer da sua recepção. Só assim é possível o conhecimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, do impacto dos *media* na identidade, estrutura e mudanças na sociedade, dos seus limites e das suas potencialidades.

É a partir dessa base, e do legado histórico e legal, que podem ser construídas as políticas públicas e a regulação do sector dos *media* em sociedades em profunda mutação como são as sociedades democráticas dos nossos dias.

Pensar a regulação dos *media* implica, ainda, identificar o que está em causa na regulação, uma vez que, do ponto de vista teórico, a noção de regulação implica que algo está desregulado e precisa de controlo.

Por outro lado, há que ter em conta que os *media* não são apenas um conjunto de instituições – imprensa, rádio, televisão. São, também e sobretudo, um conjunto de práticas institucionalizadas que estruturam as formas de fazer política, a articulação da opinião pública, a natureza da participação e das escolhas individuais.

Historicamente, as formas de regulação são de três tipos: legal e política; social e cultural; económica e tecnológica.

A regulação legal e política, a que suscita maior discussão, confronta-se com a protecção da liberdade de expressão, sem a qual não existe esfera pública. Mas a liberdade de expressão reveste-se, em si mesma, de alguma ambiguidade e mesmo, quando inscrita nas constituições dos países, são-lhe reconhecidos limites. A protecção da liberdade de expressão necessita de regulação e, muitas vezes, de negociação entre a Verdade e o Direito. Como dizia Kant: “Discuti o que quiserdes mas obedecei.” Como cidadãos activos, temos o direito e a responsabilidade de participar na discussão de temas públicos. Como membros de um Estado de direito temos obrigação de respeitar as fronteiras que circunscrevem um determinado campo.

A discussão sobre a regulação dos *media* provoca quase sempre nos jornalistas um fechamento e a reivindicação, legítima, dos progressos feitos no domínio da auto-regulação, para além de provocar também a rejeição de julgamentos externos à “profissão”, fundados no alegado desconhecimento, por parte de terceiros, das condições de produção jornalística. Tal postura encontra a sua forma mais radical na denegação da competência jurídica externa à “classe” para regular as práticas jornalísticas. Esta oposição encontra frequentemente os seus melhores argumentos nos comportamentos intervencionistas e nem sempre coerentes da justiça, bem como numa certa ingenuidade na análise da realidade mediática. Ora, o afrontamento entre as várias instâncias

de regulação, longe de fazer avançar o debate, encerra-o em representações corporativas e individualistas. A experiência mostra que, quanto mais fraca é a auto-regulação, maior é a tentação de reforçar a regulação. Aliás, a auto-regulação nasce, quase sempre, do receio da regulação.

No que respeita ao jornalismo, as discussões em torno da auto-regulação surgem, quase sempre, inquinadas por asserções simplistas. A sua ineficácia, a fragilidade de que dá mostras e os seus evidentes limites são, geralmente, os aspectos mais criticados.

Os jornalistas sabem que as suas práticas profissionais devem processar-se dentro de certos parâmetros, dos quais a honestidade, a integridade e o serviço ao público são os mais emblemáticos. As regras deontológicas e os princípios éticos fundam a legitimidade social dos jornalistas, os seus direitos e a sua retórica profissional. Aliás, são estes os argumentos usados pelos jornalistas quando sentem que o Estado ou outras entidades estranhas à profissão pretendem controlá-los. Mas, ao mesmo tempo que se defendem das incursões de agentes externos que pretendem controlar as suas práticas, os jornalistas ciosos dos seus direitos e deveres não ignoram a necessidade de evitarem eles próprios derrapagens, resultantes, por exemplo, de imperativos económicos das empresas noticiosas, de constrangimentos de tempo que se lhes impõem cada vez mais e do desenvolvimento de novas formas de concorrência representadas, nomeadamente, pela Internet.

Contudo, quaisquer que sejam as condições do exercício da sua actividade, o jornalista não é apenas um assalariado mas um cidadão beneficiando plenamente da sua liberdade de expressão, dotado de alguma margem de autonomia profissional. A autoridade hierárquica à qual está submetido não é nunca total sobre o que ele escreve. Em contrapartida, a sua responsabilidade não pode nunca desaparecer totalmente por detrás do *media* para o qual trabalha. O espaço deixado à deontologia pode ser estreito e incerto, mas é nesse espaço que o jornalista afirma e desenvolve livremente as suas práticas. É esse o preço da democracia e da liberdade. A deontologia releva de uma aprendizagem permanente e do exercício escrupuloso de uma actividade mais difícil e ingrata do que parece quando se quer exercê-la com rigor.

Não há, evidentemente, um jornalismo ideal. O jornalismo aprende-se todos os dias e pressupõe o debate sistemático das suas práticas. Para além da necessidade de uma actualização constante, feita de estudo e reflexão, o jornalista tem como condição essencial da sua actividade o respeito pelo público, pelas suas escolhas e pela sua dignidade. O público não pode ser encarado como uma entidade fácil de enganar e de manipular. O público é a razão de ser do jornalismo e dos *media* e a vigilância que exerce sobre os *media* é garantia da sua qualidade. O provedor dos leitores, ouvintes ou telespectadores, o correio dos leitores e a crítica dos *media* podem ser meios para o exercício dessa vigilância se não constituírem, apenas, estratégias de auto-promoção das empresas noticiosas.

Sem respeito pelo público, sem questionamento das suas práticas e capacidade de autocritica, sem independência face às fontes de informação e aos detentores de todos os poderes, incluindo o poder económico e dos investidores publicitários, os jornalistas

perdem legitimidade para invocar o direito à liberdade de imprensa. É que a liberdade de imprensa possui como corolário a liberdade de expressão dos cidadãos.

II.

Os *media* são um campo onde as questões suscitadas pela auto-regulação se fazem sentir com maior acuidade relativamente a outros campos, devido ao facto de neles se confrontarem direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e de imprensa e o direito à privacidade. Para que a auto-regulação dos *media* mereça credibilidade e confiança deve ser vista como não sendo susceptível de minar direitos fundamentais dos cidadãos.

Uma das razões principais do surgimento de iniciativas de “endurecimento” da regulação por parte do poder político reside no comportamento dos próprios *media*, sobretudo nas derrapagens individuais e num certo laxismo do sistema mediático, que não parece preocupado com as suas derivas senão perante a ameaça de medidas legais. A defesa de uma regulação “mínima” seria mais fácil e mais convincente se os profissionais e as empresas noticiosas se dotassem de mecanismos que assegurassem o pleno respeito das regras deontológicas e profissionais.

Mas as políticas públicas e os sistemas regulatórios dos *media* não se esgotam na regulação do jornalismo. Aliás, os *media* são hoje um campo menos evidente do que, geralmente, se assume. De facto, a literatura produzida no seio da UE e nos meios académicos para definição do campo dos *media* mostra uma grande variedade de abordagens. Os sistemas regulatórios dos diferentes países permitem verificar que não existe um entendimento comum sobre o que são os *media* e o que deve a sociedade esperar deles. Por exemplo, nos casos em que os *media* são encarados fundamentalmente como um meio através do qual falamos de nós e para nós, como cidadãos, como nação e como comunidade, os sistemas regulatórios reflectem esses valores e o Estado assume o dever de os apoiar. Quando a tónica principal é o negócio e os seus objectivos se centram na mera actividade económica, com apenas um valor simbólico marginal, a regulação reflecte, por sua vez, essa visão.

No que respeita, sobretudo, ao audiovisual, persiste uma ambiguidade entre privilegiar a sua vertente de indústria comercial ou a de produto cultural. No seio da União Europeia, o lado cultural tem maior ênfase no Parlamento Europeu do que na Comissão e, entre os países membros, também se encontram diferenças entre países que privilegiam o lado cultural e outros que privilegiam o lado económico.

A tensão entre as prioridades económicas e as prioridades culturais reflecte-se na dualidade liberalização/proteccionismo – regulação/desregulação. De facto, a identificação de um problema de tecnologias de informação como de natureza económica ou como de política de comunicação é importante, na medida em que, se for de âmbito económico, não se lhe aplicam princípios constitucionais de liberdade de expressão. Daí que a sobreavaliação das questões económicas e tecnológicas, para efeitos de regu-

lação, aumente o risco de os princípios desenvolvidos ao longo de décadas, sobre a protecção dos direitos fundamentais e da democracia, se perderem num ambiente dominado pelas comunicações electrónicas. Esta situação explica a dificuldade de definir, actualmente, o que devemos entender por políticas públicas para o sector dos *media* e qual o seu enquadramento legal.

A protecção constitucional da liberdade de expressão prende-se com a protecção da democracia, mas muita legislação sobre novas tecnologias e Internet possui outros objectivos, tornando difícil identificar nessa panóplia regulatória o lugar dos *media* no sentido constitucional de protecção de direitos fundamentais. A distinção entre comunicação como processo social e comunicação como tecnologia não surge como evidente em muita documentação produzida.

De facto, as novas tecnologias da informação alteram os parâmetros pelos quais foram concebidas as políticas públicas para o sector dos *media*. Por exemplo, no caso do jornalismo, os códigos deontológicos e o edifício jurídico estão construídos com base em géneros e categorias que hoje se encontram em muitos casos misturados, como sejam, factos, opiniões, ficção, publicidade, etc., embora o público continue a orientar-se segundo o paradigma da factualidade.

Para além disso, enquanto na era pré-digital as políticas para o sector dos *media* eram concebidas a pensar quase só nos profissionais dos *media*, actualmente os cidadãos que comunicam, ainda que numa base interpessoal, podem ver-se abrangidos pelo quadro regulamentar, em questões como direitos de autor, copyright, etc. Neste contexto, as políticas para o sector dos *media* necessitam de novas abordagens.

O papel constitucionalmente atribuído aos *media* nos países democráticos justifica que as políticas para o sector, entre as quais a regulação, não sejam absorvidas e dominadas pelos normativos sobre as tecnologias da informação e os seus conteúdos.

As preocupações sociais, políticas e culturais com a regulação derivam, em grande parte, dos receios de que a convergência tecnológica entre os *media* tradicionais, telecomunicações e sistemas computadorizados, e os realinhamentos industriais daí resultantes coloquem as actividades globais dos grandes conglomerados mediáticos fora do controlo dos governos nacionais, uma vez que os sistemas regulatórios existentes são demasiado fracos e arcaicos para controlarem desenvolvimentos como a Internet.

Novas questões emergem, pois, destas mudanças, tornando necessárias novas formas de regulação.

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 135-148

Dos excessos da TV generalista: Retratos da informação semanal emitida em horário nobre

Felisbela Lopes*

Resumo

Apesar de a esfera pública da nossa sociedade ter sofrido várias metamorfoses, de modo a incorporar novas realidades, a programação jornalística não soube acompanhar estas evoluções. Este artigo pretende analisar a programação informativa dos vários canais generalistas, emitida em horário nobre, e a sua evolução desde 1993 até 2005. Debater-se-ão algumas das tendências em termos de oferta televisiva, como a clonagem de formatos televisivos, a oferta monotemática, a submissão dos programas informativos a uma lógica comercial de luta pelas audiências. Perante este panorama, qual o futuro do jornalismo televisivo? E onde fica, perante uma lógica mercantilista, o interesse comum?

Palavras-chave: informação, televisão, programação

À data em que escrevemos este texto, a Lei da Televisão em vigor (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto) estipula que um canal generalista deverá ter os seguintes fins:

- a) Contribuir para a informação, formação e entretenimento do público;
- b) Promover o exercício do direito de informar e de ser informado, com rigor e independência, sem impedimentos nem discriminações;
- c) Favorecer a criação de hábitos de convivência cívica própria de um Estado democrático e contribuir para o pluralismo político, social e cultural;
- d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

* Investigadora do CECS e Professora Auxiliar do Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (felisbela@ics.uminho.pt)

A formulação é genérica, como seria, aliás, de esperar de qualquer articulado deste género. No entanto, estranha-se que nada seja dito relativamente à composição da grelha. Nem mesmo o Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão, assinado a 22 de Setembro de 2003 e abrangendo apenas a RTP, tem orientações nesse sentido. Neste contexto, dir-se-á que os canais de televisão podem fazer (quase) tudo. Não podem, porque a sua natureza generalista lhes impõe uma oferta diversificada e a legislação do sector dos *media* coloca entraves a algumas opções. Mas, na prática, o espaço de liberdade é amplo, permitindo que as estações privadas sejam, em horário nobre, canais temáticos de entretenimento. Por altura da renovação das licenças de televisão da SIC e da TVI, tivemos a oportunidade de chamar reiteradamente a atenção para a programação televisiva que estes dois canais privados apresentavam em horário nocturno. Logo após a estreia do *Big Brother*, a TVI rendeu-se às “novelas da vida real” e à ficção nacional. A SIC tentou clonar muitos dos formatos do canal quatro, enchendo as franjas nocturnas ora com novos *reality shows*, ora com novelas (portuguesas e/ou brasileiras). Este rumo colocava naturalmente em causa a natureza generalista das estações privadas e, sobretudo, os projectos que haviam sido aprovados, a 8 de Agosto de 1991, pela entidade reguladora, na altura a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS). Nestes quinze anos, as grelhas mudaram substancialmente ao ponto de tornarem irreconhecíveis os projectos iniciais de ambos os canais privados, mas de concessão pública. É certo que nunca houve da parte das entidades competentes um escrutínio sistemático daquilo que estava a ser feito. Todavia, depois de um período de relativa letargia da AACS, o órgão que lhe sucedeu, a Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC), não deixou passar o processo de renovação das licenças de televisão sem a apresentação de um documento que fixa algumas linhas orientadoras para a SIC e para a TVI. Na (extensa) deliberação 1-L/2006 com a data de 20 de Junho (102 páginas), a ERC estabelece os fundamentos da sua decisão de renovar as licenças aos operadores privados, afirmando que, “relativamente a algumas obrigações assumidas pelos operadores televisivos – quer por decorrência directa da lei, quer porque a isso se comprometeram na apresentação da respectiva candidatura (em 1990) ou em momento posterior – se verifica um cumprimento pouco satisfatório”. Salientam-se alguns aspectos de incumprimento.

Da parte da SIC:

- diminuição progressiva do número de jornais informativos: quatro em 1990, três em 1999, dois em 2005;
- desaparecimento de programas especializados no campo da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate com autonomia relativamente aos blocos informativos das 13h00 e das 20h00, em claro incumprimento dos compromissos assumidos em 1999;
- eliminação do *flash* informativo diário, contemplado no projecto de 1999;
- emissões destinadas a públicos infantis remetidas para horários pouco adequados, de segunda a sexta e desaparecidos da grelha de programas em 2006;

- programação cultural com presença reduzida na grelha e emitida em horários de audiência diminuta.

Da parte da TVI:

- emissões destinadas a públicos infantis remetidas para o fim-de-semana. O compromisso assumido em 1999 envolvia a emissão de programas infantis nas manhãs de segunda a domingo e nas tardes dos dias úteis;

- programação cultural esporádica e emitida em horários de audiência reduzida. Apesar de o projecto de 1999 não contemplar programação cultural, assumia-se como um projecto com preocupações de natureza cultural;

- ausência de programas especializados no campo da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate, autónomos em relação aos blocos informativos das 13h00 e das 20h00, em claro incumprimento dos compromissos assumidos em 1999;

- eliminação do *flash* informativo diário contemplado no projecto de 1999.

Quase meio ano após esta deliberação, os canais privados generalistas ainda não procederam a uma renovação da sua engenharia de programação de horário nobre.

Veja-se, a título de exemplo, o Quadro 1.

Quadro 1: Oferta televisiva dos canais generalistas em horário nobre (21h00-00h00)
Semana de 27 de Novembro a 1 de Dezembro de 2006

	RTP	SIC	TVI
Segunda-feira	21h00 Notas Soltas (comentário) 21h00 Um Contra Todos (concurso) 22h15 Contra-Informação 22h30 Prós e Contras (debate)	21h15 Floribella (novela) 22h15 Cobras & Lagartos (novela) 23h15 Jura (novela)	21h15 Doce Fugitiva (novela) 22h00 Tempo de Viver (novela) 22h45 Eu e Tu (novela) 23h45 Pedro, o Milionário (<i>reality show</i>)
Terça-feira	21h00 Especial Informação (debate) 22h00 Um Contra Todos (concurso) 23h15 Sessão da Noite (cinema)	21h15 Floribella (novela) 22h15 Cobras & Lagartos (novela) 23h15 Jura (novela)	21h15 Doce Fugitiva (novela) 22h15 Tempo de Viver (novela) 23h15 Eu e Tu (novela) 23h45 Dr. House (série estrangeira)
Quarta-feira	21h00 Em Reportagem 22h15 Contra-Informação 22h30 Real Companhia (document.) 23h30 Sessão da Meia-Noite (cinema)	21h15 Floribella (novela) 22h15 Cobras & Lagartos (novela) 23h15 Jura (novela)	21h15 Doce Fugitiva (novela) 22h15 Tempo de Viver (novela) 23h15 Eu e Tu (novela) 00h15 Dr. House (série estrangeira)
Quinta-feira	21h00 Grande Entrevista 21h30 Um Contra Todos (concurso) 22h30 Contra-Informação 22h45 Principal Suspeito (série)	21h15 Floribella (novela) 22h15 Cobras & Lagartos (novela) 23h15 Jura (novela)	21h15 Doce Fugitiva (novela) 22h15 Tempo de Viver (novela) 23h15 Eu e Tu (novela)
Sexta-feira	21h00 Cuidado com a Língua 21h15 A Voz do Cidadão 21h30 Contra-Informação 21h45 Um Contra Todos (concurso) 22h45 Jogo de Espelhos (inform.)	21h15 Floribella (novela) 22h15 Cobras & Lagartos (novela) 23h15 Jura (novela)	21h15 Doce Fugitiva (novela) 22h30 Tempo de Viver (novela) 23h30 Eu e Tu (novela)

Numa leitura genérica do Quadro 1, salienta-se o facto de o canal generalista de serviço público apresentar uma oferta diversificada quer ao nível da informação, quer ao nível do entretenimento. Mantendo diariamente no ar um concurso de cultura geral (Um Contra Todos), a RTP1 abre o horário nobre com programas de informação de diferentes géneros (comentário político à segunda-feira, debate à terça-feira, grande reportagem à quarta-feira, grande entrevista à quinta-feira e programa cultural à sexta-feira). A SIC, de segunda a sexta-feira, preenche o seu serão com três telenovelas, apresentadas em formato sanduíche: novela portuguesa + novela brasileira + novela portuguesa. A TVI enche as suas noites com três telenovelas portuguesas. Como poderão os canais privados reclamar a sua natureza generalista, quando nas franjas de maior audiência se limitam a uma oferta monotemática?

As nossas considerações sobre a TV generalista, que poderiam estender-se à constante contra-programação dos canais privados e ao excesso de informação política do canal público, resultam da análise de um reduzido corte temporal que poderá naturalmente ser posto em causa. Por isso, defendemos que uma reflexão mais consistente sobre a oferta televisiva deve fazer-se a partir de estudos construídos sob bases metodológicas que confirmem credibilidade aos resultados obtidos. Na nossa tese de doutoramento (Lopes, 2005), estudámos a informação semanal da RTP1, SIC e TVI entre 1993 e 2003, tendo depois alargado esse período até 2005. Os dados que daí resultam consubstanciam um retrato feito de excessos.

Considerada inicialmente como uma prioridade, a programação informativa dos canais generalistas emitida em horário nocturno e feita ao ritmo semanal foi sendo progressivamente desvalorizada pelos programadores ao longo dos primeiros treze anos de coabitação entre os sectores público e privado. Por outro lado, entre 1993 e 2005 os programas de debate e de grande entrevista foram, sobretudo, espaços de reprodução dos poderes dominantes, circunscritos às elites. Neste período, os estúdios televisivos encheram-se com os mesmos “confrades” que saltavam de canal em canal e de programa em programa. Para além de insistirem em determinadas pessoas, esses programas de informação inclinaram-se para um certo perfil de convidados: políticos, “engenheiros do social” (sociólogos, psis, académicos da área das Ciências Sociais...) e, em certos casos, actores das indústrias culturais. Com isso, reduziu-se o espaço televisivo a um conjunto restrito de pessoas a quem se deu o direito a debater assuntos que ganhavam aí o estatuto público. Desse processo, exclui-se o cidadão comum enquanto interlocutor que opina, que propõe e que se opõe. A sua presença, nestes anos, limitou-se praticamente a depoimentos, ilustrativos de temáticas em discussão.

A informação televisiva feita ao ritmo semanal: um prisma da sociedade contemporânea

Do nosso estudo da informação semanal dos canais generalistas resulta uma configuração do espaço público que ficou muito aquém do ideal de esfera pública idealizada

por Jürgen Habermas (1986) no que esse modelo reunia de melhor: um espaço de discussão de assuntos públicos, sem restrição de pessoas e aberto a todos os temas de interesse comum, distinto do Estado e independente de interesses económicos. Poder-se-iam encontrar pontos de contacto com o modelo do filósofo alemão em dois traços que, no entanto, encaramos como as suas grandes limitações: a centralidade de temas urbanos e a exclusão/afastamento das mulheres e dos plebeus dos palcos de encenação da palavra pública. Não é nosso propósito propor a reabilitação do conceito habermasiano de esfera pública, até porque o respectivo desenho é tributário de um tempo que sobrestimava os efeitos dos *media* e negligenciava as capacidades de negociação dos receptores. Por outro lado, o espaço público actual passa por instituições e repertórios de acção simbólica substancialmente diferentes daqueles de outrora. Significa isso que é necessário pensar novas articulações para o redimensionamento entre o público e o privado, encarando como imprescindível a reabilitação de uma esfera pública que preserve a função crítica da sociedade e, conseqüentemente, institucionalize a democracia. A esse nível, os territórios electrónicos assumem, hoje mais do que no passado, um posicionamento central.

Confrontada com a crescente complexidade das sociedades modernas que conduziu o espaço público para novos domínios e competências, a informação televisão tem reflectido essa mudança? Face a um espaço público cada vez mais privatizado e a uma esfera privada cada vez mais publicitada, a gestão do consenso social tem acompanhado essa crescente complexidade? Estarão os jornalistas que trabalham em televisão preparados para a enunciação de novas realidades e disporão de recursos suficientes para reter os traços distintivos do seu trabalho? A análise da evolução da oferta informativa semanal dos canais generalistas portugueses entre 1993 e 2005 não permite responder positivamente a estas questões. Nesse período, a TV foi essencialmente uma arena discursiva caracterizada por relações de dominação e de subordinação, sem assinaláveis rasgos inovadores. Reflectindo acerca das novas fronteiras entre o público e o privado, Victoria Camps (1998: 96) defende que “o interesse comum não é algo que se encontre lá fora à espera de ser reconhecido e identificado, mas algo que devemos ir descobrindo através de um diálogo o mais democrático possível”. Este ponto de vista, que partilhamos, exige plataformas colectivas que a informação televisiva, nomeadamente os debates e as grandes entrevistas, pode dinamizar. A participação alargada em discussões sobre questões públicas ou problemáticas do domínio privado, mas de interesse público, sejam elas de preocupação maioritária ou minoritária, não teve, nos anos 90, grande espaço televisivo na informação semanal dos canais generalistas e, nos primeiros cinco anos do século XXI, registou mesmo um revés: a SIC e a TVI foram fazendo desaparecer esse tipo de programação do horário nobre e a RTP1 circunscreveu-a à esfera política. Acontece que, hoje, mais do que num passado recente, as alterações de fronteira entre o público e o privado desencadeiam novos temas, que, no entanto, poderão confrontar-se com um problema de fundo: a incapacidade de inscrição no espaço público. No ensaio intitulado *Portugal Hoje*, José Gil (2005: 26) traça, a este respeito, um diagnóstico devastador:

“Não há espaço público porque este está nas mãos de umas quantas pessoas cujo discurso não faz mais do que alimentar a inércia e o fechamento sobre si próprio da estrutura de relações de força que elas representam. Os lugares, tempos, dispositivos mediáticos e pessoas formam um pequeno sistema estático que trabalha afanosamente para a sua manutenção.”

Concebendo o audiovisual como um meio estruturante do espaço público contemporâneo, ou seja, como um meio que engendra um território que poderá ser partilhado por um número significativo de pessoas que se juntam à volta de questões de interesse geral, poder-se-á perguntar: a TV na sua vertente informativa terá capacidade para “inscrever” um espaço público que adquiere permanentemente novas configurações? Em teoria, a resposta é positiva, mas, entre 1993 e 2005, a informação semanal dos canais generalistas portugueses não se consubstanciou, de forma sistemática, como um espaço reprodutor de um acervo de conhecimentos, impulsionador de novas formas de vida e promotor de elos sociais. Talvez não tivessem sido os coordenadores e apresentadores dos programas de debate e de grande entrevista que mais falharam: o desenho de grande parte dos espaços informativos não suscitaria muitas reservas, se fosse complementado com outros formatos. Talvez tivessem sido os responsáveis pela programação que se revelaram incapazes de reconstituir uma outra estrutura a uma grelha cada vez mais dispersa para territórios do entretenimento, nomeadamente nas estações privadas.

O afunilamento dos serões da SIC e da TVI numa oferta monotemática

Cedendo cada vez mais espaço ao entretenimento, a informação semanal acabou por desaparecer da TVI e da SIC no período pós-Big Brother (depois de Setembro de 2000), circunscrevendo-se aos géneros clássicos do debate, da grande entrevista e da grande reportagem na RTP1. Poder-se-ia perguntar qual a diferença que o serviço público, nos primeiros treze anos de coabitação com os canais privados, pode reivindicar para si ao nível da programação informativa. Nesse tempo, o canal público generalista não apresentou rasgos de originalidade que renovassem formas de enunciação da realidade, que reflectissem aquilo que é importante em diversos domínios e alargassem, de facto, o espaço televisivo. A RTP1 ficou aquém de uma informação diversificada, aberta a diferentes sectores sociais e criadora de novas formas de mediação da realidade; a SIC desistiu rapidamente daquilo que parecia ser um projecto de informação consistente e original; e a TVI, quando saiu da crise em que mergulhou até 1998 e conquistou alguma visibilidade junto das audiências, preferiu apostar na área do entretenimento.

Tendo como pano de fundo o período compreendido entre 1993 e 2005, analisámos com mais pormenor os seguintes anos: 1993, 1996, 1998, 2001 e 2003. Nesse tempo, os debates/grandes entrevistas e os formatos desportivos dominaram a programação informativa semanal nos três canais televisivos generalistas em termos de número de emissões, tendo sido na RTP1 que registaram maior longevidade. Na fase

pós-Big Brother, a TVI e a SIC foram preenchendo o respectivo horário nobre com entretenimento, desalojando progressivamente a informação semanal dos seus serões. Tal opção configurava uma grelha monotemática, que contrariava a natureza generalista que as respectivas licenças de concessão pública lhes impunham. Comparando, por exemplo, a oferta televisiva de 1993 com a de 2003, há diferenças substanciais. Porque o país mudou? Também, mas sobretudo porque as escolhas dos directores da RTP, da SIC e da TVI, condicionadas pelas audiências, se alteraram radicalmente. Paralelamente ao consumo televisivo, as estações generalistas foram particularmente sensíveis à oferta da concorrência, o que fez desencadear, ao nível da informação semanal, determinados ciclos temáticos (emissões de casos de polícia, formatos de grande reportagem, programas desportivos de debate...). Nos anos que destacámos, foi a SIC que mais inovou nos formatos informativos, mas foi a RTP1 a mais regular na emissão desses géneros televisivos, os quais, na fase dos novos *reality shows* tipo Big Brother, foram desaparecendo das estações privadas. A TVI nunca fez dessa programação uma aposta sua: em tempo de crise, que se prolongou de 1993 até 1998, apresentou uma oferta instável, incapaz de se implantar junto dos telespectadores; em tempo de liderança de audiências (posterior à estreia do Big Brother), preferiu construir uma grelha que, depois do noticiário das 20h00, se dividia entre *reality shows* e ficção nacional.

Pelo Quadro 2, constatamos que, ao longo deste tempo, os programadores se mostraram mais sensíveis a conteúdos conhecidos e aceites pelas audiências do que a formatos que mediatizavam novas áreas e que, por isso, exigiam algum risco. Se os canais de televisão foram renovando substancialmente a sua oferta televisiva de entretenimento, o mesmo não se passou com a informação televisiva. As principais inovações ocorreram até finais do primeiro quinquénio dos anos 90, altura a partir da qual os três canais generalistas deixaram de apresentar novidades, com excepção de Ficheiros Clínicos, que surgiu no horário nobre da SIC em Agosto de 1998. O sucesso audimétrico deste inovador formato não teve, porém, força suficiente para animar os programadores a investir neste tipo de oferta televisiva, como haviam feito nos primeiros anos da década.

Poder-se-ia dizer que os ciclos temáticos que a informação semanal foi desenhando nos ecrãs de televisão se implantaram graças ao interesse que o público manifestava através das audiências. Houve o tempo dos programas que incidiam em questões económicas e de política internacional que desapareceram do horário nobre a partir de 1996; o tempo dos programas culturais que vingaram a meio da década 90; o tempo dos casos de polícia que chegaram ao limiar do ano 2000; o tempo dos programas de desporto que conseguiram dobrar o século para desaparecer em seguida. Todas essas temáticas conseguiram audiências razoáveis e fomentaram formatos-clone, pelo menos noutra estação. Há, no entanto, uma excepção. Em Agosto de 1998, a SIC estreou, em horário nobre, Ficheiros Clínicos, que teve mais duas edições, uma em 1999 e a outra em 2002. Tratava-se de um programa, apresentado e coordenado pela jornalista Cláudia Borges, que destacava casos de doenças graves que a Medicina portuguesa resolvia com êxito. Este foi um dos programas de informação mais vistos entre 1993

Quadro 2: Oferta televisiva ao nível da informação semanal dos canais generalistas

Programas	Canais	1993	1996	1998	2001	2003
Entrevistas/ Debates generalistas	RTP					
	SIC					
	TVI					
<i>Talk-shows</i>	RTP					
	SIC					
	TVI					
Grande Reportagem	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Desporto	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Economia	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Questões Internacionais	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Casos de Polícia	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Artes/ Cultura	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas sobre Infância/ Juventude	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas sobre Ambiente	RTP					
	SIC					
	TVI					
Programas de Saúde	RTP					
	SIC					
	TVI					
Outros*	RTP					
	SIC					
	TVI					

* Programas aí inseridos: Caixa de Perguntas, Na Maior e Janelas Virtuais (1993, TVI); Filhos da Nação (1998, SIC); Bombástico, Escândalos e Boatos, O Crime não Compensa (2003, SIC); Eu Confesso (2003, TVI).

e 2003, mas esse êxito e o interesse público das emissões não foram suficientes para que a RTP ou a TVI apostassem num formato idêntico¹. Poder-se-á avançar algumas explicações: Ficheiros Clínicos surgiu num tempo em que a TVI havia adoptado uma linha editorial popular, vocacionada para um jornalismo centrado em casos atravessados pelos traços do “escândalo” ou da “falha”, enquanto a RTP vivia um período instável, sucedendo na Direcção da empresa responsáveis que aí permaneciam por um período curto de tempo.

Um espaço público televisivo redutor nas temáticas e elitista nos convidados

Considerando-se que a informação televisiva ajuda a desenhar o espaço público contemporâneo, os temas que esses programas tratam assumem particular importância. Ao inscreverem determinados assuntos em emissões informativas de debate ou de grande entrevista, os jornalistas situam as discussões num quadro particular de acção, criando ágoras mediáticas (teoricamente) abertas à discussão de múltiplas questões com um conjunto diversificado de interlocutores. Percorrendo os assuntos que constituíram o mote para esses géneros televisivos, nota-se, em certos períodos, uma tendência para discutir uma paleta reduzida de tópicos com convidados circunscritos a grupos de elite. Entre 1993 e 2005, a informação televisiva silenciou muitos temas e interlocutores. Porque estavam nas margens; porque, na ausência de atenção mediática, foram sendo minimizados pela opinião pública; ou porque os canais generalistas não estavam interessados nesse tipo de discussão. Por exemplo: o ambiente, as inovações tecnológicas, o desenvolvimento científico e, curiosamente, os próprios *media* nunca foram alvo de grande destaque nos debates televisivos. Também foram muitos os grupos sociais que ficaram longe dos *plateaux* informativos, principalmente pessoas com profissões técnicas, investigadores de ciências exactas, jovens e, sobretudo, o cidadão comum, aquele que não fala em nome de uma profissão ou grupo social, mas que poderia ser convidado a exercer um direito fundamental: o de cidadania, o de participação na *res publica*.

De acordo com Umberto Eco (1993), a era da privatização dos canais televisivos corresponderia a uma nova fase, designada por “neotelevisão”, que seguiria um modelo de programação entendido como um “espelho do quotidiano” dos telespectadores. No que diz respeito aos programas de informação semanal, não houve, entre 1993 e 2005, emissões capazes de implantar essa tal TV espelho de forma contínua e abrangente. Ao longo desse tempo, os programas de debate e de grande entrevista evoluíram por ciclos bem delimitados: até 1995, valorizaram a esfera pública, nomeadamente a esfera pública política; de 1996 até 1999 privilegiaram o espaço privado, cujas problemáticas – apresentadas pelo cidadão comum, mas debatidas predominantemente por especialistas – foram discutidas com códigos intrínsecos ao domínio

¹ A RTP adoptaria um formato semelhante em 2005, altura em que estreou Centro de Saúde, coordenado e apresentado por Cláudia Borges, a mesma jornalista que exercera essas funções em Ficheiros Clínicos.

público; entre 2000 e 2003, os canais privados apresentaram formatos centrados na esfera íntima dos convidados e o canal público recentrou a sua informação semanal no espaço público político. Se actualmente nos movimentamos num espaço público cada vez mais privatizado e num espaço privado cada vez mais publicitado, a informação semanal dos canais generalistas portugueses nem sempre soube incorporar essas mudanças, nomeadamente nos debates, espaços propícios à reflexão desse dimensionamento da relação público/privado.

No que diz respeito aos convidados deste género de programas, em termos gerais, os que tiveram mais visibilidade na informação semanal nestes anos foram os políticos. Poder-se-ia dizer que a RTP1 foi quem mais privilegiou este grupo. Em parte, assim aconteceu, mas convém sublinhar que no início do segundo quinquénio dos anos 90 a classe política perdeu um espaço substancial, em grande parte por acção de Maria Elisa, que influenciou o formato similar da SIC Esta Semana. Num contexto de ausência de programas de informação nos canais privados, ou seja, depois de 2000, a estação pública recentrou-se nos políticos, excluindo dos seus *plateaux* vastas camadas da sociedade portuguesa. Esses distintos ciclos coincidem com determinados contextos: a predominância dos políticos em programas de informação semanal registou-se quando o Governo pertencia ao PSD e o desvio para temas sociais e interlocutores situados fora do campo político ocorreu com um Governo PS. Paralelamente aos políticos, os representantes de associações/sindicatos também foram muito solicitados para os debates televisivos, embora em menor número. Se os primeiros assumiam o poder instituído, os segundos representavam uma espécie de contrapoder que, no entanto, integrava o *statu quo*, fazendo com que os *plateaux* informativos fossem uma espécie de eco do poder dominante da sociedade.

Na análise dos programas de debate e de grande entrevista, verificámos que não houve preocupações substanciais em integrar o cidadão comum nas discussões televisivas, o que poderá ser paradoxal para canais de natureza generalista. Talvez se tenha julgado (erradamente) que bastava, de quando em vez, abordar situações com as quais os telespectadores estivessem relacionados, mantendo as audiências sob o estatuto de consumidoras (receptores passivos) de conteúdos. Essa deslocação da posição de cidadão para a de consumidor não só revela uma crescente miopia do sistema informativo em relação à dinâmica do sistema social como nega os traços que se reivindicam para a TV que sucedeu à fase do monopólio. No que à informação semanal diz respeito, o cidadão comum não esteve no centro da enunciação televisiva como se afirma quando se refere a fase correspondente à privatização do audiovisual, que Umberto Eco (1993) designa como “neotelevisão”. Também não foi parte activa na programação informativa, mesmo na fase das novelas da vida real que, segundo Eliseo Veron (2001), inaugura formas de comunicação activas com os respectivos receptores (a audiência passa a ser entendida como público). Ao fazer uma gestão da palavra pública circunscrita a grupos restritos de notáveis, a informação semanal dos canais generalistas portugueses, para além de ter colocado alguns obstáculos à evolução do audiovisual, estagnou a dinâmica do espaço televisivo. Ao longo desses anos, deparámo-nos frequentemente

com queixas, por parte de jornalistas que apresentavam programas de informação semanal, de uma conjuntura que o seu próprio trabalho fomentava: a falta de interlocutores com capacidade de intervir em determinados debates. A informação semanal afundava-se, assim, na espiral do silêncio que ela própria motivava.

A preferência que os debates e as entrevistas concederam às elites políticas, aos representantes de importantes instituições e a interlocutores com profissões de prestígio poderá explicar-se através de diversos factores: pelo facto de as emissões destacarem temas que ocupam o topo da actualidade noticiosa e por esta ser em grande parte construída a partir das esferas do poder (sobretudo político); pela preferência pelos macro-temas que permitem uma escolha mais ampla e, por isso, mais arbitrária de convidados; pela valorização que os jornalistas fazem das elites. Entre 1993 e 2005, muitos interlocutores ocuparam os *plateaux* de programas de informação não só pela competência que o seu posicionamento institucional/profissional lhes assegurava, mas sobretudo pela notoriedade que capitalizavam. Para além de serem capazes de falar acerca do tema em destaque, muitos daqueles a quem se concedeu o direito à “palavra televisiva” apresentavam algumas destas características:

- discurso fluente e expressivo;
- possibilidade de falar em nome de terceiros;
- telegenia/rentabilidade mediática;
- notoriedade pública ou, na ausência dela, capacidade de prender as audiências através daquilo que diziam.

Os requisitos que se exigiam àqueles que participavam em programas de debate ou de grande entrevista excluía, à partida, muitos grupos de pessoas. Significará isso que, dois séculos depois de se constituir como um espaço público vedado àqueles que não sabiam fazer uso da razão, actualmente essa exclusão continua a reproduzir-se num espaço que se pretende que seja do grande público, como ambiciona ser a televisão generalista? Se a extensão da razão no espaço público do século XVIII havia excluído a grande massa daqueles que se encontravam privados de competências intrínsecas a um eficaz uso da razão, a organização televisiva deste novo espaço social que os programas televisivos constroem fará o mesmo dois séculos mais tarde? Nos programas de informação, haverá cidadãos mais legítimos do que outros? Se tivermos em conta o que se passou entre 1993 e 2005 na informação semanal dos canais generalistas portugueses, a resposta a estas perguntas é afirmativa.

Uma oportunidade perdida para fomentar um espaço público televisivo dinâmico, diversificado, acessível e próximo do quotidiano

Poder-se-á argumentar que o surgimento dos canais temáticos no cabo, nomeadamente da SIC Notícias, que começou a emitir em 2001, se constituía como o espaço propício a formatos mais alargados de informação que, a partir de 2000, deixaram de caber na grelha nocturna da SIC. É verdade que programas como Ficheiros Clínicos e Esta

Semana foram transferidos para o canal do cabo, depois de um tempo considerável de emissão na estação privada generalista. No entanto, parece-nos muito redutor o argumento que contrapõe a oferta dos canais temáticos para justificar determinadas falhas das estações que operam em sinal aberto. O que estará em causa serão dois canais com um funcionamento distinto, com audiências diferentes, com acesso desigual por parte das várias regiões do país. Se as lógicas fossem de complementaridade, quais as razões que justificariam o Jornal da Noite da SIC ou o Telejornal da RTP, se a SIC Notícias e a RTPN têm serviços informativos de manhã até, pelo menos, à meia-noite? Outro argumento a aventar para o desaparecimento da informação semanal dos ecrãs generalistas privados poderia ser a absorção, pela informação diária, de determinados géneros, nomeadamente os da grande reportagem e do debate (político). É verdade que, a partir de 2001, os noticiários da noite da RTP, SIC e TVI integraram no seu alinhamento alguns trabalhos de grande reportagem e criaram rubricas específicas para o comentário político, feito por políticos dos principais partidos portugueses (PS e PSD). Se no caso da grande reportagem nunca houve uma regularidade na emissão desses trabalhos jornalísticos, no caso do comentário político tratou-se de espaços efémeros pontuados por alguma controvérsia devido à filiação partidária dos respectivos comentadores e apresentados como se de verdadeiros espectáculos da palavra se tratasse². Esses espaços serão, pois, muito diferentes dos debates televisivos, que se desenvolvem por critérios jornalísticos, obedecendo ao princípio do contraditório, confrontando diversos pontos de vista, moderados por jornalistas que procuram o equilíbrio das intervenções.

Neste tempo de “mcdonaldização do sistema audiovisual” (Blanco Sampedro, 2003), a televisão generalista parece mais interessada em exibir-se e promover-se a si própria, prescindindo do contacto com o mundo exterior. “Tele-realidade”, “tele-verdade” ou “espectáculo do real televisivo” assumem-se como conceitos recorrentes para falar da TV actual, onde a verdade dos enunciados cede lugar à verdade da enunciação. O visível sobrepõe-se ao inteligível, o emocional ao racional. Mas, como lembra Régis Debray (1991), “ver” não é sinónimo de “entender”. É exactamente a partir deste postulado que a informação televisiva deve procurar espaço para recuperar o terreno perdido nestes últimos anos. Percorrendo o horário nobre dos canais generalistas portugueses desde Setembro de 2000 (altura em que se estreou o Big Brother na TVI), os programas de informação semanal foram desaparecendo das estações privadas. Serão os telejornais suficientes para perceber o que se passa de mais importante? Constituindo-se como fragmentos da actualidade, as respectivas peças noticiosas terão capacidade para nos situar na complexidade daquilo que nelas

² O exemplo de maior longevidade no comentário feito no interior do noticiário foi o de Marcelo Rebelo de Sousa, que, de Maio de 2001 até Outubro de 2004, manteve o seu comentário no Jornal Nacional de domingo da TVI, abandonando a estação na sequência de uma polémica desencadeada pelas críticas do Governo (do seu próprio partido), liderado por Pedro Santana Lopes, que tornou público o seu desagrado em relação a essas intervenções. Na noite das eleições legislativas, a 20 de Fevereiro de 2005, Rebelo de Sousa estreou-se na RTP1 com idênticas funções, dispondo, ao domingo, de uma rubrica autónoma do Telejornal, intitulada As Escolhas de Marcelo.

é sumariamente relatado?

Já sabemos que a actualidade noticiosa é sempre uma selecção de acontecimentos, mas convém que o filtro por onde passam os factos que acedem à visibilidade mediática reflecta o mundo onde nós vivemos e não apenas o universo televisivo, fazendo-nos crer que nada mais se passa para além daquilo que é criado no pequeno ecrã. Por outro lado, os avanços que o jornalismo televisivo tem feito em relação aos territórios do domínio privado levantam a questão de saber se essa aparente transparência confere maior proximidade àquilo que se passa. Nem sempre o excesso de luz permite a melhor visibilidade, o que valoriza o discurso enquanto âncora imprescindível para aquilo que se vê. Mas é essa atracção pela hiper-visibilidade, desligada de qualquer contextualização, que a TV tem vindo a promover através sobretudo dos novos *reality shows*. E que o jornalismo televisivo não tem sido capaz de inverter, procurando outras formas de explicar a realidade que ultrapassem a hipertrofia representativa que resulta de uma cultura assente na profusão de imagens e na escassez da palavra.

Reflectindo sobre o jornalismo no século XXI, José-Luís Martínez Albertos (1999) afirma que “a possível sobrevivência do jornalismo está em grande parte condicionada pela valorização da actividade jornalística como profissão”, devendo esse trabalho assentar em dois pilares: assumir-se como um direito público e ser regulado por exigências éticas criadas pelos próprios profissionais. Seria utópico reclamar uma programação informativa como aquela que era praticada ainda num passado recente. Vive-se um tempo diferente. Um tempo em que a vida pública se mistura com o espaço privado e em que a intimidade é exposta como se de um assunto social se tratasse. Um tempo em que os indivíduos se constroem não só através de discursos racionais, mas em que se percebem, a eles e aos outros, através de registos emotivos. Mais do que modos de pensar, procuram-se modos de sentir. Neste contexto, a informação televisiva vê-se perante o desafio de renovar os seus códigos de enunciação televisiva. Nos últimos anos, optou-se pelo caminho mais fácil. E mais perigoso. Rasgaram-se os limites da intimidade, promoveu-se o voyeurismo, criaram-se pseudo-notícias e instalou-se uma espécie de “jornalismo de causas”, subserviente face às leis do mercado, perdendo de vista o bem comum. Se hoje se insiste em manter o jornalismo televisivo como um campo social autónomo, de que práticas e de que valores se poderá falar? Será que ainda faz sentido haver redacções com profissionais de jornalismo? Será que necessitamos hoje de jornalistas que privilegiem factos de interesse público, que promovam um debate plural e igualitário, que procurem informação junto de fontes credíveis, que respeitem o princípio do contraditório...? Será que queremos apenas divertir-nos, quando ligamos a TV? Será que não nos fará falta uma informação que seja simultaneamente de interesse do público, mas também de interesse público? Se as respostas parecem óbvias, não serão paradoxais as opções que os responsáveis pela programação dos canais generalistas tomaram entre 1993 e 2005, principalmente nos primeiros anos do século XXI?

Notas finais

A televisão é alvo de múltiplas e, frequentemente, severas apreciações, mas essas vozes críticas que pululam no espaço público quase nunca têm um papel efectivo na mudança das práticas de quem decide a programação ou os conteúdos de determinada emissão. Os políticos da oposição costumam falar, muitas vezes por comodidade e interesses particulares, na manipulação que o Governo exerce sobre a televisão pública, particularmente sobre os programas de informação. Em artigos de opinião, há quem aponte, aqui e ali, os excessos de determinado programa. Recorde-se, por exemplo, os textos de protesto contra o Big Brother, aquando da sua estreia. O que mudou com tudo isto? Muito pouco. O que significa que o caminho terá de ser outro.

Certamente que será aconselhável favorecer todos os mecanismos de auto-regulação, desde que eficazes, consensuais e respeitadores da lei vigente. Paralelamente a isto, as entidades reguladoras têm também de encontrar outras formas para desenvolver a sua actuação. Não basta tornar públicas sucintas deliberações, nem tão-pouco será admissível que tais decisões surjam após longos dias, no passado foram meses ou anos (!), de espera. É preciso fomentar uma monitorização permanente do trabalho dos *media* e, com esses dados, desenvolver estudos rigorosos não só ao nível da produção como também da recepção. Na nossa opinião, será mais produtivo demonstrar do que acusar. E os retratos daquilo que poderemos obter com essas análises, para além de insuspeitos, podem ser surpreendentes e benéficos para todos.

Bibliografia

- Blanco Sampedro, V. (2003) 'La McTele como industria de identidades lucrativas y de consumo. Análisis de Gran Hermano y Operación Triunfo', in Blanco Sampedro, V. (ed.). (2003) *La Pantalla de las Identidades*, Barcelona: Icaria.
- Camps, V. (1998) *El Siglo de las Mujeres*, Madrid: Ed. Cátedra.
- Debray, R. (1991) *Cours de Médiologie Générale*, Paris: Gallimard.
- Eco, U. (1993) *Viagens na Irrealidade Quotidiana*, Lisboa: Difel.
- Habermas, J. (1986) *Historia y Crítica de la Opinión Pública: la transformación estructural de la vida pública*, México: Ed. Gili.
- Gil, J. (2005) *Portugal, Hoje. O medo de existir*, Lisboa: Relógio d' Água.
- Lopes, F. (2005) "Uma década de televisão em Portugal (1993-2003) Estudo dos programas de informação semanal dos canais generalistas", tese de doutoramento apresentada na Universidade do Minho, Dezembro.
- Martinez Albertos, J. (1999). 'El Periodismo en el siglo XXI: mas allá del rumor y por encima del caos' in *Estudios sobre el mensaje periodístico*, n.º 5.
- Veron, E. (2001) "Les publics entre production et réception: problèmes pour une théorie de la reconnaissance", Conferências da Arrábida, 27 a 31 de Agosto (texto policopiado).

Leis e Deliberações

Contratos de Concessão do Serviço Público de Televisão celebrados 2003

Lei da Televisão: Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto.

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 149-155

O imperativo da regulação participada*

Alfredo Maia**

Resumo

Apesar de os jornalistas portugueses, tal como os jornalistas de todo o mundo, se sentirem muito orgulhosos por assumir a sua auto-regulação voluntária como essencial para a responsabilidade social da sua profissão, esta auto-regulação é muito escassa e, em alguns casos, totalmente irrelevante. Em termos de regulação, a recém-criada ERC tem um problema de génese. A lei que criou a ERC não foi tão debatida como seria necessário, tal como sugerido pelo Sindicato de Jornalistas. Assim sendo, esta lei excluiu os profissionais regulados e a sociedade civil, criando, ao mesmo tempo, uma atmosfera de cepticismo e suspeição à volta dos membros da ERC.

Palavras-chave: regulação dos *media*, jornalismo, ERC, código deontológico

1. Auto-regulação dos profissionais – situação

1.1. Universo dos jornalistas

Tem-se discutido se existe verdadeiramente auto-regulação dos jornalistas e se os instrumentos existentes são suficientemente universais. Especialmente, há quem considere que o Código Deontológico constitui um instrumento aplicável exclusivamente aos associados do Sindicato dos Jornalistas (SJ) e que o Conselho Deontológico (CD) do SJ possui poderes apenas sobre estes.

A verdade é que, historicamente, e ao longo dos seus congressos, os jornalistas portugueses têm assumido como seu o Código Deontológico, independentemente da sua qualidade de sindicalizados. A tal ponto que, só para dar um exemplo, na penúltima reunião magna – aberta ao universo dos profissionais – decidiram extinguir as sanções por violação ao código.

* Texto elaborado pela organização da Conferência, com base nas notas a partir da comunicação oral.

** Presidente da Direção do Sindicato de Jornalistas e jornalista do *Jornal de Notícias* (alfredo.maia.part@gmail.com).

A própria forma de elaboração e aprovação do código envolveu o universo de jornalistas e não apenas os membros do Sindicato. A versão em vigor foi aprovada por consulta, por voto secreto, a todos os detentores de título profissional, em 4 de Maio de 1993, na sequência de uma discussão que teve por base a proposta elaborada pelo Sindicato e aprovada previamente pela sua Assembleia Geral (22 de Março desse ano).

Por outro lado, o Código encontra-se parcialmente vertido para lei, isto é, no Estatuto do Jornalista (EJ), “evolução” normativa que, na iniciativa legislativa do Governo actual, deverá ser acentuada.

Assim, o poder de “controlo” do Conselho Deontológico do SJ é exercido de forma mitigada, sendo geralmente considerado pelos jornalistas e até por cidadãos e entidades que a ele recorrem, embora se reconheça que os seus poderes não são observados com a força impositiva que alguns desejariam.

O que nos parece mais evidente da acção do CD é a influência para o exterior, sendo considerável o peso específico das suas posições e comentários sobre atitudes de jornalistas e órgãos de informação, especialmente quando traduzem condenação ou crítica pública.

Outro aspecto de enorme importância da acção do CD é a participação em processos judiciais, especialmente na consulta relativa a incidentes de quebra de sigilo profissional de jornalista, área na qual se tem destacado. Uma possibilidade de intervenção menos explorada é a de ser usado como perito junto dos tribunais.

1.2. Associados do SJ

Do ponto de vista exclusivamente interno, isto é, no que diz respeito aos associados do Sindicato, o Conselho Deontológico constitui, como órgão do SJ, uma instância de enquadramento (aconselhamento, apoio, emissão de pareceres, etc.) das questões deontológicas e possui mesmo competências disciplinares.

De facto, uma vez que a violação ao Código Deontológico constitui infracção disciplinar, o Conselho é o órgão que, estatutariamente, conduz o respectivo processo e propõe à Direcção as medidas sancionatórias.

2. Auto-regulação dos profissionais – perspectivas

1.1. Revisão do Estatuto do Jornalista – auto-regulação ou co-regulação

Como se sabe, decorre um processo de revisão do Estatuto do Jornalista, cujo anteprojecto apresenta, em matéria de auto-regulação dos profissionais, as seguintes características:

- densificação do regime dos deveres;
- consolidação de deveres deontológicos (não sindicáveis), alargando a transcrição de normas do Código Deontológico para o âmbito da Lei;
- introdução de deveres sindicáveis, cuja violação torna os jornalistas susceptíveis de sanção;

- introdução de um regime disciplinar, com enunciado de sanções que podem chegar à suspensão da actividade profissional;
- atribuição de poderes disciplinares à Comissão a Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), que hoje possui competências de mera verificação das condições para o exercício da profissão e emite títulos profissionais;
- aplicação ao universo dos jornalistas por órgão que emana desse universo, isto é, que é composto por jornalistas eleitos por e de entre o conjunto dos profissionais, bem como por jornalistas indicados pelas empresas.

Trata-se, porém, de mais de uma forma de co-regulação e não verdadeiramente auto-regulação, na medida em que é o legislador, e não os profissionais, quem define as regras e estabelece o conjunto de sanções aplicáveis.

Sobre estas matérias, o Sindicato dos Jornalistas, no essencial, considera:

- a) aceitável a criação de um regime disciplinar, desde que se alterem as condições de produção, geralmente desfavorável à afirmação da autonomia editorial dos jornalistas (poder da empresa, precaridade, concorrência/compressão comercial); e
- b) fundamental a participação dos jornalistas na discussão do Regulamento Disciplinar, tanto na sua elaboração, como no processo de aprovação.

2.2. Novas competências da CCPJ e futuro do Conselho Deontológico do SJ

Perante a criação de um regime disciplinar e o alargamento das competências da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, há quem questione sobre se deverá o Sindicato dos Jornalistas manter o “seu” Conselho Deontológico. A resposta só pode ser uma: Sim!

Na sua dimensão interna, o CD continuará a ser um órgão de disciplina próprio – dos sócios do SJ e um órgão estruturante da acção sindical, especialmente no que diz respeito à legitimação da reivindicação de direitos – numa perspectiva do exercício responsável da profissão.

Na sua dimensão externa, o CD continuará a tomar posições públicas, seja no quadro das suas competências estatutárias, seja no uso da plena liberdade de expressão própria, ao mesmo tempo que vincará o seu papel:

- em intervenções junto da CCPJ, em matéria de apreciação disciplinar da conduta de jornalistas, designadamente como perito;
- de órgão de suporte nos incidentes de recusa da quebra de sigilo profissional, continuando a intervir especialmente junto dos tribunais de Relação; e
- de apoio à Direcção nas competências sobre regime de buscas e apreensões.

3.3. Auto-regulação interna nas redacções

Com frequência esquece-se que os jornalistas já dispõem hoje de meios de auto-regulação – os Conselhos de Redacção – que são a expressão concreta do direito de participação na orientação dos órgãos de informação, cuja protecção se não resume às leis ordinárias, antes reveste dignidade constitucional.

São competências essenciais dos Conselhos de Redacção:

- a) cooperar com a direcção no exercício de funções de orientação editorial;
- b) pronunciar-se sobre designação e demissão de director;
- c) pronunciar-se sobre alterações ao estatuto editorial;
- d) pronunciar-se sobre conformidade dos trabalhos com orientação editorial;
- e) pronunciar-se sobre a invocação da objecção de consciência; e
- f) pronunciar-se sobre questões deontológicas.

Não ignoramos, porém, a persistência de problemas reais, designadamente:

- a) areduzida actividade e até inexistência de Conselhos de Redacção em importantes órgãos de informação; e
- b) a falta de eficácia das normas sobre as competências destes órgãos, o que está em parte na origem do declínio da sua importância real.

Neste quadro, o Sindicato dos Jornalistas tem vindo a apresentar propostas de melhoria do regime dos Conselhos de Redacção, das quais se destacam:

1. além da cooperação com a direcção nas funções de orientação editorial, o estabelecimento de competência para emitir recomendações e pareceres, designadamente no domínio da deontologia;
2. a consagração do carácter vinculativo para pareceres sobre a designação ou destituição de jornalistas com funções de direcção e chefia, bem como sobre a elaboração e as alterações ao estatuto editorial;
3. a participação na elaboração dos códigos de conduta a adoptar pelos órgãos de informação e parecer vinculativo sobre sua versão final;
4. a emissão de parecer com carácter vinculativo sobre a conformidade de trabalhos com estatuto editorial do órgão de informação;
5. a produção de parecer, com carácter vinculativo, sobre denegação de direito de resposta;
6. a consagração do poder de intervenção sobre questões deontológicas, tanto de natureza colectiva como individual, através de apreciações e recomendações;
7. a consagração do poder de pronunciar-se acerca da responsabilidade disciplinar nos processos abertos pela Comissão da Carteira Profissional do Jornalista relativamente a jornalistas pertencentes ao corpo redactorial do respectivo órgão de informação e a outros jornalistas que a este hajam prestado serviços e por força destes.

3. Auto-regulação dos meios de informação/empresas

Os jornalistas portugueses e os jornalistas de todo o Mundo orgulham-se de assumir voluntariamente a auto-regulação profissional como condição indispensável à responsabilidade social da sua função, mas continuam a registar uma muito insuficiente ou mesmo nula auto-regulação.

Tão-pouco a Plataforma de Ética (Plataforma Comum dos Conteúdos Informativos nos Meios de Comunicação Social, 17 Março 2005) adoptada pela Confederação de Meios de Comunicação Social serve esse desiderato, porque invade uma área da reserva dos jornalistas (a deontologia) e ilude a ausência de uma verdadeira carta de auto-regulação ou código de conduta das empresas.

4. Da auto-regulação do sector

O SJ mantém-se disponível para refundação do Conselho de Imprensa, ou criação de um Conselho de Comunicação Social, por si já proposta em várias ocasiões, o que implica a participação paritária dos jornalistas e das empresas e a definição, de forma clara e consistente, dos seus objectivos, designadamente em matéria dos chamados conteúdos informativos e das condições de produção dos *media*.

Esse processo, que poderá levar à criação de mecanismos de efectiva auto-regulação/responsabilização das organizações jornalísticas, carece, porém, de certos passos progressivos, especialmente:

- a) Avaliação dos resultados na negociação colectiva, pois é nesta que se definem em grande parte as condições de exercício da profissão nas empresas;
- b) Avaliação da revisão do Estatuto do Jornalista, uma vez que este define as condições gerais do exercício da actividade;
- c) Avaliação da disponibilidade e da disposição das empresas para genuínos processos de auto-regulação do sector; e
- d) Discussão de modelos possíveis, com a ponderação de experiências no terreno noutros países e das margens de inovação aceitáveis.

5. Regulação

5.1. Críticas à génese da Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC)

– pecado original da revisão da CRP

O Sindicato dos Jornalistas defende a existência e o funcionamento eficiente e eficaz de instâncias de regulação do sector da comunicação social, mas considera que deve ser investido o maior cuidado na construção do respectivo edifício jurídico.

Apesar da reiterada insistência do SJ para que promovessem um amplo debate – além da consulta formal às entidades representativas do sector –, a anterior maioria parlamentar e o anterior Governo rejeitaram a discussão sobre o modelo, composição e funções da entidade que viria a substituir a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Do mesmo modo, os dois maiores partidos procederam à alteração do Artigo 39.º da Constituição da República – que consagra a existência de uma entidade reguladora e define a forma de designação dos seus membros – sem terem em conta as preocupações nomeadamente do SJ.

A actual maioria e o segundo maior partido rejeitaram a possibilidade de corrigir o erro e não aceitaram o pedido do Sindicato dos Jornalistas para que, aproveitando a recente revisão da Lei Fundamental, procedessem à alteração da mesma norma. Os erros fundamentais em que assentaram as opções relativamente à Lei da Entidade Reguladora mantiveram-se.

5.2. Críticas à lei da ERC

Com efeito, o Governo e a maioria (alargada) preferiram fazer uma lei má a refazer o mal feito por conluio entre as duas principais forças parlamentares, aprovando uma lei de criação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social que produziu as seguintes consequências:

- exclusão dos regulados – jornalistas e empresas – com os seguintes efeitos:
 - a) descomprometimento das empresas e dos profissionais na regulação do sector de que serão parte, desresponsabilizando-os de participação e esforço de auto-regulação;
 - b) diminuição da eficácia da ERC, encarada como entidade policiadora, em detrimento da oportunidade de discussão directamente com os representantes do sector; e
 - c) intromissão da ERC no domínio dos conteúdos e do controlo do rigor informativo, pois trata-se de uma mera autoridade administrativa.
- exclusão da sociedade civil no processo de regulação dos *media*, com a consequente perda dos pontos de vista dos consumidores, das organizações sociais, etc., e redução dos ângulos de abordagem;
- perda da oportunidade de levar a contribuição da Universidade para a Regulação, como o SJ propôs e o Conselho da Europa recomenda;
- composição/escolha dos membros da ERC dependente de confiança político-partidária da maioria parlamentar, circunscrita aos dois terços necessários à aprovação de uma lei para-constitucional, sem reflectir sequer a diversidade do Parlamento, quanto mais a diversidade da sociedade; e
- criação de um clima de suspeição, sobre os membros da ERC e o próprio órgão, de subordinação aos ditames da maioria parlamentar.

5.3. Atitude do SJ face à ERC consumada

Neste contexto, o Sindicato dos Jornalistas continuará a defender a necessidade de alteração da norma constitucional e da Lei da ERC, com vista à correcção dos aspectos negativos. Não se trata de uma ilusão, na medida em que precisamente o partido que hoje detém a maioria na Assembleia da República teve a coragem de proceder, no passado, a importantes correcções no diploma relativo à extinta Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Simultaneamente, o SJ acompanhará a acção da ERC e procurará manter com esta adequadas relações institucionais, sem deixar de encarar com a mais profunda reserva a mistificação montada em torno do Conselho Consultivo – órgão criado à pressa para iludir a falta de participação dos jornalistas e das empresas no órgão regulador.

A composição desse Conselho, no qual os jornalistas teriam apenas um representante, contra os nove indicados directa ou indirectamente pelo poder económico, assim como as suas nulas competências, justificam, com efeito, a mais viva resistência e um esforço redobrado com vista à sua alteração.

Varia

158

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 159-164

A Europa Comunitaria e a súa tendencia á descentralización no ámbito audiovisual

Antía López Gomez*

Resumo

Neste artigo, a autora Antía López Gomez faz uma incursão pelo concepto de descentralización no ámbito das políticas europeas para o audiovisual. A profesora e investigadora da Universidade de Santiago de Compostela analiza os obxectivos estruturantes da política europea para o audiovisual, tanto na vertente máis culturalista como tecnolóxica.

Palabras-chave: Unión Europea, descentralización, audiovisual

As diferentes acepcións do termo *descentralización*, segundo Iseppi (1983), porían de manifesto a ambigüidade coa que este se emprega – engadiremos – á hora de reivindicalo como obxectivo posible das actuais políticas de comunicación, polo menos nos países membros da Unión Europea. En ocasións, o termo – tomando como referencia o marco radiotelevisivo – indica a posibilidade dun sistema de produción e distribución estritamente local; noutras, implica a conformación dun conxunto de unidades produtivas, repartidas ó longo do territorio (nacional), que suministran programas tanto a canles locais como a canles nacionais; o termo tamén pode ser utilizado para recoñecer o dereito de unidades produtivas locais a participar na produción da oferta televisiva nacional; finalmente, a descentralización puidera ser entendida como un ofrecemento (nacional) constituído polas aportacións procedentes dun sistema artellado ó longo de todo o territorio. Un exemplo disto último ofreceríao o sistema alemán:

En 1954 se creó el primer canal de televisión a partir de la colaboración entre todas las corporaciones miembros de la ARD. La estructura federal se reflejó en la ARD, ya que todas las corporaciones de los länder debían proporcionar una porción fija de la progra-

* Profesora e investigadora da Facultade de Ciencias da Comunicación, Universidade de Santiago de Compostela

mación nacional, en función de un sistema de cuotas. Muy pocos programas (las noticias y los deportes) se producían conjuntamente; el núcleo común de este sistema descentralizado se creó por razones derivadas de las necesidades de transmisión. Este modelo, que todavía funciona en la ARD, garantiza que la información y el entretenimiento que se originan en las diferentes regiones del país refleje la diversidad regional. (Kleinstauber & ThomaÉ, 1999)

Pero en todo caso, sexa cal fora a acepción tomada, en termos do autor (Isseppi, 1983), a descentralización constituiría unha forma de adecuación dos aparellos de produción e distribución audiovisuais – e en particular das institucións radiotelevisivas – ás necesidades culturais; unhas necesidades derivadas da diversidade cultural que poida caracterizar ós distintos países, ó tempo que do desenvolvemento da escolarización e da expansión das industrias culturais. A descentralización constituiría, en paralelo, unha esixencia da cal se fará cargo unha clase política que participa da nova articulación asumida polo Estado, que integra organismos representativos e electivos autónomos, nuns casos, e intermedios noutros – en rexións, circunscricións, comunidades. Coa clase política local regulando expectativas e reivindicacións propias requirirase, entón, dos aparellos – nomeadamente os públicos – de comunicación e de cultura, que participen das novas relacións orgánicas que favorecen – e incluso, que protagonizan – o proceso de descentralización. Nesta lóxica, clase política e comunicación pública en especial, deberan compartir a salvagarda das culturas locais, a defensa das minorías e do pluralismo das posicións, como obxectivos capaces de estimular solucións organizativas descentralizadas.

Debe situarse aínda unha cuestión, a relativa á contribución das tecnoloxías ás solucións de descentralización. De novo para Iseppi, as novas tecnoloxías da comunicación posibilitarían levar a cabo a produción e distribución autónoma de bens audiovisuais no nivel local. E as tendencias do seu desenvolvemento futuro poderían ampliar, polo menos potencialmente, esas posibilidades de uso, acceso, compra, produción e proxeción dos produtos audiovisuais máis específicos, dende o punto de vista cultural.

O fomento da radio e a televisión nas rexións será, finalmente, un dos obxectivos necesarios das políticas de comunicación – de modelo dominante – de carácter descentralizador. En concreto, a televisión – atendendo ás consideracións de Moragas (1998) en tanto constitúe un ámbito indispensable do espazo cultural europeo diverso, algo non sempre recoñecido pola política cultural e a de comunicación da U.E., esixe que se estime a súa importancia para as diferentes rexións. Sen embargo, no marco das políticas democráticas de comunicación dita estimación non deixa de ser un fenómeno recente. Aínda nos anos 70 e 80 non se consideraba tanto a descentralización territorial, como a regulación do acceso ou a necesidade de ampliar a participación. Posteriormente, ben entrados os 80 e comezos dos 90, xa se contemplaría a necesidade de establecer políticas de descentralización como condición indispensable da democratización das comunicacións.

Será nestes anos cando se manifeste, especialmente, a disconformidade cos procesos de *descentralización centralista* que impulsaran entes públicos televisivos europeos como a RAI, a BBC ou TVE, ó amparo das demandas de autonomía dalgunhas naciona-

lidades históricas. De acordo coa solicitude de crear medios de comunicación realmente autónomos consolidaríanse, finalmente, proxectos televisivos como os do País de Gales, Escocia, Cataluña ou Euskadi, pioneiros nunha Europa que aínda a inicios dos anos 90, ofrecían un reducido panorama polo que á descentralización televisiva se refire.

Agora ben, a solicitude concreta dun proxecto televisivo autónomo, debера enmarcarse nun proxecto máis amplo, que constituíse o grande reto das políticas de comunicación das propias rexións: trátase de evitar someterse a sistemas de comunicación exteriores, alleos ó desenvolvemento global da comunicación en dito territorio. Ademais, unha axeitada política de comunicación das rexións debера servirse dos logros que puideran obterse en determinadas parcelas da súa programación –información, por exemplo –, e desenvolver arredor disto o necesario *saber facer* que, finalmente, posibilitase ocuparse de (impulsar) a produción de todo tipo de programas. Pero este propósito só podería alcanzarse si o sistema de comunicación desenvolvido por unha rexión enmarcara todos os seus espazos, desde a comunicación local ate a comunicación global de tal rexión.

A conformación dun sistema descentralizado de comunicación, esixe ser levada a cabo tamén ó amparo da U.E. En todo caso, como sinala Moragas (1998), os obxectivos presentes nos principais documentos, resolucións, disposicións xurídicas da actual política de comunicación comunitaria, xa evidenciarían o seu necesario desenvolvemento no marco da diversidade rexional europea. Así, o estatuto concedido ó sector audiovisual en relación ó coidado da identidade e a creatividade cultural, o sistema de axudas á produción audiovisual – mediante o programa MEDIA, por exemplo –, a orientación do sector audiovisual á creación do emprego e ó desenvolvemento económico nas sociedades da información, a produción de redes interconectadas de telecomunicación que lonxe de abolir os espazos contribuirían á súa diferenciación, nada disto se sostería ó marxe dos pequenos espazos da Europa das rexións. Os desafíos das políticas de comunicación en Europa que, en esencia, apuntan ó desenvolvemento das telecomunicacións, ó benestar social, a creación de emprego, como tamén á xestión cultural, terán que resolverse nas rexións, interpeladas como escenarios de ditas políticas, e non como lugares de aplicación (pasiva) de tales transformacións. Recoñecerase, deste xeito, o valor estratéxico da diversidade, de maneira que a propia posibilidade dunha identidade europea, virá dada pola articulación dunha defensa dun espazo cultural común coa defensa de espazos culturais diversos, pola asunción da relevancia económica da creación de grandes mercados e polo recoñecemento da importancia económica dos máis pequenos. Neste sentido,

La unificación del mercado es beneficiosa, sin duda, en numerosas áreas de la comunicación, sobre todo en las tecnológicas, en las que la homogeneización de normas técnicas es vital para la competitividad europea. También en la producción audiovisual de alto presupuesto es necesario ampliar el tamaño de los mercados para amortizar los costes y generar economías de escala. Pero la lógica puramente mercantil, de eliminación de barreras y de homogeneización para un nuevo y gran mercado común, no parece tan apropiada desde un punto de vista cultural. (Moragas et al., 1999)

Considerando o proxecto comunitario máis recente, o cal apunta cara a creación dun mercado común para infraestruturas, bens e servizos comunicativos – en especial en torno ós sectores audiovisual e de telecomunicacións –, que garanta a preservación das identidades europeas, ó tempo que a competitividade das industrias da comunicación e a cultura autóctonas. As políticas de comunicación comunitarias definiríanse (Moragas *et al.*, 1999) dobremente: como unha forma de resistencia e, polo tanto, de protección diante das grandes potencias tecnolóxicas (EE.UU. e Xapón), aínda cando abogan pola liberalización do mercado interior e a ruptura dos monopolios estatais de televisión e de telecomunicacións. Expresado doutro xeito, segundo os autores, responden á lóxica neoliberal – privatizadora que se ve contrarrestada por outra de carácter proteccionista –intervencionista. Como exemplo disto, e de cara a evidenciar ese difícil – quizais imposible – equilibrio entre ambas lóxicas, cabe destacar algunhas das liñas de actuación comunitaria:

- A promoción do debate sobre a incidencia da concentración –por outra parte consentida– no pluralismo comunicativo.
- O respaldo condicionado á televisión pública –previa promoción da liberalización e privatización do sector.
- O estímulo da difusión social – logo tamén do consumo como nova forma de interconexión global a través – das tecnoloxías da información e a comunicación, ó amparo do principio de servizo universal.

Debe estimarse tamén – desde a perspectiva da diversidade cultural europea – o feito de que o crecente rexeitamento comunitario de medidas proteccionistas no interior dos diferentes Estados, en virtude do principio da libre circulación intraeuropea, en opinión de Zallo (1992), podería beneficiar ó grandes grupos de comunicación en detrimento dos máis pequenos. A erradicación das políticas de cotas, políticas de apoio á exportación ou outras medidas proteccionistas, puideran desamparar a subsistencia de grande parte das pequenas culturas que poboan Europa, transformadas así en ámbitos mercantís, cuxas pequenas empresas, polo menos as máis solventes, serán absorbidas por empresas maiores.

O autor (Zallo, 1992) critica, ademais, á U.E. no seguinte feito: admitindo que no terreo tecnolóxico, en termos xerais, Xapón destaca en electrónica de consumo, Europa especializouse en telecomunicacións e compoñentes electrónicos de cara á batalla da televisión de alta definición – o que por outra parte afecta ó desenvolvemento da electrónica de consumo –, e os EE.UU. manexan as mellores redes de información (Schiller, 2002). A política de competencia tecnolóxica – referida a satélites, redes, novos medios como o videotex, o cableado, etc. – será prioritaria para os Estados europeos en menoscabo das políticas de comunicación e cultura orientadas ó desenvolvemento de contidos, unha posible política europea editorial, discográfica ou de prensa, e o despregue de maiores esforzos e investimentos no terreo audiovisual, concretamente en programas como MEDIA – adicado á preproducción e postproduc-

ción –, EUREKA audiovisual – destinado á produción – ou o proxecto Euronews – informativo europeo das cadeas públicas emitido en cinco idiomas.

En canto á salvagarda das linguas e culturas minoritarias, si ben o Parlamento Europeo veu realizando recomendacións ó respecto ós Estados membros – o autor destaca o PE DOC A 2-150/87 –, non se conseguiron demasiados resultados, excepto os derivados da presión interna en cada país, como ocorreu en España ou Gales. Dun modo máis preciso, a norma MAC Pacquet, promovida polo Consello Europeo, posibilitou a posta en funcionamento de canles multisonido, aínda que nos proxectos actualmente en marcha, só se contemplan nove linguas maioritarias. Así, aínda cando as culturas e linguas minoritarias poidan acollerse a subprogramas de MEDIA (*Babel, Euroaim, Efdó, Script, Scale*), o interese real da Comunidade apuntará ós grandes países (grandes mercados), máis que a unha Europa–mosaico de máis de cincuenta minorías lingüísticas que superan os 30 millóns de persoas.

Pero en todo caso, critíquese ou non a súa incidencia ou a súa retirada de certos ámbitos, a U.E. aterase ó principio de subsidiariedade na súa relación cos estados membros e coas rexións. A súa política tende a corrixir desequilibrios económicos e estruturais, sen interferir na soberanía estatal ou rexional. Noutros termos, o ordenamento rexional – e a súa política comunicativa tamén – sería competencia das propias rexións e dos Estados. Trasladados ó marco comunicativo, en concreto ó audiovisual, a política europea tería incidido sobre as rexións indirectamente e, en parte, de modo ambivalente – polo que á descentralización dos sistemas televisivos se refire –, ó estimular a desregulamentación, a privatización, o rebasamento dos marcos reguladores estatistas e a incorporación de actores como as empresas, as rexións e as cidades. Pero o discurso comunitario tería adoitado tamén un tono próximo ó proteccionismo, defensor dos principios que sustenta o servizo público, vinculado ó cal se defendería a diversidade cultural, a proximidade ó cidadán e o valor da autenticidade enraizada no local.

En efecto, a diversidade posúe para a U.E. un valor estratéxico, de modo que non sería posible unha identidade común si non se contemplase a defensa dos espazos culturais diversos. Pois ben, relacionado con isto, cabe engadir que o valor dun sistema de comunicación descentralizado, debe estimarse non só en termos estratéxicos – de aí a sinalada posición ambivalente –, senón tamén desde a perspectiva política e desde a súa incidencia na opinión pública, isto é, considerando as condicións de desenvolvemento político dos espazos diversos. En concreto, un sistema de comunicación descentralizado debería permitir (Moragas, 1998):

- Facilitar a *intervención* e a *dialéctica social*.
- Representar a realidade máis próxima, na súa *especificidade* e, en paralelo, a súa *relación* con contextos máis amplos –o marco supranacional, por exemplo.
- Expor os contidos informativos – de carácter político, cultural, económico, etc. – desde unha *perspectiva e intereses propios*.
- Evidenciar as *relacións* mantidas con outros *microespazos*, manifestando os proxectos derivados daquelas.
- Manter as *identidades culturais* e preservar a *lingua*.

- Contribuír a configurar e difundir unha *política cultural propia* que non provoque escisións entre a actividade das industrias culturais, manifestacións da cultura tradicional como o teatro, a preservación do patrimonio artístico ou o folclore; logo que actúe coherentemente.
- Participar dunha política educativa destinada tanto ó nivel escolar como ó universitario e á propia formación permanente.
- Contribuír a unha política de benestar social que considere ámbitos tales como a terceira idade ou o desenvolvemento rural.

De non considerarse este último enfoque a propósito dos sistemas de comunicación descentralizados, puideran adoitarse, eles tamén, unha posición ambivalente; é o caso das televisións de carácter rexional ou local cando actúan, en ocasións, a modo de plataforma de penetración de grandes empresas do sector en mercados audiovisuais dominados, ate o momento, por oligopolios de cadeas públicas e privadas. Os autores (Moragas *et al.*, 1999) sinalan como exemplo disto o caso alemán, de novo, onde a televisión urbana será durante os anos 90 un ámbito de expansión dos xigantes mediáticos alemáns e internacionais, así, *Time Warner* se introduce no accionariado das canles metropolitanas de Berlín (*Plus Tv*) e de Hamburgo (*Hamburg 1*), e o grupo *Kirch* faise co 40% do capital de *Tv München*. No caso francés, a *Compagnie Générale des Eaux* introduciríase no sistema audiovisual mediante a súa participación nas canles *Télé Lyon Métropole* e *Télé Montecarlo*. É por isto que non pode atribuírse, sen máis, á televisión rexional e local o valor da descentralización, xa que puidera chegar a actuar en favor da globalización, incorporando ó espazo local programas ou formatos procedentes do modelo imperante da televisión comercial.

Bibliografía

- Guback, T. H. (1980) *La industria internacional del cine*, vol. 1, Madrid: Fundamentos, p. 50
- Isseppi, F. (1983) 'Mitos, realidades y posibilidades de la descentralización televisiva' in Richeri, E. (ed.) (1983) *La televisión: entre servicio público y negocio. Estudios sobre la transformación televisiva en Europa occidental*, Barcelona: Gustavo Gili, pp. 207-225.
- Kleinstüber, H.J. & Thoma, B. (1999) 'Alemania: la continuidad del sistema federal y la aparición de la televisión urbana' in Moragas, M. de, Garitaonandía, C. & López, B. (eds.) (1999) *Televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*, Bellaterra: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, p. 50.
- Moragas, M. de (1998) 'La televisión regional en Europa' in Aguilera, M. de (et al (1998) *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional*, Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, pp. 84-90.
- Moragas, M. de, Garitaonandía, C. & López, B. (eds.) (1999) *Televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*, Bellaterra: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 29-37.
- Schiller, H. I. (2002) 'El ciberespacio. Nueva arma del imperialismo' in Ramonet, I. (ed.) (2002) *La post-televisión. Multimedia, Internet y globalización económica*, Barcelona: Icaria, pp. 117-132.
- Zallo, R. (1992) *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*, Donostia: Tercera Prensa, pp. 209-211.

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 165-173

A ficción audiovisual contemporánea: as accións nucleares e as catálisis no modelo narrativo linear dominante

Enrique Castelló Mayo*

Resumo

Partindo da estrutura narrativa tradicional que privilegia o desenvolvemento dramático composto pola *apresentación, nó e desenlace*, Enrique Castelló Mayo presenta e problematiza as novas potencialidades e posibilidades da complexificación de subdramas conexos com o drama principal. Esta complexificación resulta, para o autor, da necesidade de sobrevivencia da historia principal, aínda que as múltiples estruturas de acción dificultem o progreso e o encerramento da drama.

Palavras-chave: ficción, audiovisual, narrativa tradicional, narrativa linear

Partamos dun apriorismo: segundo a narrativa tradicional, a “estructura dramática” articula no devir dos relatos dous tipos de accións: as *accións principais*, que sosteñen a *trama* ou fío argumental da historia, e as *accións secundarias* que farían o propio coa *subtrama*; pola súa banda, a *subtrama* clarificaría, redundaría o ampliaría os significados da trama, permitindo asemade, e sempre que fora preciso, materializar o pensamento ou o punto de vista do autor. En efecto, en moitas obras fílmicas – véxase, como exemplo fílmico paradigmático ó respecto, o filme “Intolerancia” (D.W. Griffith: *Intolerance*, 1916) – a *trama* non sería senón o recurso dramático preciso para captar a imprescindible atención do espectador e poder dar, dende a *subtrama*, o seguinte paso: proceder á súa persuasión de xeito racional ou emocional.

En canto á xeración das tramas, Hardison (1968) advirte que o autor pode dispoñer cada un dos incidentes (ou sucesos) dunha historia xa incidindo e subliñando algúns deles ou ben limitándose a citar u omitindo outros – como cando Sófocles omite os avatares de Edipo perante a praga de Tebas –, ou por qué non respectar a secuencia

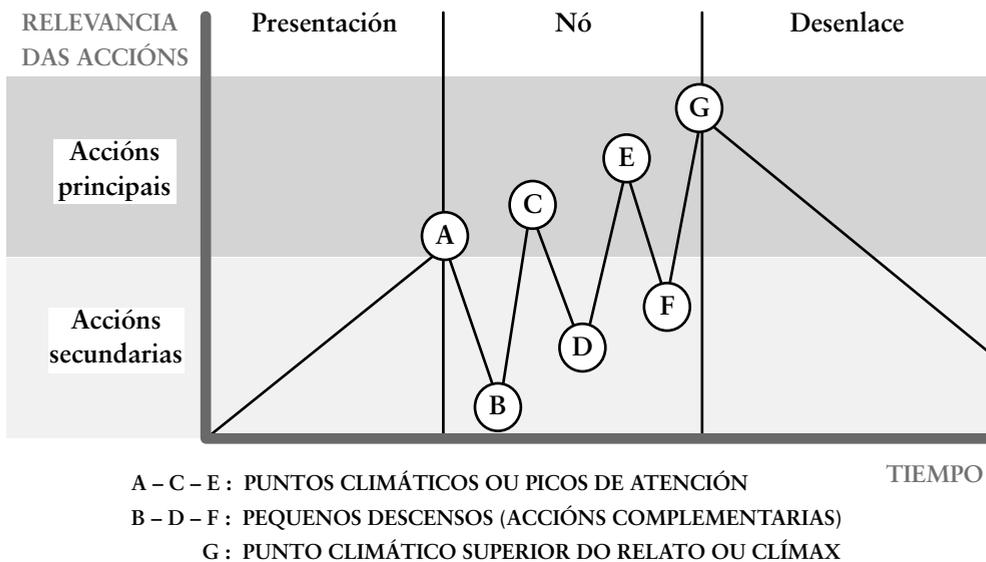
* Professor e investigador da Universidad de Santiago de Compostela

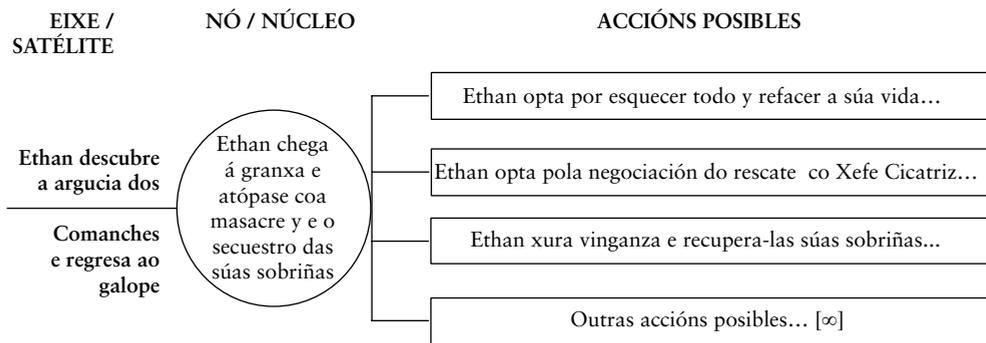
cronolóxica ou ben alterala de xeito radical, etc.... E se resulta evidente concluír que cada unha destas disposicións xera unha trama diferente, tamén colixiremos a posibilidade de que, da mesma historia, podan tecerse varias tramas.

A narrativa lineal de ficción continúa fiel ó paradigma de desenrolo dramático-narrativo tripartito – *presentación, nó e desenlace* –, herdado da vasta tradición da traxedia grega. Eludindo convencións de carácter operativo, como atribuír a certo tipo de evolución narrativa un carácter “lineal”, podemos proceder a unha materialización gráfica da estrutura xa mencionada nos seguintes termos:

Si esta evolución se representa gráficamente, la línea irá ascendiendo con algunos picos de atención más altos (puntos climáticos) y pequeños descensos, aunque la línea muestre en todo momento unha progresión hasta desembocar en el punto climático más importante (clímax), cuando el relato está a punto de terminar. Después del clímax se resolverá el nudo con el desenlace. Pues bien, las acciones principales serán aquellas que se correspondan con los puntos climáticos que hacen avanzar el relato narrativa y dramáticamente (Moreno, 2002).

Deste xeito, dende unha perspectiva xerárquica, podemos distinguir entre aquelas accións principais – ou que resultan determinantes da evolución narrativa – e aquelas secundarias – ou complementarias da evolución narrativa –, aínda que outros autores, como Seymour Chatman (1990), prefiran a denominación netamente barthesiana de accións *nucleares* e *satélites*. Chatman propón como addenda da reflexión barthesiana o feito de que os sucesos narrativos non só están determinados por unha determinada lóxica de conexión, senón tamén – e, permítasenos engadir, precisamente por elo – por unha lóxica *xerárquica*. Dita lóxica tradúcese na práctica narrativa nunha preeminen-





cia de determinadas accións sobre outras: precisamente a partires da análise barthesiana sabemos que no contexto da narrativa clásica só os sucesos cardinais, ou núcleos (*noyau*), integran a cadea da continxencia y pertencen ao código hermenéutico.

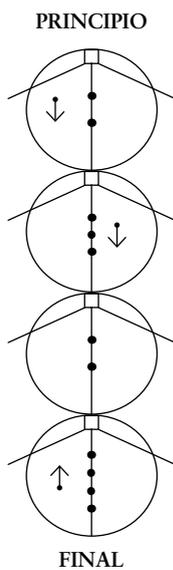
Consecuentemente, pódense designar como “núcleos” aqueles lapsos narrativos xeradores de puntos críticos na evolución dos acontecementos e que fan progresar a trama de xeito decisivo ó interpor ou resolver unha serie cuestións esenciais. Consecuentemente, a evolución da estrutura narrativa depende dunha complexa constelación de eixes e nós que – á súa vez, de xeito inmarcescible – ramifícanse nunha miríade de opcións: lembremos no filme *The Searchers* (John Ford: 1956) o lapso narrativo que sucede á salvaxe incursión das hostes do caudillo Comanche *Cicatriz* na plácida granxa dos Edwards. Perante á traxedia, o heroe épico por excelencia do western fordiano, Ethan Edwards, “podería optar” por un abanico de accións posibles:

Resulta polo demais evidente que algunhas das opcións apuntadas no gráfico, tales como o *esquecemento* ou a *negociación*, descártanse por sé soas por mor das propias constriccións do xénero narrativo convencional (*Western*); nembargantes, resulta inimaxinable a potencial miríade de accións alternativas ao traxecto narrativo finalmente plasmado no filme de John Ford. O esquema anterior evidencia asemade outra das características definitorias dos núcleos narrativos e é que non poden seren suprimidos sen aniquila-la lóxica narrativa do relato en cuestión. De feito, como afirma Chatman (1990), “... en el texto narrativo clásico la correcta interpretación de los sucesos en un momento dado está en función de la capacidad para seguir de cerca las progresivas selecciones, para ver los núcleos posteriores como consecuencias de los anteriores”.

Polo contrario, os *satélites*, ou sucesos secundarios da trama narrativa, non resultan cruciais: á súa eliminación non implica unha alteración estrutural da lóxica da trama, aínda que si un empobrecemento estético da narración. Volvamos ó filme xa analizado de John Ford: en *The Searchers*, no eixe o satélite, Ethan descubriu demasiado tarde a aña gaza dos Comanches para alonxar a patrulla da granxa dos Edwards e decídese a cubrir a enorme distancia de regreso o máis rapidamente posible; si ben podería eliminarse a viaxe de regreso, posto que a narración permanecería coherente e comprensible, borraríanse igualmente a impotencia e a

tensión do protagonista – e permítasenos recordar, a este propósito, a sublime montaxe paralela que se conecta a través da súa mirada perdida – que desemboca nun dos núcleos quizais máis fermosos e sobrecolledores da historia do cine: a súa chegada á granxa... En consecuencia:

Los satélites no ocasionan elecciones, sino que son solamente el desarrollo de las elecciones hechas en los núcleos, suponen necesariamente la existencia de los núcleos, pero no viceversa. Su función es la de rellenar, elaborar, completar el núcleo, forman la carne del esqueleto. Teóricamente, el esqueleto-núcleo permite unha elaboración infinita. Cualquier acción puede ser subdividida en innumerables partes, y esas partes en subpartes. Los satélites no tienen por qué ocurrir en la proximidad inmediata de los núcleos, porque el discurso no es equivalente a la historia. Pueden preceder o seguir a los núcleos, incluso a distancia. Pero como los sucesos y los existentes, la historia y el discurso funcionan a un nivel estructural profundo e independiente del medio, no hay que buscar sus límites en las palabras (o imágenes, o lo que sea) concretas de un texto determinado, sino que sólo pueden ser discutidos en el metalenguaje del crítico, que es unha paráfrasis (otra manifestación) de la narración (Chatman, 1990).



O propio Chatman elaborou no seu día un diagrama – que, polo seu interese, reproducimos a continuación – que se revela extraordinariamente operativo como ilustración das complexas relacións que os núcleos e satélites establecen ó longo da trama, de principio a fin. Segundo a argumentación do autor, os cadrados inscritos na parte superior central de cada un dos círculos, representan os núcleos, mentres que os círculos deben identificarse como bloques narrativos completos. Tal e como pode verse no diagrama, cada un dos núcleos está conectado por unha liña vertical co seguinte núcleo, indicando ademais a dirección xeral da lóxica da historia. As liñas oblicuas que parten de cada núcleo indican aqueles traxectos potenciais que foron desestimados. Os puntos que figuran dentro de cada círculo do bloque narrativo son os *satélites*, que poden ser de dous tipos: os que se imbrican na liña vertical e, polo tanto, seguen a secuencia normal da historia, e os que figuran ó marxe da liña, que anticipan núcleos posteriores ou remiten a núcleos anteriores, segundo a dirección indicada pola frecha.

Resulta palmario o hábito barthesiano que se percibe na materialización gráfica de Chatman, sobre todo a partir de *S/Z*, a obra na que Barthes (1970) establecera o seu binomio *núcleo-catalises* (*noyau-catalyse*). Non obstante, ante as críticas estruturalistas acerca deste tipo de distincións *núcleo-catalises* ou *núcleo-satélite*, das que se di que – por mor do seu carácter puramente terminolóxico e mecánico – non aportan nada á Teoría Narrativa, contesta Chatman: “... la teoría no es lo mismo que la crítica. Su propósito no es el de ofrecer lecturas nuevas o realzadas de

las obras, sino precisamente el de ‘explicar lo que todos hacemos al leer normalmente, sin mayor problema’. Tal explicación no debe ser desdeñada. Si realmente fuera unha explicación, sería unha importante contribución a nuestra comprensión de las formas narrativas y de los textos en general. Noam Chomsky y otros pensadores modernos nos han mostrado la vital importancia de especificar lo que ‘ya sabemos’ a un nivel intuitivo. Todos ‘ya sabemos’ andar, pero eso no representa unha situación embarazosa para la ciencia de la Fisiología. En unha narración la diferencia entre los sucesos eje de gran importancia y los suplementarios de carácter secundario es unha realidad psicológica de la que todos somos conscientes. Se puede ver la facilidad con la que se llega a un acuerdo sobre cuáles son los núcleos y cuáles los satélites de unha historia determinada. No tiene importancia que estos términos concretos sean complicados, lo que importa es que los elementos narrativos existen y que de hecho son cruciales para la teoría narrativa” (Chatman, 1990).

Pero ¿cómo aplicar todos estos conceptos abstractos á elaboración ou á análise dun relato audiovisual determinado? Mentres as obras clásicas só consideran nas súas tramas principais (*plot*) aqueles sucesos transcendentais, *núcleos* ou *noyau*, o Barroco incorpora en complexas subtramas (*subplot*) toda unha constelación de sucesos secundarios, *catálises* ou *satélites*, sendo ademais a estrutura actualmente dominante nas series de ficción televisiva¹. Neste sentido, Díez (2003) distingue unha completa taxonomía de accións que o guionista, en función da traxectoria que desexa para o seu relato, debe inscribir na trama ou subtramas. En primeiro lugar, no tocante á elaboración da *trama*, integrada polos sucesos núcleos ou puntos de acción que conforman a trama principal historia, orixinan puntos críticos na evolución dos acontecementos e fan progresar a trama planteando e resolvendo unha serie cuestións esenciais e cuxa erradicación non altera o relato no fundamental, distingue o autor a seguinte taxonomía de “sucesos núcleo”:

- *Punto de ataque*: trátase do punto onde o omnisciente² guionista decide que comezará a trama, que pode emprazarse despois, durante ou antes incluso dos títulos de crédito (denominándose entón “prólogo”) e que pode cumprir unha función dramática de “prótasis” ou de “incidente desencadenante”.

1 Como afirma Díez (2003): “Hoy las subtramas son un elemento básico de las series de televisión, en especial, del episodio de unha hora. El recurso a los repartos cada vez más extensos, tanto para multiplicar las historias posibles en varias temporadas como para que el público de distintas edades, sexos y gustos pueda identificarse con ‘su’ personaje, ha dado lugar al reparto coral. Antes, los protagonistas eran Kojak, el doctor Marcus Welby, el profesor Lucas Teller. Cada uno tenía su trama central relacionada con su actividad profesional y, a veces, unha subtrama vinculada con su vida personal. Hoy, los protagonistas son equipos de forenses (CSI), equipos de médicos (Urgencias), equipos de abogados (La ley de los Ángeles) o equipos de profesores (Compañeros). Hay de 6 a 12 protagonistas y cada uno tiene su subtrama, con el defecto de que, no pocas veces, nada tienen que ver unas con otras, es decir, no surgen todas del mismo incidente desencadenante, no existe punto de asignación o de integración, a veces en un episodio todas son subtramas y, por lo tanto, se carece de unha trama principal vertebradora o bien las subtramas no guardan unidad temática. En definitiva, predominan las fábulas episódicas”.

2 “Omnisciente”, en tanto coñece a totalidade da historia que desexa contar e en tanto decide en qué momento esa historia se iniciará a súa referencia dos acontecementos.

- *Situación inicial ou prótasis*: accións situadas no comezo mesmo da trama que resultan decisivas na conformación do universo diexético: quen son os personaxes e qué tipo de relación manteñen, de qué é resultado a situación actual, etc.

- *Incidente desencadenante*: si o *clímax* supón a acción principal do desenlace, este tipo de incidente constitúe a acción específica e fundamental do planteamiento; trátase de certo conflito que obriga ó protagonista a tomar unha determinación e que se define por catro elementos: a) situación inicial; b) incidente propiamente dicho; c) consecuencias; d) cuestión central que plantea.

- *Punto de xiro*: tamén chamado “revés”, se trata dunha acción que transforma radicalmente a trama de modo súbito e inesperado polo personaxe e polo lector / oínte / espectador identificado narrativamente con el. O *punto de xiro* estrutura o relato en actos, xa que en tanto *clímax* de cada acto, todas as accións anteriores tan só configuran a sorpresa inherente a dito *clímax*.

- *A barreira e a complicación*: no caso da *barreira*, trátase dun suceso que, como o seu propio nome indica, obstaculiza o propósito do personaxe forzándoo a unha acción alternativa inmediata. Pola súa parte, a *complicación* é un obstáculo que non xera unha resposta inmediata, senón que se demora no tempo.

- *A crise ou punto crítico*: momento narrativo no que, por acumulación de obstáculos, o protagonista se mostra ó borde do fracaso. Tamén chamado “momento escuro”, pon a proba a solidez dun personaxe que debe reaccionar en medio dun profundo caos e “conseguir” que unha reversión da trama no seguinte acto, ou “desenlace”.

- *Clímax*: suceso narrativo nuclear do relato que polariza o resto de sucesos integrantes da trama e subtramas³. Soe adoitar un ton violento, xa en forma de duelo ou en forma de “lance patético”, “catástrofe” ou “Epifanía”, cando se produce un desenlace sobrecolledor, aínda que lóxico dentro do seu contexto⁴. En ocasións, cando un conflito parece terse resolto decisivamente, un xiro inesperado revirte a acción, evidenciando que o anterior non era senón un “falso *clímax*”.

- *Punto final*: é a última acción da historia, alí onde cesa a narración, e pode emprazarse antes, durante ou despois dos títulos finais, denominándose entón “epílogo”; dramaticamente pode funcionar como *clímax* ou *catástase*.

- *A catástase ou situación final*: revela a situación dos personaxes tras o desenlace final, aínda que non está presente en moitas narracións ó estar implícita no *clímax*. Debe ser o suficientemente breve como para non destruír a tensión dramática xerada polo *clímax*, dexenerando entón en *anticlímax*, o punto de acción que, de xeito erróneo ou deliberado, rompe a tensión dramática e debilita o impacto do *clímax*. Cando a *catástase* se torna efectista ou grandilocuente denomínase *apoteose*.

3 Como afirma Díez (2003): “Se dice con frecuencia que las obras se escriben de atrás al principio para que todo nos lleve al *clímax*, incluso para que el *clímax* de la trama coincida con los de las subtramas”.

4 Son exemplos ilustrativos de “lance patético”, “catástrofe” ou “Epifanía”, “... cuando Otelo asesina a Desdémona; el suicidio de la señorita Julia; el enviado del Pentágono matando al general Kurtz en *Apocalypse Now* (1979); o bien *Telma & Louise* (1991) arrojándose con su coche por un barranco” Díez (2003).

En segundo lugar e no que respecta á configuración das *subtramas*, é preciso determinar outra tipoloxía de sucesos, esta vez *secundarios* ou *satélites*, distinguindo entre dúas clases de puntos de acción:

- *Punto de asignación*: ou suceso narrativo que da orixe a todas as subtramas. Por exemplo, na serie *Hill Street Blues* (NBC, 1981) coincidía con cada *briefing* matinal no que o Sarxento repartía as tarefas da xornada e que finalizaba co célebre: “–Teñan conta aí fóra”.

- *Punto de integración*: momento narrativo de confluencia da trama principal e as subtramas secundarias, xeralmente coincidindo co *clímax*, no que se conflúen os destinos dos distintos personaxes.

Chegados a este punto, só restaría saber cómo ls diferentes puntos de acción – xa insertos na *trama* ou nas diferentes *subtramas* – se dispoñen ó longo do relato audiovisual. Para isto, sintetizaremos de novo a proposta de Díez (2003) para postular que, a partires das tres grandes partes que contempla o canon clásico – *planteamento*, *nó* e *desenlace* –, é posible establecer unha división en actos que, como se referiu xa, está determinada polos *puntos de xiro*, aproveitados en televisión para a emisión de bloques publicitarios. O autor distingue as seguintes divisións segundo a súa funcionalidade actancial no seno do relato:

- *Prólogo*: toda acción mostrada antes dos títulos de crédito introductorios, co fin de “guiar a lectura” do texto (Woody Allen) ou ben como “gancho narrativo ou *teaser*”, que, no caso das series de televisión, soe adoitar a modalidade de *resumo de imaxes* do capítulo a emitir (*El Comisario*, Tele 5).

- *Planteamento ou exposición (Set-Up)*: punto de acción crucial para favorecer a comprensión e a identificación narrativa co relato, cuxa eficacia depende dunha dosificación exacta da información: protagonistas, propósito, axudas e oposicións e entorno no que se desenvolve. O *punto de xiro* actúa como transición do *planteamento* ó *nó* ou *desenvolvemento*.

- O *nó* ou *desenvolvemento*: núcleo de confeitos do relato no que se alcanza un grao máximo de tensión. Non obstante, a credibilidade e identificación narrativa do relato depende dunha axeitada imbricación de tramas e subtramas, que en ningún caso debe saturar ó espectador. Neste caso, o *punto de xiro* que actúa como transición entre *nó* e *desenlace* soe adoitar a forma de *crise*.

- O *desenlace*: parte da trama na que se resolven os conflitos planteados na fase anterior a través do *clímax* e a *catástase*. O seu modo de resolución debe estar en concordancia coa natureza e intensidade dos conflitos planteados, fuxindo tanto de solucións fáciles como bizarras, que conducirían a unha perda da identificación narrativa; a miúdo o xénero condiciona ese modo de resolución dos conflitos⁵.

5 Véxase, neste sentido, o exemplo planteado no caso da secuencia de *The Searchers* de John Ford, na que algunhas das opcións, tales como o esquecemento ou a negociación, se descartan por si soas por mor das propias construcións do xénero.

- *Epílogo*: punto de acción que se mostra despois do desenlace, habitualmente entremezclado cos títulos de crédito conclusivos. Pode ser radicalmente extradiéxico (tomadas falsas) ou ben formar parte da trama principal, a modo de “segundo final” que matiza a rotundidade do desenlace. Non debe confundirse co *punto de suspensión*.

- *Punto de suspensión*: característico dos seriais, telenovelas y culebróns, trátase dunha variante de *punto final* consistente nun momento narrativo que aglutina a máxima tensión dramática, pero cuxo desenlace non se resolve ata o capítulo seguinte. Habitualmente pode verse complicado por unha “montaxe paralela” do tipo “salvamento no último minuto”, onde conviven a acción negativa do antagonista e a do protagonista que se esforza por evitala.

Recapitulando o exposto ata este punto, poderíamos concluír que toda acción implica un cambio, por insignificante que este resulte, no desenrolo da trama; nembargantes, resulta evidente que semellante afirmación esixe de certos matices teóricos, como os apuntados por Van Dijk (1992) na súa consideración da acción como certo suceso executado por un ser humano de maneira consciente, controlada e con una finalidade, ou as aportacións narratolóxicas de Seymour Chatman (1978) cando asimila os sucesos a cambios de estado, xa sexa baixo a forma de acciones (actos) ou ben de acontecementos.

Pois ben, na actualidade da ficción audiovisual – cinematográfica, televisiva, radiofónica, multimedia... – percíbese unha evidente modificación do paradigma dominante da ficción contemporánea na súa concepción tradicional, a pesares de que a narrativa lineal de ficción parecera manterse fiel ao paradigma tripartito de desenrolo dramático sintetizado no célebre trinomio “(presentación–nudo–desenlace)”, herdeiro da vasta tradición da traxedia grega. Así, mentres a análise máis lacónica das obras clásicas arroxa unha palmaria preeminencia nas súas tramas principais (*plot*) de aqueles *sucesos transcendentais*, *núcleos* o *noyau*, a estrutura actualmente dominante na ficción audiovisual articula complexas subtramas (*subplot*) nas que imbrícanse unha denso acervo de *sucesos secundarios*, *catálisis* o *satélites*.

Este escoramento do modelo da narrativa lineal dominante responde á proliferación de personaxes corais das “familias da ficción audiovisual” xa sexan entendidas como familias profesionais – avogados, bombeiros, empresarios, médicos, policía, profesores e estudantes, etc. – ou ben baixo a perspectiva lévi Straussiana exposta nas súas célebres estruturas elementais do parentesco: neste sentido, resulta interesante subliñar o feito de que as series televisivas da ficción española máis vistas no 2005 foran “Cuéntame”, “Ana y los siete”, “Los Serrano” y “Aquí no hay quien viva”, e aínda que podería entenderse que o derradeiro título non podería adscribirse á definición convencional – ou lévi Straussiana – de “familia”, si reproduce o ambiente familiar tan característico deses eidos vicarios bautizados como “veciñanzas electrónicos”.

A proliferación de “series corais” responden a dous parámetros atravesados pola lóxica de financiamento da produción audiovisual: por unha banda, a multiplicación de personaxes favorecen a identificación narrativa con vastos segmentos do público

obxectivo, público meta ou obxectivo prospectivo, e por outra facilitan a proliferación de múltiples subtramas paralelas; subtramas paralelas que alimentan unha intensa fragmentación propiciatoria tanto de la serialización da ficción televisiva, como da inserción dos cada vez máis frecuentes e prolongados bloques publicitarios: unha lóxica xerada polas programacións radiotelevisivas de carácter xeralista que hoxe impregna a meirande parte das obras audiovisuais en distintos medios e soportes, tal e como temos desenvolto noutra publicación (Castelló, 2006). De feito, o número de actos é directamente proporcional á duración do relato audiovisual e ó número de insertos publicitarios, distinguindo así entre:

- (a) Dous actos: comedia de situación / *Sitcom*
- (b) Tres actos: película / *Film*
- (c) Catro actos: telefilme / *Telefilm*
- (d) Cinco actos: película de máis de 90 minutos
- (e) Sete actos: *Tv Movie*

Se trata, en suma, dun complexo artefacto narrativo onde a multiplicación de subtramas pon en cuestión a supervivencia mesma dunha trama principal, ao mesmo tempo que a existencia de múltiples estruturas actanciales paralelas dificultan o progreso e a clausura do relato: unha clausura que soe fusionar as subtramas nun “desenlace mosaico”, sempre tan intrincado como inverosímil.

Bibliografía

- Aumont, J. (1989) *L'Oeil interminable*, París: Librairie Séguier.
- Aumont, J. & Marie, M. (1990) *Análisis del film*, Barcelona: Paidós.
- Barthes, R. (1970) *S/Z*, París: Éditions du Seuil.
- Bordwell, D. (1981) *The Films of Carl Theodor Dreyer*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Bordwell, D. (1995) *La Narración en el cine de ficción*, Barcelona, Paidós.
- Castelló, E. (2003): *El Espectáculo de lo Real en el Texto Televisivo. La vida en directo o la decadencia de la narratividad en televisión*, Madrid: Secretariado de Publicaciones del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa).
- Castelló, E. (2006): “La involución de la ficción televisiva generalista: de la atomización del relato al “gag”, en CARCELÉN GARCÍA, Sonia (et. alt): *Propuestas para una comunicación de calidad*, Madrid, Edipo, pp. 125–133.
- Chatman, S. (1990) *Historia y discurso: estructura narrativa en la novela y en el cine*, Madrid: Taurus, pp. 56-58.
- Díez, E. (2003) *Narrativa Audiovisual: la escritura radiofónica y televisiva*, Madrid: Universidad Camilo José Cela, pp. 162-181.
- Hardison, O.B. (1968) *Aristotle's Poetics: A Translation and Commentary for Students of Literature*, New York: Englewood Cliffs, p. 123.
- Moreno, I. (2002): *Musas y nuevas tecnologías. El relato hipermedia*, Barcelona: Paidós, p. 172.
- Simon, J.-P. (1981) ‘Remarques sur la temporalité cinématographique dans les films diégétiques’ in Chateau, D., Gardiès, A. & Jost, F. (comps.) *Cinéma de la modernité: Films, Théories*, París: Klincksieck.

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 175-184

Imagens publicitárias: jogos do olhar, género e sexualidades

Zara Pinto-Coelho

Resumo

Os traços patriarcais que marcam o olhar na imagem cinematográfica têm sido amplamente discutidos desde o trabalho pioneiro de Laura Mulvey sobre o assunto (Mulvey, 1975/1989). O mesmo não acontece nas discussões sobre a imagem publicitária da mulher. Neste artigo defendo que a análise do olhar é fundamental para compreender o funcionamento persuasivo e a eficácia social deste tipo de imagem. Situando-me no quadro da semiótica visual social de Gunther Kress e Theo van Leeuwen (1997), faço uma análise de cinco imagens, centrando-me nas noções de género e de sexualidade que as construções visuais do olhar implicam e produzem. Sugiro que estas imagens criam oportunidades para o desejo e preferências sexuais que escapam à regra heterossexual dominante, e que jogam com as contradições e tensões presentes nas relações de género das sociedades ocidentais actuais.

Palavras-chave: imagens publicitárias, jogos do olhar, género, sexualidades, semiótica social

Há uma longa tradição de pesquisa interessada em compreender o papel das imagens publicitárias na construção e na divulgação de ideais do feminino e da feminilidade no contexto das sociedades ocidentais actuais. Estas imagens, publicadas em revistas femininas (*e.g. Cosmopolitan, Elle, Máxima, etc.*), operam ao lado de instituições sociais como a família, a escola ou a igreja, para produzir conhecimento sobre a feminilidade feminina, mais concretamente sobre a feminilidade da classe média, branca e heterossexual. Nesta medida, funcionam como tecnologias do género e da sexualidade (de Lauretis, 1987), quer dizer, como instâncias a partir das quais as leitoras das classes médias brancas aprendem o que é ou não é feminino, ou a tornarem-se mulheres

* Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), Universidade do Minho

heterossexuais. Nessa aprendizagem é fundamental um aspecto: aprender a parecer-se como uma mulher heterossexual, aprender a ter aquele *look*, a aparência certa para o olhar masculino, e também para o olhar feminino pois, como se sabe já, as mulheres calculam a sua aparência também em termos do que as outras mulheres pensam. Isto quer dizer que a imagem visual, intimamente ligada ao corpo, à sua forma, beleza, e assim à sexualidade, tem sido colocada no centro da ideia que as mulheres têm de si. Ser feminina significa ser o objecto a ser olhado, isto é, um espectáculo para os sentidos, um ecrã visual no qual se projectam as mais diversas fantasias. Ser feminina significa, numa palavra, ser uma visão. A consciência de que se pode ser olhada, ser o objecto do olhar do Outro, uma vez adquirida, torna-se parte da identidade, um traço que define a feminilidade, tanto em termos da forma como os outros interagem com as mulheres, como na forma como elas experienciam o seu próprio ego: “uma mulher tem que tomar conta de si própria permanentemente. Está quase sempre acompanhada pela imagem que tem de si. Quando atravessa uma sala ou chora a morte de alguém, dificilmente pode evitar ver-se a si própria andando ou chorando. Desde a mais tenra infância, ela foi educada e persuadida a ‘ver o que faz’” (Berger, 1972:50).

Apesar desta relevância social do olhar, a investigação sobre imagens publicitárias de mulheres não tem investigado o assunto em detalhe, ao contrário do que acontece, por exemplo, na investigação sobre a imagem cinematográfica, campo onde este assunto tem sido amplamente discutido desde o trabalho pioneiro de Laura Mulvey sobre o *male gaze* (e.g. Mulvey, 1975/1989). Decidi, portanto, centrar-me neste aspecto, no olhar, questionando-o a partir do ponto de vista oferecido pela semiótica social visual de Gunther Kress e Theo van Leeuwen (1997). Pretendo chamar a atenção para as contradições e ambiguidades que marcam o regime do olhar nas actuais imagens publicitárias de mulheres, uma característica que aliás é comum aos *media* em geral (Gauntlett, 2001), e vivenciada na prática do dia-a-dia pelo grupo de mulheres a que esta publicidade se dirige. Começo por apresentar um conjunto de argumentos que apoiam a afirmação de que o olhar é importante no plano da persuasão visual e em termos sociais. Em seguida, faço uma análise de cinco imagens, seleccionadas pela sua relevância para os objectivos deste artigo, pondo a ênfase nas construções visuais do olhar: de quem é o olhar nelas incluído, os seus *genderismos*, que olhar produzem, e como é que este olhar regula, mas também dá espaço para o desejo e preferências sexuais que escapam à regra dominante heterossexual. Em termos analíticos, centrar-me na forma como o olhar é visualmente construído implica pôr em relevo a dimensão interaccional da comunicação, isto é, o momento em que olhamos para as imagens, e nos relacionamos com elas, e também com os objectos, situações ou pessoas nelas representadas. Nesta interacção valorizo o *gaze*, o jogo do olhar, que compreende o olhar dos modelos retratados na imagem, o olhar da câmara ou do fotógrafo e o olhar (construído para) da leitora ou visionadora.

Da relevância do olhar

Com base na teoria de arte existente, o olhar tem sido estudado a partir de perspectivas teóricas diferentes. Obviamente, o olhar é importante em termos do visionador da imagem (Berger, 1972; Schroeder e Borgerson, 1998). No entanto, a literatura sugere que o olhar também é significante de outra forma. Isto é, se o trabalho do visionador é central, e veremos mais abaixo porquê, o olhar da modelo dentro da imagem também é notável. Segundo Messaria (1997: 21), o olhar é um dos dispositivos mais eficazes para obter a atenção visual. Devido à iconicidade das imagens, o processo da sua percepção é determinado e moldado por elementos da interação interpessoal no mundo real. Nessa interação, os dados sugerem que respondemos mais intensamente a traços visuais provenientes de zonas como a boca e os olhos. Para além do poder de atrair, o olhar tem também uma força crucial no processo de construção de uma posição para a leitora, posição a partir da qual ela percebe a imagem. Dado que ver uma imagem implica em primeiro lugar ser posicionado de uma forma social particular pela e em relação à imagem, a escolha de formas de olhar para os modelos delimita o leque de interpretações possíveis (Kress e Van Leeuwen, 1997).

No entanto, há algo que não devemos esquecer: o olhar da leitora é condição necessária para o sucesso ou fracasso da persuasão, já que sem uma troca de olhar, sem o olhar da leitora, a imagem fotográfica, tal como o texto, é apenas um objecto abstracto, sem significado intrínseco. A imagem sem um visionador de nada vale. Os significados destas imagens, o seu potencial representativo e persuasivo no que à feminilidade diz respeito, resultam da interacção entre o que está na imagem e o que as visionadoras socialmente situadas trazem para ela. Ora já sabemos, com base em vários estudos de recepção de imagens publicitárias do feminino, que a identificação de género informa o modo como olhamos, e o modo como olhamos informa o género, em particular em aspectos relacionados com a identidade sexual (Eck, 2003). Devemos ter presente que estamos a falar de revistas cujo público-alvo são mulheres que podem partilhar diferentes ideologias de género, e também diferentes ideologias sexuais. Quer isto dizer que a relação entre as leitoras e as imagens pode ser de ressonância mútua. Mas há também a possibilidade de aquelas usarem ao invés sistemas de referências opostos, ou pelo menos distintos dos que estão codificados nas imagens. Por isso, e eis o paradoxo, a imagem, ao exigir ser olhada, contém em si mesma as sementes da subversão.

Schroeder diz-nos que “olhar implica mais do que olhar para – significa uma relação de poder, em que quem olha é superior ao objecto olhado” (1988:208). Neste aspecto, a imagem publicitária, à semelhança da cinematográfica, continua a tradição da pintura e da pornografia da cultura ocidental, ensinando as mulheres a olharem-se de uma perspectiva masculina, a responderem, como diria Berger, com um “charme calculado ao homem que imaginam que está a observá-las”. É como se estas imagens funcionassem como um pedagogia perceptual que ensina as mulheres a verem-se através dos olhos dos homens (Wolf, 1991; Bordo, 1993). Evoco a este propósito a ideia de jogo de espelhos, aplicando no domínio das imagens publicitárias a teoria psicanalítica do espelho de Lacan, à semelhança do que fazem certos teóricos a propósito do cinema

e do olhar masculino que nele predomina (Mulvey 1975/1989; Doane, 1982). A diferença é que o visionador pressuposto no cinema clássico de Hollywood é homem, enquanto nas revistas em causa neste estudo é mulher. É como se a leitora ao olhar para uma imagem publicitária que mostra uma mulher estivesse a olhar para o espelho de um espelho, como estivesse a ver-se a ser olhada, não a si própria, mas antes a um ideal feminino. Um ideal que a leitora pode admirar, assumindo uma posição *voyeurista*, ou com o qual se pode identificar, num tipo de posição que se poderia designar como narcísica. No primeiro caso, o de *voyeur*, a leitora que assim faz, aprende e aceita colocar-se no lugar do outro masculino, ponto a partir do qual olha e julga a mulher representada, e a imagem visual que ela projecta. Isto é, olha como um homem olharia para uma mulher e, nesta medida, vê-se como imagem, como um objecto a ser olhado. No segundo caso, narcísico, olha como uma mulher feminina olharia para outra mulher feminina na imagem, para confirmar a sua própria identidade, ou para imitar a imagem do *look* feminino da modelo. Neste caso, ela é a imagem. A leitora que assim consente ou aprende, que internaliza estas normas patriarcais, disciplina-se a si própria para conseguir ter aquela aparência. “Poder-se ia simplificar tudo dizendo: os homens agem e as mulheres aparecem. Os homens olham para as mulheres. As mulheres vêem-se a ser vistas” (Berger, 1972: 51).

Nos últimos anos este regime do olhar das práticas de fotografia de moda tem vindo a sofrer mudanças, abrindo o acesso à imagética *queer*, a imagens que jogam com possibilidades sexuais entre o mesmo sexo e que desafiam o olhar heteronormativo e as suas expectativas (Roseneil, 2002; Vanska, 2005). Além disso, a literatura tem vindo a reconhecer que o controlo do olhar da leitora não é uma questão simples. Pode haver identificações duplas (de Lauretis, 1987), e olhares femininos múltiplos e dinâmicos que rompem com o sistema de olhar heteronormativo e patriarcal (Schroeder and Borgerson, 1998; Van Zoonen, 1994).

Resumindo, o valor do olhar nas imagens publicitárias de mulheres das revistas femininas actuais não é linear. Há imagens que oferecem regimes de olhar diferentes dos tradicionais. Antes de passar à análise das cinco imagens escolhidas, passo a explicitar de forma breve os princípios e os recursos visuais nela utilizados.

Imagens “oferta”/ Imagens “pedido”

A semiótica social visual reconhece três tipos de funcionamento semiótico, realizados sempre em simultâneo: representacional, interaccional e composicional. A dimensão representacional tem que ver com o conteúdo das imagens, com o que nos dizem acerca do mundo, e assim com os seus efeitos em termos de conhecimento e de crenças; a interactiva tem que ver com a forma como as imagens criam determinadas relações entre os visionadores e os participantes representados, e portanto, com os seus efeitos de poder e de controlo; e a dimensão composicional relaciona-se com o modo como os elementos representados formam um todo coerente, um tipo de texto reconhecido (por exemplo, um anúncio publicitário).

O acto da imagem, ou seja, se a imagem pede algo ao visionador ou lhe oferece algo, é crucial, assim como aquilo que pede ou que oferece. É a natureza do acto da imagem que determina o seu conteúdo, e este por sua vez é determinado parcialmente pelas escolhas composicionais ou de sintaxe visual. Gunther Kress e Theo van Leeuwen fazem uma distinção entre dois tipos de “actos de imagem”: imagens “oferta” e imagens “pedido” (1997:124). Há imagens que querem algo do visionador, e outras que não. As ofertas visuais são realizadas por um apelo indirecto que representa uma oferta, sendo o visionador invisível e as modelos mostradas o objecto do olhar, de contemplação. Neste caso, as modelos agem como se não soubessem que estão a ser olhadas, não havendo portanto um olhar directo entre modelos e visionadores. Podem estar a olhar para fora do quadro da imagem, por exemplo, para um ponto que não é visto pela visionadora, ou podem estar a olhar para o outro participante que está ao seu lado, ou à sua frente. O olhar da modelo funciona assim como um tipo de vector, criando reacção e não acção. Este tipo de imagem tem sido associado à ideia do olhar masculino activo, e à ideia da feminilidade como objecto passivo de desejo. Ou seja, as imagens que oferecem uma posição de visionamento *genderizada* para um olhar masculino dominador sobre uma imagem feminina passiva ou subordinada. As imagens “pedido” são o tipo de imagens que pedem que a visionadora entre nalgum tipo de relação imaginária com as modelos representadas. Os pedidos são sempre realizados por um vector, constituído pelo olhar de um (ou mais) dos participantes representados para fora da imagem, dirigido à visionadora. Exactamente, o que lhes é pedido depende, por exemplo, da expressão facial da modelo representada. Pode sorrir, convidando assim a entrar numa relação de afinidade; pode olhar sedutoramente para a visionadora, e assim pedir-lhe que a deseje. A mulher representada deixa de ocupar a posição passiva de objecto do olhar, e passa a ser ela que olha, assumindo um papel activo, uma posição tradicionalmente associada ao masculino.

Para além do olhar da modelo, destacam-se outros factores na realização dos significados interaccionais visuais: a distância, traduzida no tamanho dos enquadramentos, o ponto de vista, expresso pelos ângulos, e a modalidade, expressa de várias formas. Estes e outros recursos semióticos, que por razões de espaço não descrevo em detalhe, estão no centro da análise que a seguir se apresenta. As imagens analisadas foram publicadas em Portugal no mês de Abril de 2006, em seis revistas femininas mensais: *Elle*, *Cosmopolitan*, *Máxima*, *Activa*, *Vogue* e *Lux Woman*.

Olhar indirecto: Imagens “oferta”

Podemos dizer que a imagem I, da Dolce & Gabbana (ver anexo), segue a convenção do código publicitário que Goffman denominou de “ritualização da subordinação” (1979). Define-se como a tendência visual para as mulheres serem mostradas em posições inferiores e poses sexualmente sugestivas. A mulher representada olha de forma indirecta para um ponto que está a uma distância média da visionadora, como se estivesse ausente da cena, e é mostrada num canto da imagem, numa posição inclinada,

de um ângulo alto, oblíquo. Ao assumir a posição passiva de ser olhada, atribui à visionadora invisível o lugar masculino de *voyeur*. Os ombros despidos, a forma como segura o perfume, o local onde este assenta, os lábios semiabertos, as cores quentes, saturadas, todos estes recursos visuais reforçam a sensorialidade da imagem e, simultaneamente, a fetichização e objectivação sexual da mulher representada, tornando-a assim sexualmente atraente para um olhar masculino heterossexual. No entanto, há traços na imagem que permitem à visionadora real escapar deste regime: o facto de a modelo representada não olhar directamente para a visionadora, que permite sair do fluxo da comunicação, e a distância pessoal próxima a que a modelo mostrada, que potencia uma proximidade erótica. Estas escolhas visuais, num contexto de visionamento fora das oposições binárias da diferença sexual, podem induzir as leitoras a exercer um olhar que não só se identifica com a mulher representada, como a deseja. Quer dizer então que a imagem abre espaço para uma leitura erótica, um olhar feminino activo, sexualmente carregado, bissexual, lésbico ou de outra natureza.

Olhar directo: imagens “pedido”

A imagem II da Histern está carregada de sexualidade, sugerida pela roupa, postura, e sobretudo pelo olhar directo, provocador, sensual e sedutor. Nesta imagem a modelo representada assume o olhar masculino activo, dominante, e afirma a sua sexualidade nos seus próprios termos, o que contrasta com o olhar indirecto, passivo, e receptivo da primeira imagem analisada. No entanto, esta imagem “pedido” pode ser interpretada como “mais do mesmo”, isto é, como continuando a tradição androcêntrica do olhar: mostra fantasias sexuais sobre mulheres feitas com homens em mente, servindo a ideia de que as mulheres são e devem ser criaturas sexuais para chamar a atenção dos homens ou das mulheres. Esta interpretação sugere que a representação visual do feminino como objecto do olhar, e como agente do olhar, actor de sedução, são duas faces da mesma moeda. Porque o desejo pelo outro, a mulher que deseja, o olhar activo, e o desejo feminino de ser olhado pelo outro, a passividade, são definidos no mesmo quadro da norma masculina.

Há outras interpretações possíveis, porém, que julgam estas imagens bem sucedidas na contestação ou anulação das estruturas hierárquicas clássicas do olhar. São interpretações feitas em quadros ditos pós-feministas. Nestas perspectivas, a modelo representada que olha directamente para a visionadora de uma forma sedutora e provocante é uma mulher fálica, e não fetichizada. Corresponde à tradução visual de discursos positivos da feminilidade autónoma a que alguns chamam de feminismo popular (McRobbie, 1996). Nestes discursos, abundantes nas revistas femininas actuais, admite-se a ideia de que as mulheres podem ser extremamente duras e independentes e, simultaneamente, o mais *sexy* possível. São as chamadas “mulheres de sucesso” que gostam de se parecer bem e de mostrar ou de explorar a sua sexualidade. Há estudos de recepção das imagens publicitárias que dão conta da forma como a visionadora real se coloca face a este tipo de imagens (Beetles e Harris, 2005; Pinto-Coelho e Mota

Ribeiro, 2006) que apoiam estas interpretações. Nas entrevistas realizadas por Pinto-Coelho e Mota Ribeiro a estudantes universitárias, por exemplo, ficou claro que as estudantes consideram positivo e algo de incontroverso o cuidado com a aparência e o corpo, não o vendo como opressivo, e associam o olhar directo à autoconfiança, assertividade e à autonomia femininas.

Vejam agora mais outro exemplo de uma imagem com olhar directo, a imagem IV, da Donna Karen (ver anexo). Nesta imagem a modelo representada coloca a visionadora numa posição de cumplicidade, sobretudo através do seu olhar directo, e do sorriso maroto que mostra. A cumplicidade resulta ainda do facto de o modelo masculino ser mostrado de perfil, de olhos fechados, estando assim completamente ausente da interação, acontecendo o contrário com a modelo representada. Como a visionadora goza de um olhar privilegiado de fora do quadro, que a coloca fora do visionamento, pode controlar e até gozar com a cena, entrando em diálogo com o olhar directo da modelo representada. O olhar directo convida a apreciar, a gozar com a fantasia ou ideia narcísica e onipotente de um homem submisso, rendido aos encantos femininos. Este diálogo dá espaço à visionadora para uma posição dupla, onde a recusa das relações patriarcais pode ocorrer.

Mas é na imagem IV da Versace que o desafio ao poder masculino é mais evidente. Esta imagem está atravessada de ambiguidades, mostrando por um lado traços tradicionais das convenções publicitárias e, simultaneamente, sinais da sua transgressão. A modelo assume uma postura submissa e sexualmente receptiva em relação ao olhar da visionadora ideal, atribuindo-lhe assim um olhar masculino, superior, efeitos que resultam do ângulo alto a partir do qual a modelo é mostrada e da pose deitada desta. Por outro lado, a modelo olha directamente para a visionadora, convidando-a a entrar numa fantasia sexual que parece ser feminina, a de dois homens para uma mulher. Trata-se de uma fantasia que se define em oposição à fantasia que muitos homens heterossexuais partilham de terem várias mulheres, uma das provas da sua virilidade. Desafia também a inveja masculina em partilhar uma mulher, e os medos homofóbicos que proíbem os homens de se aproximarem muito de outros homens. Esta não é, no entanto, a única leitura sugerida. Vejam a androginia e a inversão de papéis com que se joga na imagem. Os rostos dos modelos masculinos têm traços femininos evidentes. Quanto à inversão de papéis, atente-se aos contrastes entre a modelo representada e os modelos: a modelo, apesar de estar deitada, numa posição passiva, olha directamente a visionadora, e ocupa a maior parte do centro da imagem, enquanto o corpo dos homens é mostrado de forma fragmentada, de um ângulo oblíquo, de perfil, e ambos têm os olhos fechados, traços que nas convenções publicitárias tradicionais estão associados à representação feminina, e não à masculina. Indo ainda mais longe, esta disposição de corpos no espaço visual sugere que a qualquer momento a mulher representada se esvanecerá, dando lugar a um encontro homossexual.

Para finalizar, vamos ver mais uma imagem (ver anexo, imagem V da Benetton). Poderia incluir esta imagem na prática a que alguns autores chamam de “mascarada” (Butler, 1990), imagens que insistem nos papéis masculino e feminino como papéis,

mostrando algum tipo de androginia: o sorriso exageradamente aberto, convencionalmente associado à imagem feminina, aparece aqui associado ao modelo masculino, e o olhar sério, directo, desafiador, convencionalmente associado ao homem, é aqui atribuído à modelo representada. A modelo olha de uma forma frontal, de cima para baixo, colocando-se, portanto, numa posição de superioridade face à visionadora, superioridade que sai reforçada pela distância a que é fotografada. Pelo contrário, o modelo homem é mostrado a uma distância pessoal próxima, de forma oblíqua, de perfil, e a olhar para fora de cena, uma posição convencionalmente associada às imagens de mulheres que significam inactividade e objectivação. No que diz respeito à aparência, concretamente ao tipo de roupa usada, também aí se transgridem os códigos tradicionais da publicidade: o modelo masculino *performatiza* o feminino para a visionadora, indicado pelo rosa da camisa, e a modelo representada *performatiza* o masculino para a visionadora, indicado pelo uso de gravata, pelas calças e o casaco a três quartos. Poder-se-ia dizer que este tipo de imagens mostra, ou põe a descoberto, a natureza artificialmente construída dos dois pólos de género, sugerindo que a diferença sexual é plástica, móbil e sujeita a substituição. Simultaneamente, enfatiza-se a similaridade, apagando as diferenças, efeito que é conseguido pela escolha da mesma cor (rosa) para a camisa e gravata da e do modelo mostrados.

Notas conclusivas

Neste artigo quis dar um pequeno contributo para a investigação sobre imagens publicitárias da mulher que tem vindo a questionar a utilidade da interpretação unicamente masculina do olhar, sugerindo que se podem incorporar na análise outras noções de olhar (*queer*, lésbico, bissexual). Há quem defenda que os jogos com o olhar, e com os seus regimes *genderizados*, não passam de mais uma estratégia de marketing no quadro da lógica capitalista, mantendo-se portanto tudo na mesma. O apagamento das diferenças, por exemplo, pode ser lido como o regresso ao universal, à fase em que havia só o sujeito universal – o Homem. No entanto, é um facto indiscutível que estas imagens, apesar de serem frequentemente trivializadas porque são só moda, jogam com as ideias da fluidez de género e da fluidez sexual da visionadora, testam as normas estabelecidas do olhar, celebram o poder feminino e não são apenas fantasias sexuais sobre mulheres feitas com homens em mente. Uma hipótese a considerar é a dada por Winship (2000), defensora da ideia de que há imagens publicitárias do feminino que se aproximam da audiência invocando o estado de contestação das relações de género nas sociedades ocidentais actuais. Nessa medida, deveriam ser compreendidas como forças dinâmicas no processo de mudança de posição de algumas mulheres, e de mudanças na feminilidade e feminismo vividas nas sociedades ocidentais desde os anos 70.

Referências

- Beetles, A. C.; Harris, Lloyd, Harris C. (2005) 'Consumer attitudes towards female nudity in advertising: an empirical study', *Marketing Theory*, 5(4):397-432.
- Butler, J. (1990) *Gender Trouble – Feminism and the subversion of identity*, London: Routledge.
- Bordo, S. (1993) *Unbearable Weight: Feminism, Western culture and the body*, Berkeley: University of California Press.
- De Lauretis, T. (1987) *Technologies of Gender*, Bloomington: Indian University Press.
- Doane, M. A. (1982) 'Film and the masquerade: Theorizing the female spectator', *Screen*, 3/4: 74-87.
- Eck, B. A. (2003) 'Men are much harder gendering viewing of nude images', *Gender & Society*, 17(5): 691-710.
- Gauntlett, D. (2001) *Media, Gender and Identity: an Introduction*, London: Routledge
- Goffman, E. (1979) *Gender Advertisements*, New York: Harper and Row.
- McRobbie, Angela (1996) 'More! New sexualities in girl's at women's magazines' in Curran, J., Morley, D., Walkerdine, V. (eds.) (1996) *Cultural Studies and Communications*, London: Arnold, pp. 172-94.
- Kress, G. & Van Leeuwen, T. (1996) *Reading Images – The grammar of visual design*, London: Routledge.
- Messaris, P. (1997) *Visual Persuasion. The role of images*, Thousand Oaks, C. A.: Sage.
- Mulvey, Laura (1975/1989) 'Visual pleasure and narrative cinema', in Mulvey, L. *Visual and Other Pleasures*, Hampshire e New York: Palgrave: pp. 14-26.
- Pinto-Coelho, Z. & Mota-Ribeiro, S. (2006) 'Analisando os discursos de gênero das e sobre as imagens publicitárias de mulheres: Como articular a análise sócio-semiótica com a análise da recepção', VII Congresso Internacional de Comunicación Lusófona, LUSOCOM. Santiago de Compostela, CD-ROM.
- Roseneil (2002), S. 'The heterosexual/homosexual binary: past, present and future' in Richardson, D. e Seidman, S. (eds.) (2002) *Handbook of Lesbian and Gay Studies*. London: Sage, pp. 27-43.
- Schroeder, J. E. & Borgerson, J. L. (1998) 'Marketing images of gender: a visual analysis', *Consumption, Markets and Culture*, (22) 829: 161-201.
- Van Zoonen, L. (1994) *Feminist Media Studies*, Newbury Park, CA: Sage.
- Vanska, A. (2005) 'Why are there no lesbian advertisements?', *Feminist Theory*, 6 (1): 67-85.
- Winship, J. (2000) 'Women outdoors. Advertising, controversy and disputing feminism in the 1990s', *International Journal of Cultural Studies*, 3 (1): 27-55.
- Wolf, N. (1991) *The Beauty Myth*, London: Vintage.



Imagem I: Dolce & Gabbana

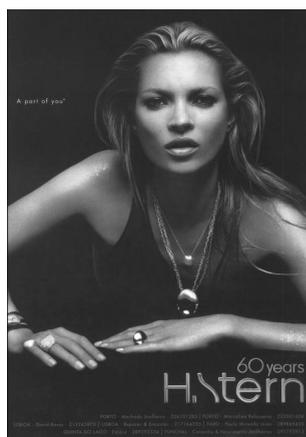


Imagem II: Histern



Imagem III: Donna Karen



Imagem IV: Versace



Imagem V: Benetton



Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 185-191

Secularização e espaço público

Joaquim Costa*

Resumo

É corrente ouvir-se dizer que a religião desapareceu do espaço público nas nossas sociedades secularizadas. Logo se acrescenta, porém, que a religião não desapareceu das nossas vidas privadas. Este artigo trata, precisamente, das relações entre a coisa desaparecida e o espaço de onde desapareceu – um espaço mediatizado e reflexivizado que acaba por ser palco de um supermercado de fé.

Palavras-chave: *media*, novos movimentos religiosos, reflexividade, religião, secularização

Se encararmos a secularização ocidental como uma forma de retirada da religião do espaço público, e se constatarmos que a religião não desapareceu, então teremos de pensar nas relações entre a religião e esse espaço público – um espaço reflexivizado e mediatizado.

Tomo a palavra *secularização* nos termos de Marcel Gauchet: “Eis o mistério do mundo em que vivemos: por mais religiosos que sejam os indivíduos, a sociedade que eles formam permanece atea nos seus princípios e nos seus mecanismos” (1985b): 12). Continuando: “Pode-se conceber, no limite, uma sociedade [organizada] para além do religioso” (1997:133), “onde a fé se torna uma opção sem influência nem alcance na definição da organização colectiva” (1997: 235). É isto o “fim da religião”, quer dizer, o fim do mundo organizado segundo preceitos religiosos ou “a saída da organização religiosa do mundo” – não o fim da crença religiosa e da sua importância para os indivíduos.

J. Bauberot (ref. Hervieu-Léger e Champion, 1986: 279, 280) fala-nos, a propósito, de cultura de pluralismo religioso: a religião torna-se opção da vida privada, porventura intensa, vivida no seio dum ateísmo social que rege a vida colectiva sem obedecer a critérios religiosos.

* Professor de Sociologia da Universidade do Minho e membro do Centro de Investigação em Ciências Sociais.

Passamos, assim, a um quadro em que temos o mundo, temos a religião, temos um mundo sem religião e uma religião sem mundo. Todos os dias milhões de crentes esfalfam-se na sociedade atea ou, como prefiro dizer, agnóstica (nem religião de Estado nem ateísmo de Estado, no dizer de Bento Domingues – 1999: 13).

Eis o significado da secularização: o mundo é a-religioso, sujeito ao poder *secular*, estranho ou hostil a qualquer intervenção teocrática ou clerical. Como resultado, deixa de ser instância de pecado, torna-se totalmente profano, separado do “outro” mundo (deixa de ser-lhe complementar) – com isto, perde a capacidade de ser profanável ou consagrável. Nele, nenhum temor de perdição nos tolhe fora do âmbito da caridade (pessoal) – o resto (e é quase tudo) é “social”, impõe-se-nos, é regulado por uma floresta de mediações: o Estado, a lei, o mercado, o sistema de ensino, as instituições, etc.

A separação mundo-religião com o tempo acaba por ser simétrica. Se o mundo se separa da religião, esta também se separa do mundo. Mais tarde ou mais cedo, as instituições religiosas confinam-se a espaços de heterotopia: “são organizadas por normas precisas, válidas apenas no seu interior e capazes de gerir as relações sociais aí desenvolvidas” (Silvano, 1997: 131, a partir da noção foucaultiana de heterotopia). Fica consumada a capacidade de os indivíduos crentes dividirem a existência em duas metades: uma religiosa e outra a-religiosa.

O processo de secularização é histórico – tem uma determinada génese no contexto da modernidade ocidental, inseparável do orgulho cartesiano, do projecto das Luzes que bradava *sapere aude*: ponde fim ao obscurantismo da era das trevas e às certezas (ilusões) providencialistas, desmistificai as aparências por mais sagradas que pareçam, submetei tudo ao crivo da razão. No fundo, temos aqui um programa de individualismo moral, racionalidade e cepticismo.

Ora, o cepticismo, diz Luc Ferry (Comte-Sponville e Ferry, 2000: 197/8), em si mesmo, enquanto princípio, não conhece limites: uma vez interiorizado, nem que seja por simples prudência, não pára, não volta atrás, duvida de tudo, torna-se radical, destrói o “tomado como garantido” (*taken for granted*), abala a noção de autoridade mesmo que essa autoridade se fundamente em alguma forma de Revelação. Passa a ser insustentável definir a realidade usando argumentos de autoridade, quero dizer, baseados apenas num papel e num estatuto que conferem um ceptro. Émile Poulat sintetiza: o modernismo culto ameaça a integridade da doutrina, ao passo que o modernismo social ameaça a integridade da competência (1997: 499); na verdade, a cultura secular ousa problematizar a doutrina em pé de igualdade ou de superioridade, enquanto a socialidade democrática ousa desafiar a autoridade da competência (agora não inquestionada; no mínimo todos têm direito à palavra).

Não admira, portanto, que se fale de desregulação das instituições religiosas tradicionais. Se sempre houve choques religiosos, dissidências, sincretismos, só agora é que os há na modernidade tardia, nestas condições que lhes conferem especificidade.

Se voltarmos a Marcel Gauchet, ouvi-lo-emos numa outra caracterização da modernidade, à primeira vista secundária mas fulminante em termos de consequências: a abertura. A modernidade “tornou aberta toda e qualquer questão, o que quer

dizer que deixa em aberto a questão dos fins e do sentido último da vida humana. (...) A racionalidade técnica, em si, só coloca e resolve problemas técnicos (...) que são problemas ‘em si e para si’” (Costa, 2006: 41/2, a partir de Gauchet, 1985a) e 1985b) e Sironneau, 1982). Então, o que nos resta? A moral? Os “valores”?

Tenho de recorrer a Luc Ferry, que nos visitou em 2001, quando concedeu uma entrevista ao *Público*. Confrontado com o discurso do “desaparecimento dos valores”, etc., riposta vigorosamente – os valores não só não desapareceram como estão mais presentes do que nunca: “creio que nos países ocidentais se partilham bastantes valores morais, tais como o respeito pelo outro, pela sua liberdade e o seu bem-estar, mesmo pelos célebres valores universais, herdeiros das Luzes. Todos estes valores morais estão bem presentes nas sociedades europeias” (*Público*, 15.Março.2001). Imaginemos agora um aperfeiçoamento moral desta sociedade, da nossa sociedade, tornando-nos nós seres moralmente perfeitos. Que seria de nós? Diferentes do que somos, certamente, mas ainda assim sempre à beira de nos sentirmos perdidos. “O envelhecimento, a doença, o luto, a certeza da morte, claro, mas também o significado da procriação, a solidão, a banalidade do dia-a-dia – tudo nos oferece uma oportunidade de nos sentirmos perdidos se formos apenas morais” (Costa, 2006: 41, a partir de Ferry, 2001 e de Comte-Sponville e Ferry, 2000: 187).

O sentido da vida não é um problema moral – é um problema espiritual que, desaparecida a “*grande religião*”, permanece, ou para nos atormentar ou para resolver os nossos tormentos” (Costa, 2006: 41). Por isso Gauchet sentencia que a religião pode ir mas volta sempre (1985a) e 1985b)). E Luc Ferry, um agnóstico, vê aqui a actualidade da promessa cristã (a imortalidade, o amor infinito) inclusive para os que recusam o salvador pois, nesses, mantêm-se “os motivos da salvação” – aquela forma de indigência interior de que falava Max Weber a propósito da busca religiosa (1983: 403/4).

Está explicada a razão por que, em tal contexto, considero a religião uma resposta espiritual a um mundo saturado de profano e de moral (2006: 64). Um “mundo de resposta múltipla” que suspendeu princípios de uma convicção que, para muitos, só parece ser restituível através da religião, inclusive para alguns vindos da esquerda ou, até, da extrema-esquerda, agora mergulhados em “novos movimentos eclesiais”, na versão sacra, e em “movimentos humanitários” não políticos, na versão profana (Boltanski e Chiapello, 1999: 425-436, 444-446; Hervieu-Léger e Champion, 1986:150 ss., Costa, 2006: 53, 63).

Para os primeiros, se tomarmos como premissa a cultura secularizada nos termos em que a defini atrás, não surpreende o perfil mais comum que hoje adoptam: o de movimentos de espiritualidade e não de intervenção política nem de acção social. Nos seus membros a questão ou não se levanta (é um *dado* que não suscita inquietação) ou, levantada, tem resposta óbvia: “É lamentável serem os leigos a vanguarda da espiritualidade e os párocos a vanguarda da acção social” (dirigente de uma comunidade carismática, ex-Acção Católica, em crítica aos párocos); “Acção social faz uma Junta de Freguesia atea” (membro do Caminho Neocatecumenal); “O essencial não é fazer o bem; o essencial é fazer a vontade de Jesus” (membro de grupo carismático). Não

sendo a única forma de ser hoje cristão no Ocidente, esta é uma das mais comuns e, de resto, ao encontro do que me parece ser o *espírito do tempo*. Foi, pelo menos, a que mais me interessou.

Isto é outra forma de retirada da religião do espaço público, outra forma de ratificar a sua perda de significado para a definição da organização social, que não para as vidas individuais; pelo contrário, diz-nos Luc Ferry: quanto mais “a questão do sentido último da existência é desalojada da esfera pública, [mais] ela ganha condições para, às vezes brutalmente, sobrecarregar as existências privadas” (Costa, 2006: 36, a partir de Comte-Sponville e Ferry, 2000: 233).

Aliás, é aqui que vários autores se barricam para justificarem a tese de que a religião tem procura constante, visto desempenhar funções psicológicas vitais, pouco importando os lapsos de tempo mais ou menos secularizados ou os sucedâneos equivalentes funcionais da religião (v. Stark e Bainbridge, 1980 e Wallis e Bruce, 1992). Por outras palavras: a grande religião é eterna.

Precisamos, agora, de uma pausa na facilidade com que o raciocínio tem seguido. Creio ser verdade que a religião se retirou, até um certo ponto, do espaço público. Mas este espaço público, moderno, tem uma propriedade que o projecta de imediato nas vidas privadas. Não me refiro à dualidade das nossas vidas, oscilando entre o público e o privado. Vou além disso: o espaço público é hoje profundamente reflexivizado, e uso a palavra no sentido que lhe dá Anthony Giddens (1992: 28 ss). O conhecimento, e em particular o conhecimento “humano” sobre as próprias práticas sociais, deixou o círculo mais restrito onde é produzido e entrou abundantemente nos *media*, também nos de grande consumo, tal como entrou na escola elementar – banalizou-se, percorre fluente todo o circuito da indústria editorial que vai das publicações especializadas às de divulgação em jornais de referência, bem como em tablóides, televisões generalistas, revistas cor-de-rosa, “sites”, manuais escolares, etc., etc.

Neste mercado as práticas são questionadas e colocadas em dúvida; o conhecimento, incluindo o científico, é *actualizado*, o que quer dizer que se encontra sob revisão constante. O resultado é não existir nada nas nossas vidas que esteja por “psicologizar”, “sociologizar”, “questionar” e tornar acessível ao grande público. Aí estão actividade económica geral, bolsa, *ranking* de escolas, aditivos alimentares, sim, mas igualmente casamento, sexualidade, fobias secretas, suicídio, e ainda crise de valores, solidão, consumismo, etc. Seria impossível não encontrar na lista religião, crise da Igreja, seitas, novas religiões... Tudo o que é coisa pública lá está, mas também tudo o que é privado, privatíssimo. Desde que se respeitem os preceitos legais contra a devassa não existe restrição alguma, diria mesmo pudor algum, em fazer este vaivém entre público e privado, sem direito a qualquer área reservada ou estritamente confidencial. O mundo é, verdadeiramente, de resposta múltipla.

No âmbito religioso não encontro nada que o torne excepção ao quadro traçado. Há trinta anos Brian Wilson falava do supermercado de fés no mundo moderno. “O mundo moderno tem, de facto, um supermercado de fés (autóctones, importadas, exóticas, inovadoras, restauracionistas, pessoais, etc.) precisamente porque a sua cultura

é secularizada. Numa sociedade *religiosa*, os inúmeros movimentos que corporizam o (...) leque de crenças dificilmente surgiriam e, se surgissem, dificilmente sobreviveriam. Pelo contrário, podem disseminar-se onde a religião perde pertinência colectiva mas, em paralelo, pode assumir significado individual” (Costa, 2006: 36, a partir de Wilson, 1975: 80-82). Podem disseminar-se, e disseminam-se, num universo pluralista, onde a crença se torna um direito (não um dever) entre muitos outros, uma opção de vida privada de cada um. E se esse universo for o que se chama “mediatizado”, além de “reflexivizado” e “global”, é “normal que o proselitismo e os apelos à conversão se sucedam, usem os meios de comunicação de massas e instalem um ambiente de emulação entre credos” (Costa, 2006: 36).

Na respeitada *Communio*, João C. Jorge retrata os chamados “novos movimentos religiosos” (não católicos: “new age”, esotéricos, alternativos, etc.) como “mais um produto da sociedade de consumo”, promovidos pela “lei do marketing” (1991: 355/9). A tese é verdadeira, julgo, mas parcial. É que “os movimentos católicos também usam a comunicação de massas, respondem ao proselitismo praticando proselitismo, colocam novas ofertas no mercado, dispõem de grupos emocionalistas e de curas, proporcionam o ‘sagrado de conforto’ da experiência religiosa vivida como ‘pura experiência psicológica’ atenta à vida imediata de cada um (e não vocacionada para o perscrutar do sentido global do mundo)” (Costa, 2006: 73, 74).

Brian Wilson, num livro de 1990, dizia que as novas religiões “propõem uma via mais segura, mais curta ou mais clara para a salvação”¹. Corolário: é fatal que algumas organizações católicas proponham vias parecidas. É essa a lógica do supermercado de fés. “E quanto maior a pluralidade social, maior a tendência para a pluralidade de movimentos no seio duma confissão de âmbito universal e, inclusive, de variantes dentro de cada movimento” (Costa, 2006: 74).

Parece-me aqui evidente o nexa criado entre a privatização da religião, a sua retirada do espaço público e, paradoxalmente, a sua irrupção caleidoscópica neste mesmo espaço público. Nem todos os autores aceitam a linearidade com que enuncio tal nexa. Marinho Antunes (1991: 7, 10), por exemplo, reconhece a afinidade entre pluralidade social e pluralidade de movimentos mas identifica o “individualismo” e a privatização da religião como “obstáculo insidioso à actuação dos movimentos”. É certo que o “individualismo privatista” pode inibir a participação em grupos e, até, a recepção de mensagens religiosas (recusando abrir a porta para recolher um folheto), mas, genericamente, ele é o caldo de cultura em que os movimentos medram: são coisa da vida privada, dispõem de múltiplos canais para chegar à vida de cada um, estão livres da acção inquisitorial de uma igreja hegemónica ou do controlo paroquial de campanário; por fim, como vimos, na vida de cada um, na orfandade espiritual que diagnostiquei atrás, acabam por ocorrer, tarde ou cedo, boas oportunidades para que alguém acabe por abrir a porta a uma salvação “mais segura, mais curta ou mais clara”.

¹ *The Social Dimensions of Sectarism: Sects and new religious movements in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, cit. in Barker e Mayer, 1995: 157.

Foi este ambiente religioso que Brian Wilson, no já referido artigo de 1975, colocou lado a lado com a cultura *pop* na partilha de quatro características: espontaneidade, imediatismo, egocratização e desconfiança dos processos intelectuais (1975: 82).

Se usarmos a sugestão, não tarda encontrarmos o catolicismo *pop*. Na assembleia do XXIV aniversário do Renovamento Carismático Católico em Portugal, em 1998, o padre Jonas Abib, brasileiro, proclamou, feliz, que Jesus hoje converte depressa e não como antigamente (devagar) porque nos nossos dias a vida é mais rápida. “É essa a metodologia usada por Cristo hoje”, e oxalá os padres a percebam, concluiu entre palmas, acenos e vivas a Cristo e a Maria² (Costa, 2005: 232/3).

O Renovamento Carismático é, talvez, o mais mediático dos movimentos católicos. É o movimento do padre Marcelo Rossi (hoje um tanto esbatido para o que era há meia dúzia de anos). É o “evangelismo católico” ou o “pentecostalismo católico”, como lhe chamam alguns, face à sua habilidade em actuar nos moldes de tele-evangelismo americano (aliás, o carismatismo católico nasceu do carismatismo protestante e com ele possui outras afinidades).

Porém, a sua articulação com o espaço público dos *media* não se resume a esta dimensão. Conforme disse acima, o caldo de cultura pluralista promove variantes dentro dos movimentos, o que lhes confere, pelo menos em alguns casos, natureza quase federativa.

O Renovamento possui uma versão mais discreta – a das “comunidades” de consagrados residentes, sujeitos a votos e a regras de *vida de perfeição*.

Possui também uma infinidade de grupos de oração locais afastados da grande exposição mediática e, mesmo, sujeitos a uma certa marginalidade diocesana e paróquial, existindo porque são tolerados. São, digamos, grupos semi-privados: abertos à participação de quem quiser aderir e dotados de alguma privacidade.

Mesmo a adesão é “privada”, quero dizer, faz-se por recomendação *ad hoc* de alguém conhecido, e não por “anúncio televisivo”. Nos dois grupos que estudei em Braga de 1999 a 2001, dos dezoito carismáticos entrevistados, dezassete tinham aderido ao Renovamento exactamente por recomendação pessoal, dos quais doze se encontravam em situação de profunda crise (doença, luto, divórcio, etc.). Era esta a natureza da recomendação – terapêutica – feita por gente variada: carismáticos, uns; ex-carismáticos, outros; indivíduos sem qualquer pertença aos carismáticos mas conhecedores de alguém que em situação de angústia encontrara alívio em grupos parecidos.

É interessante ouvir os comentários de quem ali desaguou: “Se estou viva é por estar aqui”, por exemplo, ou “Sinto-me muito melhor, em paz – já consigo dormir”; e também: “Ainda bem que encontrei na Igreja um grupo assim” (ex-espírita que continua em contacto com o outro lado).

Mas seria tendencioso omitir um perfil diferente de comentários, vindos de pessoas com histórias de adesão mais tranquilas mas descontentes com a Igreja e, talvez, com a vida: “Não gosto muito de fórmulas, de rezas, nem de padres, e aqui estou livre disso”;

² Declarações disponíveis em vídeo editado pelas Edições Pneuma.

“Gosto de louvar livremente, e aqui posso fazer isso quando quiser”; “É tudo tão cinzento na Igreja que o Renovamento até me parece outra coisa”; “Aqui as pessoas é que contam”, etc.

Ou seja, o que encontramos neste *corpus* de opiniões é o que já havíamos encontrado antes – a pessoa individual, com as suas desgraças e depressões, o seu direito à felicidade; a pessoa psicologizada, sociologizada, problematizada, enquanto entidade que precede os aparelhos institucionais e burocráticos. Em poucas palavras: a pessoa da cultura reflexivizada, aquela pessoa que todos os dias nos é trazida pelos *conteúdos* da indústria mediática nas reportagens, nos debates, nos filmes, nas novelas.

Eis como, feita assunto privado, a religiosidade contemporânea, mesmo a mais discreta, continua unida, por caminhos desviados, ao espaço público.

Bibliografia

- ANTUNES, Marinho, 1991, “Movimentos no pós-Concílio. Anotações sociológicas”, *Communio* (1): 5-11.
- BARKER, Eileen e MAYER, Jean-François, 1995, “Introduction”, *Social Compass*, 42 (2): 147-163.
- BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève, 1999, *Le Nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- COSTA, Joaquim, 2006, *Sociologia dos Novos Movimentos Eclesiais; foculares, carismáticos e neocatecumenais em Braga*, Porto, Afrontamento.
- COMTE-SPONVILLE, André e FERRY, Luc, 2000, *A Sabedoria dos Modernos; dez questões para o nosso tempo*, Lisboa, Instituto Piaget.
- DOMINGUES, Bento, 1999, “Crença, descrença e fé cristã”, *Cadernos ISTA*, 7: 5-17.
- FERRY, Luc, 2001 (entrevista ao *Público*, 15.Março).
- GAUCHET, Marcel, 1985a), “Un credo démocratique?”, *Autrement*, 75, décembre: 191-194.
- GAUCHET, Marcel, 1985b), “La religion de la sortie de la religion”, *Autrement*, 75, décembre:12-17.
- GAUCHET, Marcel, 1997, *Le Désenchantement du monde; une histoire politique de la religion*, s/l, Gallimard.
- GIDDENS, Anthony, 1992, *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- HERVIEU-LÉGER, Danièle e CHAMPION, Françoise, 1986, *Vers un nouveau christianisme?*, Paris, CERF.
- JORGE, João C., 1991, “Aspectos psicológicos dos novos movimentos religiosos”, *Communio* (4): 348-361.
- POULAT, Emile, 1997, “La science de la vérité et l’art de la distinction. Intransigence et compromis dans le catholicisme contemporain”, *Social Compass*, 44 (4): 497-506.
- SILVANO, Filomena, 1997, *Territórios da Identidade; representações do espaço em Guimarães, Vizela e Santa Eulália*, Oeiras, Celta.
- SIRONNEAU, Jean-Pierre, 1982, *Sécularisation et religions politiques*, Paris/Nova Iorque, Mouton Éditeur/ La Haye.
- STARK, Rodney e BAINBRIDGE, William Sims, 1980, “Towards a theory of religion: religious commitment”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, 19(2), June: 114-128.
- WALLIS, Roy e BRUCE, Steve, 1992, “Secularization: the orthodox model”, in BRUCE, Steve (ed.), *Religion and modernization: sociologists and historians debate the secularization thesis*, Oxford, Clarendon Press: 8-30.
- WILSON, Brian, 1975, “The debate over ‘secularization’: religion, society & faith”, *Encounter*, XLV (4), October, 77-84.

Leituras

Moreira, Vital (1997) *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra: Almedina

Joaquim Fidalgo

Como o autor informa logo no início, este livro apresenta dois capítulos da sua tese de doutoramento, defendida na Universidade de Coimbra, em Maio de 1997, e intitulada *Auto-Regulação Profissional e Administração Autónoma (A organização institucional do vinho do Porto)*. Um dos capítulos é genericamente dedicado à “auto-regulação profissional” e outro à “auto-administração profissional”. O interesse desta obra para quem queira debruçar-se sobre as questões globais da regulação – e muito em especial das relações triangulares, neste domínio, entre o Estado, o Mercado e a Sociedade – está na profunda abordagem teórica que Vital Moreira faz aos conceitos em presença e na especificação das diferentes modalidades em que são habitualmente trabalhados. As relações entre auto-regulação e os diferentes tipos de organizações profissionais, os instrumentos auto-regulatórios, a análise comparativa da auto-regulação face à regulação *tout court* e à desregulação, a articulação entre auto-regulação e sistemas regulatórios, ou entre auto-regulação e formas diversas de corporativismos são, entre muitos, pontos abordados pelo ilustre professor de Direito e constitucionalista. O segundo capítulo dedica-se ao conceito de auto-administração profissional – e, a partir dele, à análise do “variado universo das organizações que compõem a administração autónoma da economia e da vida profissional” (p. 184), tanto em Portugal como em alguns países da União Europeia (França, Alemanha, Itália, Espanha, por exemplo). No estudo sobre os sistemas de regulação das profissões, reflecte-se sobre temas de grande actualidade, como o sentido das corporações profissionais, a história e funções das ordens profissionais ou a sua comparação com as funções dos sindicatos.

Enfatizando a “notável variedade das expressões da auto-administração profissional historicamente realizadas”, tal como as foi percorrendo ao longo da sua vasta investigação, Vital Moreira sustenta que elas “não são mais do que espécies de um mesmo género, a saber, a institucionalização oficial do autogoverno profissional de determinadas relações económico-profissionais” (pp. 387-388). E acrescenta: “Da autodisciplina das profissões liberais à autojurisdição das comunidades de regantes, das câmaras de comércio e indústria à auto-administração dos jornalistas portugueses, da auto-regulação dos produtores de leite britânicos à auto-administração dos vicultores dos países do sul da Europa – a ideia de auto-administração económica é hoje

* Professor de Jornalismo na Universidade do Minho e membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (jfidalgo@ics.uminho.pt)

uma realidade diversificada, multifacetada e presente, em maior ou menor medida, em todos os países” (p. 388). Sendo certo que, como diz ainda Vital Moreira nas conclusões do seu trabalho, “os sistemas regulatórios da economia são, cada vez mais, sistemas mistos, que conjugam em doses diversas elementos de regulação estadual e de auto-regulação publicamente institucionalizada ou reconhecida” (p. 389).

Aznar, Hugo (2005) *Comunicação Responsável – A auto-regulação dos media*, Porto: Porto Editora.

Joaquim Fidalgo*

Hugo Aznar, reputado professor e investigador da Universidade Cardenal Herrera CEO (Valência, Espanha), é um dos mais destacados estudiosos contemporâneos da auto-regulação dos *media* – aqui se incluindo o jornalismo, mas não só. A sua obra *Comunicación Responsable*, originalmente publicada em 1998, conquistou mesmo o primeiro lugar na X Edição dos Prémios à Investigação sobre Comunicação de Massas, patrocinados pelo Conselho do Audiovisual da Catalunha. *Comunicação Responsável*, o título lançado em 2005 pela Porto Editora, é a tradução portuguesa deste livro – mais concretamente, de uma sua segunda edição, entretanto revista e aumentada. Ao longo de cerca de 270 páginas, Aznar percorre com detalhe os diversos mecanismos voltados para a auto-regulação dos meios de comunicação social (sejam os de iniciativa dos jornalistas, no seio de redacções concretas ou do grupo profissional no seu todo, sejam os de iniciativa das empresas mediáticas), focando-se em alguma medida na realidade espanhola, mas indo quase sempre para além dela, fornecendo elementos para a melhor compreensão da génese histórica e do desenvolvimento destes instrumentos destinados a contribuir para a existência de *media* cada vez mais livres, sim, mas também cada vez mais responsáveis.

É, aliás, na necessidade de conjugar adequadamente o binómio liberdade/responsabilidade que Hugo Aznar alicerça o imperativo da auto-regulação e a sua vantagem comparativa face a outros mecanismos ou processos, exteriores aos *media*, de regulação das actividades de comunicação pública. Como escreve logo no início, “[a] liberdade de expressão, da qual beneficiam os *media*, foi conquistada como um espaço de liberdade vedado à interferência do poder público. Pretender agora regular esse espaço de liberdade através da lei ou da intervenção estatal seria, em certa medida, contraditório face ao próprio processo de avanço histórico dessa liberdade” (p. 11). Se isto é assim, não é menos verdade que o funcionamento dos *media* em sociedades de livre mercado, como as nossas, pode fazê-los tributários de uma exclusiva lógica económica e empresarial, com isso correndo o risco de produzir “graves desvirtuações do sentido e da função que devem cumprir” (p. 10). E o discurso dominante, nas posições neoliberais que se vão disseminando hoje em dia, reclama uma total desregulação dos *media* – mas uma desregulação que, afinal, acaba por ser uma forma subtil de regulação, feita exclusivamente segundo a lógica do negócio e a ‘mão invisível’ do mercado.

* Professor de Jornalismo da Universidade do Minho. Membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Declaração de interesses: Joaquim Fidalgo é, juntamente com Manuel Pinto, o coordenador da Colecção Comunicação, da Porto Editora. (jfidalgo@ics.uminho.pt)

Ora é na tentativa de ultrapassagem desta visão dicotómica que Aznar situa, então, a proposta auto-reguladora: uma proposta que não deixa os *media* exclusivamente à mercê dos critérios económicos e empresariais (sob pena de poderem esquecer as suas indeclináveis responsabilidades sociais), mas também uma proposta que procura preservá-los de uma intervenção do Estado que possa fazer perigar a sua irredutível exigência de liberdade. A auto-regulação, nas suas palavras, significa assim “uma deslocação do ajuste normativo dos *media* do Estado – e a sua regulação jurídico-administrativa – e do mercado – e a sua regulação económica – para a *sociedade civil* e a sua *regulação ética*” (p. 13). Pode, por este caminho, tornar-se “efectiva a exigência de responsabilidade que a sociedade reclama aos *media* sem o risco de restringir a liberdade dos mesmos, evitando ao mesmo tempo a amoralidade – ou imoralidade – própria do mercado” (*ibidem*).

É este um processo difícil e exigente, pois implica que os próprios protagonistas da actividade mediática – os empresários, os jornalistas, o próprio público, cada vez menos encarado como mero receptor passivo e mais como actor de corpo inteiro da relação comunicativa – assumam, livre e responsabilmente, o compromisso voluntário de velar pela promoção dos bens internos da comunicação, não deixando que a eles se sobreponham outros critérios ou interesses particulares. É, no entanto, segundo o autor, a forma mais correcta de “conseguir melhores meios de comunicação social, mais ajustados aos valores e princípios da comunicação” (p. 9). A implementação dos diferentes mecanismos de auto-regulação (“a tarefa pendente do jornalismo”, como diz Aznar) contribui, com efeito, para “criar as condições para um exercício melhor e mais digno da actividade jornalística e para proporcionar à ética da comunicação uma eficácia real e uma presença social” (p. 18).

Feita uma introdução onde são definidos os conceitos básicos e discutidas algumas das dúvidas mais recorrentes sobre a auto-regulação dos *media* (designadamente a sua suposta falta de eficácia), o autor dedica um primeiro capítulo aos códigos deontológicos dos jornalistas – o mecanismo auto-regulador mais antigo e mais disseminado por variadíssimas latitudes –, falando-nos da sua história, do seu conteúdo (e das respectivas revisões, frequentes sobretudo nos anos 1990), da sua função e utilidade. Sem descuidar a importância que tais documentos assumem, conclui, entretanto, que seria pouco correcto depositar neles todas as esperanças para a existência de meios de comunicação adequadamente auto-regulados: “Os códigos representam um primeiro passo iniludível, mas, no difícil caminho de construir um mundo da comunicação mais ético e comprometido com os valores humanos, fazem falta novos passos” (p. 60).

Estes “novos passos” são, depois, divididos por Hugo Aznar em três grandes áreas: a área das responsabilidades que, no domínio da auto-regulação, cabem às empresas de comunicação social e aos *media* enquanto tais (Capítulos II e III), a área do que compete especificamente aos profissionais dos *media*, seja enquanto grupo profissional alargado, seja enquanto colectivos específicos no espaço de uma redacção (Capítulos IV e V), e, finalmente, a área do que mais especificamente tem a ver com os públicos e com a sua participação activa nos processos mediáticos (Capítulos VI e VII).

As tensões e contradições que podem atravessar o interior das empresas mediáticas – divididas entre o desejo de obter o maior lucro possível, enquanto empresas, e o propósito de prestar um serviço à sociedade, enquanto meios de comunicação social – reclamam delas, segundo o autor, a assunção de algum compromisso ético decorrente da sua especificidade (uma especificidade que tem a ver com a natureza muito particular do bem com que trabalham e que comercializam, ou seja, a informação). Dada esta infra-estrutura empresarial em que se exerce a actividade da comunicação pública, e em cujo contexto laboral se inserem obrigatoriamente os jornalistas, parece claro que as exigências éticas do processo comunicativo não podem ser deixadas apenas à responsabilidade dos profissionais: por muito autónomo que seja o seu funcionamento, os condicionalismos da actividade industrial e comercial implicam que a própria empresa assuma alguns princípios e regras neste domínio, se não quer entregar-se única e exclusivamente às lógicas económicas de mercado. Códigos internos de conduta (sejam dos meios, sejam da própria empresa como um todo), estatutos editoriais, livros de estilo, são mecanismos auto-reguladores que a empresa mediática pode adoptar, com a vantagem de que definem e adoptam normas de funcionamento para o interior mas, simultaneamente, tornam público e visível, para o exterior, um compromisso público com princípios e valores que colocam a exigência ética em lugar destacado. Aznar evoca, a este propósito, a Resolução 1003 do Conselho da Europa (datada de 1993), segundo a qual “as empresas de informação devem ser consideradas como empresas socioeconómicas especiais cujos objectivos empresariais devem ser limitados pelas condições que devem tornar possível a prestação de um direito fundamental” (p. 92).

Uma responsabilidade muito particular em matéria de auto-regulação é, entretanto, esperada dos próprios profissionais da comunicação social, no pressuposto de que eles dão corpo e voz ao direito fundamental (e universal) à liberdade de expressão mas, simultaneamente, devem dar resposta ao não menos fundamental direito de todos os cidadãos a uma informação completa, rigorosa, fiável e independente. O empenhamento dos jornalistas na criação de condições – legais, sociais, económico-laborais – que lhes permitam exercer adequadamente este ofício é um dos lados da moeda, sendo o outro, em contrapartida, a sua garantia de que a exercerão com respeito escrupuloso pelos direitos básicos de todos e com fidelidade aos princípios éticos e às regras deontológicas essenciais da sua actividade (da qual deverão, aliás, prestar contas ao público). A afirmação consequente do jornalismo como uma profissão – com o que tal implica de domínio aprofundado de um saber e um saber-fazer próprios, de organização em termos colectivos para o controlo da actividade pelos próprios pares, e de orientação por uma lógica de serviço desinteressado à comunidade – é considerada por Hugo Aznar um dos elementos essenciais para que os jornalistas desenvolvam uma cultura de exigência ética e de escrupulo deontológico. Mas, como “o jornalismo não é uma profissão liberal no sentido habitual do termo” (p. 149), esta exigência ética e deontológica precisa de ser traduzida também em mecanismos auto-reguladores que, no interior concreto das redacções e das empresas, garantam, por um lado, o

funcionamento dos profissionais em condições de mínima autonomia editorial (face, desde logo, aos critérios comerciais que coexistem nas estruturas empresariais em que trabalham) e, por outro lado, assegurem o controlo da sua actividade, para que ela não se desvie dos “bens internos” da comunicação pública. Estatutos de redacção e conselhos de redacção são exemplos de instrumentos que contribuem para a realização destes objectivos.

O edifício auto-regulador ficaria incompleto, no entanto, se nele não se desse também um lugar aos públicos – afinal, a razão última de ser do trabalho da comunicação social. A responsabilidade dos *media* é uma responsabilidade “para com” alguém e, nesse sentido, o imperativo de prestação de contas (ou *accountability*) à sociedade por aquilo que se faz, e como se faz, acaba por ser o corolário obrigatório de uma postura efectivamente responsável para além das meras boas intenções individuais. Mecanismos de auto-regulação que, mesmo decorrendo da livre iniciativa dos *media* ou dos seus profissionais, incorporam a voz e a opinião do público – como os provedores do leitor / do ouvinte / do telespectador, ou os conselhos de imprensa – desempenham, aqui, um papel importante e têm suscitado interesse crescente nos últimos anos. A ultrapassagem de uma concepção dos auditórios como meros receptores passivos e, pelo contrário, a sua consideração como parceiros centrais do processo comunicativo, como que fecha o círculo alargado das vontades auto-reguladoras e do seu empenho na constante melhoria da qualidade dos *media*. E é um passo que deve ser dado sem receios de interferências abusivas que alguma tentação corporativa dos jornalistas, ou a afirmação enfática do direito de propriedade dos empresários, por vezes dificulta. Isso mesmo esclarece Aznar no seu livro: “O papel do público não é determinar a linha editorial de um meio de comunicação social, mas exigir que essa linha se ajuste à promessa feita no momento adequado, através dos princípios [enunciados] e, da mesma forma, que sejam assumidas as responsabilidades, obrigações e valores associados ao bem que é difundido, ou seja, à informação e à comunicação” (p. 184).

Optimista quanto à atenção crescente que a proposta da auto-regulação dos *media* parece vir recebendo (no seio dos *media* e para além deles), o autor desta obra nem por isso deixa de encarar com prudência as expectativas que nela possam ser colocadas, no que tem a ver com resultados práticos. Insiste, isso sim, na bondade desta via enquanto alternativa vantajosa face a mecanismos reguladores impostos do exterior (cujos efeitos perversos potenciais não se cansa de apontar), deixando uma nota de confiança no desenvolvimento simultâneo de diversos mecanismos que concorram para este mesmo fim. A eficácia da auto-regulação, como sublinha, “não deve ser avaliada apenas pela eficácia isolada de cada um destes mecanismos, mas pela eficácia conjunta de pelo menos alguns deles” (p. 23). Insiste, assim, na “lógica de rede” com que devem ser encarados e promovidos os mecanismos de auto-regulação, com a convicção de que “a eficácia de cada um deles aumenta conforme a quantidade e variedade dos restantes, e cresce também com a complementaridade existente entre eles” (pp. 22-23). Ou seja: “Quanto mais mecanismos existirem, maior será o reforço mútuo e, portanto, maior será a eficácia de cada um e de todos eles em conjunto” (*ibidem*).

Deixe-se, em complemento ao que aqui fica dito, uma última nota para destacar o trabalho de investigação e de divulgação desenvolvido por Hugo Aznar em outros domínios da comunicação, sempre com um grande empenho nas vantagens da auto-regulação. Em *Ética de la Comunicación y Nuevos Retos Sociales* (Paidós, 2005), aborda com detalhe os códigos e recomendações existentes quanto ao tratamento de temas muito actuais como as catástrofes e tragédias humanitárias, o racismo, a imigração e a xenofobia, o terrorismo, a discriminação das mulheres ou a violência doméstica. Em *Pautas Éticas para la Comunicación Social* (Universidade Cardenal Herrera-CEU, 2005), fornece um conjunto de guias para os profissionais da comunicação no que tem a ver, sobretudo, com o tratamento das questões dos menores e com a repercussão dos *media* (em particular a televisão) na infância. E em *Ética e Periodismo* (Paidós, 1999), faz um levantamento exaustivo dos códigos, estatutos e outros documentos (entre eles os dimanados de organizações internacionais como a Unesco, o Conselho da Europa ou a Federação Internacional dos Jornalistas) orientados para a auto-regulação genérica dos meios de comunicação social. São exemplos de uma bibliografia já vasta que muito tem contribuído para colocar na agenda dos debates públicos – e nas preocupações dos profissionais – o desafio, difícil mas sem dúvida aliciante, da auto-regulação dos *media*.

Leeuwen, Theo Van e Carey Jewitt (eds.) (2001) *Handbook of Visual Analysis*. London: Sage

Zara Pinto-Coelho

Ao longo dos anos as práticas comunicacionais quotidianas dos chamados países desenvolvidos têm vindo a mudar. Uma das manifestações desta mudança reside no uso crescente das imagens visuais em todos os domínios da vida social e cultural. Quando lemos jornais ou revistas, e até mesmo géneros textuais mais nobres, como sejam documentos produzidos por universidades, empresas e departamentos governamentais, raramente estamos conscientes desta tendência e do seu potencial retórico. Mas existe já uma abundante literatura nas ciências sociais e humanas que abre caminho para o desenvolvimento das competências necessárias a práticas de leitura mais atentas, e ao exame sistemático das práticas visuais que inundam a cultura contemporânea. Uma dessas obras é o manual de análise visual editado por Theo van Leeuwen e Carey Jewitt. Trata-se de uma introdução multidisciplinar a um amplo e diversificado leque de métodos de análise visual, contemporânea de uma série de obras sobre o assunto. Uma dessas obras é o livro *Visual Methodologies*, de Gillian Rose (2001). Ao contrário do que se verifica neste livro – em que a autora se apropria de algumas abordagens de análise visual e as apresenta ao leitor –, Theo van Leeuwen e Carey Jewitt dão voz a um conjunto de dez peritos (incluindo eles próprios) representantes de diferentes áreas de investigação dos estudos visuais. São elas: análise de conteúdo, antropologia visual, estudos culturais, iconografia, psicanálise, semiótica social, etnometodologia e teoria do cinema. Cada um dos oito capítulos, escrito por um desses peritos, introduz-nos de forma clara, informativa e pedagógica na teoria e na aplicação dos respectivos métodos e apresenta estudos de caso elucidativos. O que torna ainda mais interessante e profícua esta escolha é o facto de estes capítulos não serem estanques. Por um lado, porque são os próprios autores que fazem remissões para outros capítulos. Por outro, e esta será talvez a novidade maior, porque vários autores incluem nas suas análises recursos retirados das outras perspectivas, constituindo assim exemplos evidentes da multidisciplinaridade em acção. Refiro-me aos capítulos 2 (Bell), 5 (Van Leeuwen), 7 (Jewitt e Oyama), 8 (Goodwin) e 9 (Iedema) e às propostas de combinação entre análise de conteúdo e análise semiótica social, semiótica e iconografia, semiótica social e etnometodologia, e teoria do cinema e semiótica social, respectivamente. Para além da intertextualidade e do diálogo interno, há outro factor que contribui para a coerência da obra: todos os capítulos seguem uma estrutura semelhante. Antes de passarem à análise do caso ou casos, os autores introduzem o leitor nas definições teóricas do

Professora de Teoria e Análise do Discurso na Universidade do Minho. Membro do Centro de Estudos e Comunicação e Sociedade (zara@ics.uminho.pt)

campo e rematam com um balanço centrado no(s) método(s) em causa, nos seus limites e na sua validade, e nas suas diferenças e semelhanças.

No segundo capítulo, Phillippe Bell, conhecido pelo seu vasto trabalho sobre a linguagem e o discurso da imprensa diária escrita, centra-se na análise de conteúdo, mostrando – através do exemplo da capa da revista feminina *Cleo* – como é que este método que sabemos quantitativo se pode articular com métodos qualitativos. Passo a passo, Bell mostra como proceder numa análise deste tipo, indicando e explicando os aspectos a ter em conta (definição de variáveis, dos seus valores e respectiva quantificação), e os cuidados de objectividade e de consistência que enformam a classificação de dados visuais. Trata-se de um exercício nem sempre fácil de acompanhar, pelo menos para os leitores menos familiarizados com a análise quantitativa. No entanto, especialmente para aqueles cuja leituras sobre a análise de conteúdo se esgotam na obra de Laurence Bardin (s/d), este capítulo de Bell sobre a possibilidade de estender a quantificação ao visual abre com certeza novos caminhos. Mas, como defende o autor, não nos devemos deixar fascinar ou limitar por esta possibilidade: qualquer análise de conteúdo de textos visuais deve “suplementar e estender os seus resultados através de uma análise detalhada de exemplos típicos” (p. 34). Este é um exercício que o autor propõe aqui apenas em termos de hipótese, mas que vai continuar em trabalhos posteriores (Bell, 2002).

Collier, no capítulo 3, concentra-se na fotografia, e dada a sua formação de antropólogo, chama-nos a atenção para um aspecto fundamental na compreensão do visual: a necessidade de levar em conta o contexto, de procurar informação contextual que torne a imagem ou imagens analiticamente inteligíveis. Apesar de o título deste texto apontar para a pluralidade (“Abordagens à análise na antropologia visual”), o que encontramos aqui descrito é apenas a abordagem de Collier, uma abordagem baseada nos princípios do realismo visual e centrada no “estudo da comunidade”. No entanto, este capítulo torna-se particularmente interessante pelo conjunto de recomendações que nele podemos encontrar para tornar a prática da investigação visual mais fácil e produtiva. Collier tem o cuidado de incluir dicas muito concretas que raramente encontramos em livros de métodos, e fá-lo de uma forma muito original e prosaica. Para este investigador “devemos brincar com as imagens até que elas falem connosco directamente, e é desse diálogo que tiramos os nossos resultados” (p. 59).

No capítulo 4 Martin Lister e Liz Wells apresentam uma introdução compreensiva, historicamente informada e interdisciplinar aos estudos culturais como uma análise do visual que “permitem ao analista levar em conta os muitos momentos que integram o ciclo de produção, circulação e consumo da imagem através dos quais os significados se acumulam, escorregam e mudam” (p. 90). Este capítulo – central no livro – fornece não só um sumário exaustivo das abordagens ao visual dos estudos culturais, como constitui também, no contexto desta colectânea multidisciplinar, um ponto de referência que enforma o uso dos métodos descritos nos outros capítulos. Contrariamente ao que defende Collier, Lister e Wells argumentam que as fotografias são “artefactos culturais codificados de forma complexa, e não “uma fonte de factos objectivos e desinte-

ressados” (p. 89), um argumento que é ilustrado pela análise de um conjunto diverso de fotografias. No global, diríamos que os autores são bem sucedidos nesta tarefa.

O tema de que se ocupa Theo van Leeuwen no capítulo 5 é a semiótica visual de Roland Barthes e a iconografia. Segundo o autor, as principais diferenças entre os métodos residem em primeiro lugar nos objectos de estudo respectivos: obras de arte do passado *versus* as imagens mediáticas do presente. Outra diferença é que a semiótica visual de Barthes se centra na imagem em si e trata os significados culturais como um dado adquirido, enquanto a iconografia também usa argumentos baseados na comparação intertextual e na investigação de arquivo, prestando atenção ao contexto em que a imagem é produzida e posta a circular, e aos “comos” e “porquês” do surgimento histórico dos significados culturais e das suas expressões (p. 94). Contudo, van Leeuwen mostra no seu artigo, através de exemplos concretos, como é que a iconografia também pode ser aplicada na análise de imagens contemporâneas.

No capítulo 6, Gertraud Diem-Wille recorre a estudos de casos para demonstrar o valor do uso dos desenhos infantis em projectos de investigação na área da psicanálise e das ciências sociais. Como expressões “de desejos inconscientes e de conflitos” (p. 132), esses desenhos podem complementar a informação fornecida por entrevistas em projectos desenvolvidos na área das ciências sociais, embora, como ela própria o reconhece, tal tarefa exija que o entrevistador esteja familiarizado com a teoria psicanalítica.

A forma como a semiótica social aborda a comunicação visual é o tópico de que nos falam Carey Jewitt (uma das editoras deste livro) e Rumiko Oyama no capítulo 7. Para ilustrar esta abordagem, os autores recorrem a várias imagens de um estudo sobre a representação visual da heterossexualidade masculina em materiais de saúde sexual britânicos dirigidos a pessoas entre os 13 e os 19 anos de idade. Embora os autores descrevam e expliquem com algum detalhe os principais recursos que a semiótica social dispõe para explorar a imagem, a complexidade original desta abordagem não facilita a sua compreensão, facto que é reconhecido pelos próprios autores. Contudo, Jewitt e Oyama chamam a atenção para um aspecto fundamental: a ideia de que a semiótica social visual só por si não é suficiente. Desenganam-se, portanto, os que a pensam como “receita”. Se é verdade que esta abordagem pode revelar coisas que não são evidentes à primeira vista, também é certo que o seu potencial se revela apenas numa equação interdisciplinar que envolva teorias sociais relevantes para o estudo em causa, e outras metodologias que permitam uma análise mais sistemática e comparada de conjuntos de imagens (p. 154). Só desta forma esta abordagem poderá conseguir atingir o fim último a que se propõe: “ajudar a melhorar e mudar as práticas (como a produção de brochuras informativas, ou o ensino), que pode depois levar (...) ao desenvolvimento de recursos semióticos novos e a um uso diferente dos recursos existentes” (p. 155).

Charles Goodwin discute no capítulo 7 o papel de um leque de diferentes tipos de imagem no trabalho dos cientistas e de outros peritos. Neste caso, o da análise conversacional e da etnometodologia, a análise visual não se ocupa tanto das imagens, mas antes da análise do desenrolar dinâmico de práticas comunicativas onde as imagens e

outros signos não verbais (*e.g.*, olhar, orientação do corpo, gestos) desempenham um papel. Goodwin centra-se na forma como as imagens são construídas, vistas e usadas pelos participantes num ambiente específico, e usa para ilustrar a sua argumentação diferentes tipos de exemplos (*e.g.*, conversas, práticas científicas, policiais). Este capítulo constitui um bom exemplo a favor da necessidade de a análise visual integrar nas suas preocupações a análise das práticas discursivas – aqui definidas como “as práticas mais gerais usadas para construir a acção no interior da interacção humana situada” (p.179) – e evitar assim uma excessiva particularização e atomização que pode levar a um foco redutor na imagem visual como objecto e produto.

O capítulo 9 explora a possibilidade de combinar conceitos da teoria do cinema com a semiótica social na análise de telefilmes, usando como exemplo um documentário sobre um hospital. Rick Iedema mostra que uma análise sócio-semiótica dos traços visuais, linguísticos e sonoros pode revelar como é que neste tipo de filme são construídos e reforçados os “efeitos de verdade” de pontos de vista particulares, neste caso concreto, de uma minoria profissional.

A diversidade de abordagens e disciplinas reunidas neste manual, assim como a exemplificação do seu funcionamento, constituem sem dúvida pontos fortes desta obra. Dá aos principiantes a possibilidade de ficarem com uma ideia geral da diversidade de métodos existentes, ao mesmo tempo que alarga os horizontes dos estudiosos ou investigadores do visual. No entanto, como é facilmente compreensível, o risco da simplificação é enorme. A complexidade dos quadros teóricos e metodológicos das abordagens discutidas não é compatível com o magro espaço a que têm direito. Apesar de tudo, parece-nos que o esforço dos editores foi bem sucedido: o de produzirem um livro que dá um conjunto de escolhas passíveis de serem usadas na “investigação da representação visual de assuntos sociais significantes” (p. 1). O último aspecto a salientar é o facto de os editores não tomarem como sua a prerrogativa de “construir argumentos teóricos a favor da ideia da imagem como construção ou como realidade” (p. 5). Preferem antes chamar a atenção para esta distinção, ao mesmo tempo que mostram como é que em projectos de investigação específicos se tem de fazer uso da diversidade para dar resposta ao pretendido. Esta flexibilidade e abertura disciplinar são para mim uma das riquezas desta obra. Só este modelo democrático de multivocalidade disciplinar poderá permitir avançar no conhecimento e na compreensão do mundo visual à nossa volta. Como dizem os editores, a análise visual permanece uma arte de interpretação, mas deve assentar numa análise detalhada e sistemática. A obra recenseada ilustra a abertura que deve fazer parte dessa arte e desse saber.

Referências bibliográficas

Bardin, Laurence (s/d) *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Ed. 70.

Bell, Allan (2002) “Goffman’s *Gender Advertisements* revisited: Combining content analysis with semiotic analysis” in *Visual Communication*, 1, 2, 203-222.

Rose, Gillian (2001) *Visual Methodologies*. London: Sage.

Ruão, Teresa (2006) *Marcas e Identidades – Guia da concepção e gestão das marcas comerciais*, Porto: Campo das Letras.

Madalena Oliveira*

Pode dizer-se que *Marcas e Identidades* é, em parte, um livro prático, na medida em que ajuda a reflectir sobre estratégias de comunicação e marketing. É, pois, verdade que ele visa, como se lê na introdução, analisar a identidade como “um tema de particular actualidade na gestão de marketing das marcas” (p. 17). Contudo, pode dizer-se também que há neste texto de Teresa Ruão uma certa poética dos objectos. E desse ponto de vista não é apenas de um guia técnico que falamos. É que, ao averiguar a gestão das marcas comerciais, a autora coloca-nos diante da relação afectiva e sensível que nos liga às coisas, que é, por sinal, a relação que melhor diz do modo como vivemos o tempo dos objectos, ou, como diz Baudrillard, do modo como “existimos segundo o seu ritmo e em conformidade com a sua sucessão permanente” (1995:15). Este é, por isso, também um livro sobre emoções. Indagando as estratégias de concepção e de divulgação próprias do marketing comercial, em *Marcas e Identidades* somos confrontados com as marcas que os objectos deixam em nós e, de certo modo, com as marcas que, por causa dos objectos, deixamos uns nos outros.

Depois de Baudrillard, é comum dizer-se que vivemos sob o signo do consumo, cuja referência absoluta seria a felicidade, qual equivalente da salvação (1995:47). Por força da moda, onde, no dizer de Lipovetsky, se dá “a febre moderna de novidades, a celebração do presente social” (1989:17), vivemos, como reconhece Teresa Ruão desde as primeiras páginas, segundo o forte protagonismo assumido pelas marcas (p. 16). Procurar entender o seu modo de funcionamento e, principalmente, o seu papel social, seria, pois, para a autora, pretexto bastante para uma investigação que tem por base a necessidade de perceber “o que pode conduzir a gestão das marcas nos próximos anos” (p. 17).

Se bem que a sua invenção seja anterior ao aparecimento da publicidade e aos meios de comunicação de massas propriamente ditos, é por certo ao desenvolvimento dos *media* que se deve o triunfo das marcas, cujo estudo nos remete “para a actividade mercantil que cedo se desenvolveu e prosperou” (p. 21). Nascendo da “necessidade dos fabricantes de identificarem a sua oferta, a diferenciarem da concorrência e (...) apelarem ao consumo” (pp. 25-26), as marcas são, em parte, responsáveis pela metamorfose do tempo irreversível em *tempo de coisas* (Debord, 1992), ou não fosse a arma da sua vitória a produção em série de objectos. Mas mais do que um tempo de produção ou um tempo-mercadoria, o tempo das marcas é sobretudo o da sedução das

* Professora na Universidade do Minho. Investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (madalena.oliveira@ics.uminho.pt)

coisas, que é, de acordo com Lipovetsky, o tempo da “economia frívola, virada para o efémero e para o último grito” (1989: 221).

Não será, portanto, extraordinário se dissermos, na esteira deste livro, que as marcas se ordenam segundo a lei da sedução. Mais do que um apelo ao consumo, há nelas um apelo à ligação, de que se tem ocupado o marketing do relacionamento, cuja abordagem vê na interacção entre a marca e o consumidor “uma ligação de significação”, “um contrato sobretudo simbólico que supõe a transferência de valores, princípios e imagens entre si” (p. 46). Se, inscrevendo as marcas no regime do consumo, poderíamos sugerir que elas estão exclusivamente ligadas a uma ideia de prazer imediato, segundo a proposta do marketing de relacionamento que a autora nos apresenta, dir-se-ia antes que às noções de curto prazo se sobrepõe uma noção de longo prazo, defendendo-se “o estabelecimento de relações quase vitalícias”, fundadas na promessa da marca e nos seus sinais de identidade. Visando vínculos duradouros, ao marketing dos nossos dias convém, por isso, “saber exactamente o que o cliente pretende, atingindo o cliente certo, na altura certa e com o produto certo” (p. 46).

Gerir as marcas “como ‘entidades vivas’, com a sua própria ‘personalidade’, e com as quais podemos estabelecer ‘relacionamentos’” (p. 30), eis, pois, uma das aspirações do marketing que assim desloca para o domínio comercial uma nova linguagem através da qual se propõe uma espécie de biologização dos objectos. Estando então para os objectos como a personalidade para as pessoas, as marcas operam segundo caracteres constitutivos de uma espécie de ser carismático “capaz de gerar motivação” (p. 59). Mas fazer a “transposição das características humanas para objectos inanimados” (p. 30), supõe considerar que as próprias marcas se tornam desejantes, maquinadoras de paixões. Daí que à identidade das marcas esteja intimamente vinculado um imperativo de comunicação de massas, cujos dispositivos “instalem nos públicos uma percepção clara dos benefícios emocionais e funcionais da marca” (p. 69). Com efeito, “a marca não existe como um fim em si, mas na medida em que representa a oferta organizacional e se projecta aos consumidores” (p. 69), ou seja, na medida em que estabelece ligações.

Geridas numa sociedade de dominante sensológica, como diria Perniola (1993), as marcas comportam, de acordo com a proposta analítica deste livro, atributos emotivos que fazem dos produtos ou empresas que representam objectos quotidianos de afecção. Numa ordem de produção e de consumo, as marcas configuram, na verdade, um deslizamento “de uma *lógica da identidade* para uma *lógica da identificação*” (Maffesoli, 1988:244), na medida em que mobilizam para um sentir em conjunto (Perniola, 1993), ou seja, para uma partilha de valores e referências no seio de uma mesma comunidade de consumo. Veículo privilegiado da comunicação de marca, a publicidade tem em todo este processo uma *performance* inalienável: a ela compete “proporcionar informação sobre uma ou mais características e atributos dos produtos, num contexto certamente persuasivo mas nunca enganoso” (p. 79). Mas a comunicação de marca não é apenas devedora da publicidade. Referindo-se, no final do capítulo 4, aos meios alternativos, Teresa Ruão anota, em síntese, o papel da promoção de vendas, das relações públicas

e dos patrocínios (p. 83) como modos de as marcas procurarem “soluções criativas e inovadoras, que façam chegar as mensagens aos públicos-alvo, mas que assegurem também consistência e coerência de sentidos” (p. 86).

Dizíamos antes que *Marcas e Identidades* é também um livro de emoções. Tínhamos nesse momento a ideia de que as marcas “agem” como estímulos dos nossos sentidos, despertando em nós sobretudo um desejo pela compra e pela propriedade dos objectos. Mas, depois de termos dito que as marcas são da ordem da sedução, será seguro que não é apenas numa arqueologia dos efeitos que encerramos o capital sensitivo das marcas. É que, se “gerir a marca significa administrar o seu conjunto de activos” (p. 97), então é tarefa dos *marketers* “criar para os produtos personalidades fortemente relacionadas com o carácter próprio ou imaginado dos seus consumidores-alvo” (p. 100). Dito de outro modo, gerir a marca é tomá-la a ela própria como emoção e, portanto, como sujeito de uma erótica, cujo “carácter e demais aspectos intangíveis resultam da comunicação que se desenvolve de forma planeada com os consumidores” (p. 101).

Investindo os objectos de *sex-appeal*, as marcas estão então para lá do sentido puramente económico. Elas actuam ainda, ou sobretudo, como “expoente cultural de classe” (Baudrillard, 1995:91), sendo a sua dimensão simbólica o que de verdade parece revelar o seu êxito, ou por outra, o seu carisma. É justamente numa das mais carismáticas marcas portuguesas (p. 105) que Teresa Ruão fixa o olhar empírico deste guia cujo objectivo estava traçado desde o início: “averiguar a identidade da marca *Vista Alegre clássica*, analisando as suas funções de representação e apelo no marketing das marcas”, por um lado, e por outro, “reconhecendo os seus traços caracterizadores e percebendo de que forma são usados para representar a promessa da empresa e apelar ao consumo” (p. 18).

Fundada em 1824 de acordo com provisão régia de D. João VI, a *Vista Alegre* é, no contexto da indústria portuguesa, um caso não só de identidade como também de identificação. Quase à beira de dois séculos de história, poderá dizer-se que a *Vista Alegre* se inscreve no imaginário português como uma das marcas mais significativas na produção de “louça, porcelana, vidraria e processos químicos” (como se previa no projecto inicial de criação da fábrica), mas também – não será excessivo dizê-lo – como uma das marcas da identidade nacional. Por isso, enquanto marca comercial, a *Vista Alegre* presta-se particularmente bem a esta pesquisa desenvolvida sob o signo de *Marcas e Identidades*. Num estudo de caso, que busca na análise de conteúdo um instrumento de diagnóstico da identidade da marca em questão, a autora orienta-se por uma pergunta inicial abreviada nestes termos: “Quais os traços caracterizadores da identidade da marca Vista Alegre clássica e de que forma é usada para representar a oferta organizacional e apelar aos consumidores?” (p. 112). A esta questão, a investigadora associou uma codificação de unidades semânticas agrupadas em nove categorias temáticas de identidade: tradição, família, prestígio, modernidade, vitalidade, qualidade, estabilidade, internacionalização e Portugal (p. 128). Da análise efectuada, inferiu Teresa Ruão que “a identidade nuclear da marca Vista Alegre (...) se define à volta de cinco traços principais”: o respeito pela tradição histórica e de negócio da

empresa; a afirmação permanente do prestígio e preocupação constante com a sua protecção; a capacidade de modernização e renovação da oferta da empresa; a forte ligação a Portugal, à sua história e cultura e a importância da continuidade familiar na liderança da empresa (p. 135).

Apesar dos pontos de debilidade, que dizem respeito à hibridez da identidade da sub-marca Ema, à redução do conceito de identidade da marca *Vista Alegre* a uma dimensão sobretudo visual e ao fraco controlo da distribuição (p.141), a autora concluiu que “a relação que esta marca estabelece hoje com os consumidores, sendo uma ligação estável, porque equilibrada, é também dinâmica e jovem” (p.159). É, porém, certo que 150 anos de monopólio no fabrico de porcelana em Portugal terão contribuído para a “identidade de excelência da marca”, uma identidade que “reside numa matriz com características bem definidas, coerentes com o passado e passíveis de orientação para o futuro” (p. 162). O mesmo século e meio de história terá contribuído assim para um “*bem-estar* mensurável por objectos” (Baudrillard, 1995:47), objectos que se manipulam sempre “como signos que distinguem o indivíduo” (*ibidem*: 60). Na elegância das colecções, na delicadeza da loiça, na íntima conexão com a história de Portugal, a *Vista Alegre* é hoje a marca de uma memória de nacionalidade que, conjugada com “a qualidade, estabilidade e a exclusividade da sua oferta” e com a “notoriedade e reputação” dos seus produtos (p. 163), é ainda signo de um patriotismo que revela uma certa poética do olhar. Fixado nas inscrições da porcelana, este olhar revela não apenas a marca da identidade da empresa, mas sobretudo a marca da identidade de um país, de uma cultura e ainda das idiosincrasias de um povo. Por isso dizíamos que o livro de Teresa Ruão seria também um livro sobre as marcas que os objectos deixam em nós. E porque todos somos iguais apenas perante os objectos enquanto valor de uso, “mas não diante dos objectos enquanto signos e diferenças” (Baudrillard, 1995:91), as marcas de que nos fala este texto são necessariamente também as que nos ligam aos outros em relações cada vez mais decididas pelo marketing.

Referências bibliográficas

- BAUDRILLARD, Jean (1995) *A Sociedade de Consumo*, Lisboa: Edições 70.
- DEBORD, Guy (1992) *La Société du spectacle*, Paris : Éditions Gallimard.
- LIPOVETSKY, Gilles (1989) *O Império do Efêmero – A moda e o seu destino nas sociedades modernas* Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MAFFESOLI, Michel (1988a) “A ética da estética: Homo Estheticus”, in *Revista de Comunicação & Linguagens*, n.º 6/7.
- PERNIOLA, Mario (2004) *O Sex-Appeal do Inorgânico*, Coimbra: Ariadne Editora.
- PERNIOLA, Mario (1993) *Do Sentir*, Lisboa: Editorial Presença.

**Sousa, Helena (org.) (2006) *Comunicação, Economia e Poder*,
Porto: Porto Editora**

Rogério Santos*

Comunicação, Economia e Poder é um volume organizado por Helena Sousa, docente da Universidade do Minho, que aborda um tema – a economia política –, consolidado em países como o Reino Unido e o Canadá e por entidades como a International Association for Media and Communication Research (IAMCR), de que a organizadora do livro faz parte. O cosmopolitismo e o peso da investigação científica na área facilitam a produção de textos de membros bem conhecidos da comunicação internacional (Graham Murdock, Janet Wasco, Vincent Mosco) e outros reflectindo perspectivas diferentes (Edgard Rebouças, Marcial Murciano), sem perder de vista o texto de apresentação da organizadora do volume.

O que se encontra aqui? Helena Sousa di-lo no começo do livro – é “o essencial do pensamento científico sobre a relação entre o poder económico e o poder político, nos processos de permanente reconfiguração das estruturas mediáticas em diversos contextos científicos” (p. 5). E, logo depois, enuncia os objectivos da economia política: relações de poder na produção, distribuição e consumo dos *media*.

Por razões distintas, destaco os textos de Murdock e de Wasco, os de maior consistência científica e visão ampla dos problemas colocados pela economia política. Também destaco os de Rebouças, sobre a realidade da investigação da América Latina, e de Murciano, num texto de maior visualidade, quiçá o mais optimista na boa relação entre Estado e actividades comerciais. A que se opõe o mais pessimista (ou realista), de Murdock, que, após apresentar os pontos de vista de entusiastas do mercado livre e economistas políticos críticos (pp. 16-17), chama a atenção para as cinco maiores intervenções políticas que representam a presente desresponsabilização do serviço público do Estado: privatização, liberalização, comercialização, reorientação da regulação, corporativismo (grupos económicos).

As preocupações de Murdock seguem duas áreas que me são particularmente familiares: indústrias culturais e reconfiguração do espaço público. Por um lado, faz o percurso do conceito de indústria cultural, do peso ideológico em Adorno e Horkheimer ao esvaziamento do conteúdo crítico e à ideia de grupos de indústrias que se tornam um centro da nova economia, com trabalho criativo contínuo de modo a produzir impacto no mercado global (p. 19), em que indústria cultural e indústria criativa se associam. Por outro lado, segue o pensamento de Habermas sobre a refeudalização da esfera pública (embora termine com a esperança da deliberação crítica e aberta dirigida pelos interesses do poder colectivo e governamental) (p. 27).

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

Janet Wasko tem oportunidade de mostrar as bases históricas e teóricas da economia política e as suas relações com outras áreas de investigação como a comunicação e os *cultural studies* (um texto sobre este tema saiu noutro volume da mesma colecção). Acentua a perspectiva dos *cultural studies*, que consideram a economia política como determinista e economicista (p. 51), apesar do desenvolvimento da economia política.

O brasileiro Rebouças nota a apropriação dos latino-americanos das teorias europeias (escola de Frankfurt, Gramsci) e da sociologia empírica norte-americana (*mass communication research*). O que conduziu à necessidade de efectuar um caminho independente, dada a dificuldade de aplicação da teoria à realidade do continente, pelo que se adoptaram novos conceitos, apoiados na teoria da dependência, teologia da libertação e pedagogia dos oprimidos (p. 75). Os estudos de recepção (efeitos das telenovelas nas classes populares) e da comunicação nas comunidades seriam resultados dessas especificidades latino-americanas. Isabel Ferin, actualmente a leccionar na Universidade de Coimbra, é uma representante lusa dessa aplicação brasileira.

Murciano tem um discurso mais próximo das preocupações dos trabalhos da Universidade do Minho (em que Helena Sousa se integra): valores das políticas de comunicação têm de assegurar o pluralismo, acesso e democracia social (p. 115), apontando ainda a diversidade cultural e a defesa da excepção cultural, aos quais eu sou igualmente sensível.

A introdução serena, pedagógica e de contextualização da organizadora do livro estimula a sua leitura, texto que constitui, a meu ver, um dos mais importantes da colecção da Porto Editora.

**Martins, Moisés de Lemos; Sousa, Helena; Cabecinhas, Rosa (eds.)
(2006) *Comunicação e Lusofonia – Para uma abordagem crítica da cultura e dos media*, Porto: Campo das Letras.**

Daniela Bertocchi*

Como definimos *lusofonia* num mundo globalizado? De que maneira configuramos hoje a identidade lusófona? Que (auto-)imagem fazemos da comunidade de duzentos milhões de falantes da Língua Portuguesa? Como percebemos a produção, a distribuição e a recepção de mensagens mediáticas no espaço multicontinental de uma mesma língua? Que estereótipos identificamos neste processo? Que significa viver e partilhar uma mesma língua em oito países diferentes?

Essas são interrogações que correm o sério risco de cair naquilo que a pesquisadora Maria Manuel Baptista chamou de “buraco negro” da lusofonia. Tendem a ser arrastadas para o espaço da “não-reflexão” a respeito daquilo que une todos os falantes da língua portuguesa. Ocorre que o debate em torno do que seja a lusofonia desde há muito tempo vem sendo assinalado – pelo menos no contexto da cultura portuguesa, segundo a especialista – como um lugar do “não-conhecimento” e, sobretudo, do “não-reconhecimento” (mesmo a despeito de o termo ser amplamente utilizado). O que falta são estudos e análises críticas, em qualidade e quantidade, que dêem conta da produção de “uma narrativa já não dominada pela ideologia imperial”.

É exatamente na contra-mão da inércia rumo ao debate menos espesso e comum que surge a brava tentativa de iluminar o conceito de lusofonia e correlacioná-lo com o campo da comunicação, abrindo, a partir daí, um ambiente propício à discussão atualizada sobre a presença desta noção nos vários cantos do mundo em que se fala a Língua Portuguesa. Esta é a proposta da obra coletiva *Comunicação e Lusofonia – Para uma abordagem crítica da cultura e dos media*, publicada no final de 2006 pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho. Os textos apresentados na coletânea são resultado de trabalhos levados a cabo durante a I Conferência Internacional sobre Comunicação e Lusofonia realizada em Outubro de 2005 pela Universidade do Minho em articulação com o projeto *Lusocom: Estudos das Políticas de Comunicação e Discursos no Espaço Lusófono*. A obra traz artigos de quinze pesquisadores vinculados a centros de pesquisas de Angola, Brasil, Portugal, Timor-Leste, Moçambique e Estados Unidos da América.

A discussão proposta pela obra não se circunscreve somente em torno de uma caracterização da comunidade lusófona. Assume a lusofonia como uma “construção

* Doutoranda e investigadora no Centro de Estudos e Comunicação da Universidade do Minho (danielabertocchi@gmail.com).

extraordinariamente difícil” e um campo que integra instituições com objetivos muitas vezes conflituosos, difusos e contraditórios.

Na primeira parte do livro, o leitor encontra quatro artigos que tanto problematizam a lusofonia enquanto discurso e “cosa mentale” como interrogam o papel da comunicação e dos *media* neste âmbito. Nesse momento inicial, as pesquisadoras brasileiras Regina Helena Pires de Brito e Neusa Maria Oliveira Barbosa Bastos chamam a atenção para o fato de que a idéia de lusofonia não é uma nem coesa nos países de expressão oficial portuguesa. Apontam, além disso, que fora do território português o problema etimológico e semântico do próprio termo “lusofonia” – de *Lusitânia*, *lusu*: designações que remetem a lusitano, português, Portugal – causa, por vezes, desconforto, posto que remete, sem muita dúvida, à centralidade da matriz portuguesa. Aqui também encontram-se as reflexões do antropólogo Luís Cunha, o qual analisa o modo como alguns textos literários portugueses e brasileiros de referência (como *Macunaíma* e *Jangada de Pedra*) propõem e projetam “etnopaisagens”; do catedrático Moisés de Lemos Martins, a sugerir a possibilidade de os países lusófonos fazerem uma leitura afirmativa e prospectiva de sua presença no mundo; e da já citada Maria Manuel Baptista, que realiza uma espécie de arqueologia do conceito de lusofonia.

A segunda parte da obra apresenta cinco textos que procuram aferir a relevância das políticas da língua no contexto do desenvolvimento de uma área cultural e comunicacional no atual mundo globalizado. Sobre esta perspectiva, são apresentados os artigos de José Carlos Venâncio a respeito da legitimidade e identidade das literaturas africanas em língua portuguesa; do jornalista Joaquim Paulo da Conceição, sobre o percurso tomado por Angola na valorização das línguas portuguesa e angolana; de Eduardo Namburete, que discute a relevância de uma política lingüística para Moçambique; e de Barbosa Bastos e Pires de Brito, esta última assinando um artigo com Benjamin de Araújo Corte-Real sobre o papel da língua portuguesa como elemento indispensável para recuperar e preservar a identidade histórica, cultural e política dos timorenses.

São também consideradas na coletânea – na terceira e última parte, esta com seis artigos – as principais estruturas de comunicação, nacionais e supranacionais, do espaço lusófono, e ainda a questão dos estereótipos sociais veiculados pelos *media*. O leitor depara-se aqui com textos de pesquisadores brasileiros e portugueses como Maria Immacolata Vassallo de Lopes, Benalva da Silva Vitorio, Helena Sousa, Rosa Cabecinhas, César Bolaño e Joseph Straubhaar, que destacam, cada um dentro de seu domínio de estudo, a narrativa ficcional de televisão brasileira como valor estratégico na criação e consolidação de novas identidades culturais partilhadas; o papel que é atribuído aos canais internacionais da televisão portuguesa (RTP Internacional e RTP África) na reconfiguração da cultura lusófona; a centralidade que exerce a Rede Globo de televisão no mercado brasileiro; a sobreposição de identidades locais, regionais e supranacionais com base nas “regiões” lingüístico-culturais; e, por fim, como jovens portugueses e timorenses percebem a história da humanidade e de seus respetivos países.

Pela abrangência, atualidade e maturidade discursivas, *Comunicação e Lusofonia* já nasce como obra de leitura obrigatória para todos aqueles que buscam perceber de que forma o espaço lusófono alberga realidades completamente distintas uma das outras, manifestando-se como universo de desigualdades sociais, econômicas, culturais, demográficas. Seu mérito está sensivelmente na coragem em refutar o “não-dito”, desvelando, sempre sob o olhar de pesquisadores atentos, a complexidade da vivência e partilha de uma mesma língua em oito diferentes países nos tempos atuais.

Abstracts

A hetero-regulação dos meios de comunicação social **Heteroregulation of the mass media**

Augusto Santos Silva

The Portuguese Constitution explicitly refers to the existence of an external media regulation body. In fact, the principles of the regulation are built not only on the press freedom guarantee, but also and most importantly on a series of positive rights, such as the right of being informed by the media, amongst others. According to the constitution, media should be externally regulated, looking especially at the issues of diversity and plurality, from the viewpoint of the citizens. This article intends to look at the model of the new media regulatory entity (ERC), its new assignments and functions.

Keywords: media, regulation, hetero-regulation, constitution

Ética e deontologia no fenómeno da comunicação **Ethics and deontology in the communication phenomena**

Rui Assis Ferreira

Wherever we are in history, there is one common element in every communicational ethical code, the ‘you shall not bear false witness against your neighbour.’ Over the years, truth has always been sustained as both an assurance of the information right and a way to maintain the trusting relationship between the communicator and its audience. However, when one speaks of regulating the communication activity, one does not mean only journalism, but also advertising and public relations, for these have a great influence on people’s thinking schemes and lifestyles.

Keywords: auto-regulation, deontology, communication, ethics

Notas sobre “O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas”
Notes on the ‘The role of ethics and self-regulation in journalists’ professional identity’

Joaquim Fidalgo

The main purpose of this article is to try to understand the specific characteristics of the journalistic profession, both in the ways it is regarded “from the inside” by its direct protagonists, and in the ways it is viewed and judged “from the outside”, by the social whole with which it interacts. A second purpose, closely connected with the first one, is to understand the particular role played by the ethical issues in the definition and construction of the journalists’ professional identity, as well as the concrete ways in which they can be actually (and not just rhetorically) assumed. In the chapter devoted to ethics, the most known theories in the field are revisited, trying to find out the similarities, as well as the differences, between them. The understanding that the ethical responsibilities, in a profession with such a social influence as the journalism, will necessarily imply the need to be accountable to the society, leads the author to study the concrete modalities in which such accountability can take form.

Keywords: journalism, journalists, profession, professional identity, ethics, self-regulation

Entidades reguladoras: três décadas de reticências
Regulation bodies: Three decades of uncertainties

Manuela Espírito Santo

After the revolution of the 25th of April, there were several attempts to create a respected media regulation body with real influence over the media organisms. Nevertheless, all these entities, appointed by the government, lacked resources, means, but above all they didn’t gather enough influence over the society and the public sphere. This historical and critical view over the three decades of media regulation refers to the most important governmental measures and critics made to the regulation bodies, from the former *Alta Autoridade para a Comunicação Social* through to the new-born *ERC*.

Keywords: regulation, media, media concentration, ERC, AACS

Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal
Obstacles and challenges to Audiovisual Regulation in Portugal

Francisco Rui Cádima

This article intends to be the starting point for a reflection on the past legislation and regulation of Audiovisual content in Portugal, in order to clarify the reasons – and eventual solutions – for a broader crisis. The latter has a particular incidence on ethical

issues and contents' diversity, translating itself in the disregard for public interest and Portuguese cultural and national identity. We refer to an increasingly serious crisis affecting generalist television channels with obvious negative effects on citizenship and the development of an enlightened public opinion.

Keywords: regulation, television, model, crisis, challenges

Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social
Concentration: Challenges to the media regulation entity

Elsa Costa e Silva

There is still to be a meaningful debate about media concentration in Portugal. Although the Portuguese constitution declares that the State has the obligation to prevent media concentration, there isn't a legal framework to actually prevent concentration; far from it, Portuguese Law even tends to favour it. However, concentration isn't in itself a bad thing; in fact it may carry both positive and negative aspects. The new regulator, assigned with the task of dealing with media concentration, will have to be able to objectivate this issue, by setting its limits and defining which in fact are the true menaces to pluralism and diversity of viewpoints.

Keywords: media concentration, regulation, media, ERC

Regulação, mercado e políticas de comunicação
Regulation, market and media policies

Pedro Jorge Braumann

These days, media regulation has to face a series of new challenges, especially in the light of technological advances and market changes. The development of audiovisual regulation in Portugal, at the moment facing a new challenge with the launch of a new regulation entity, possibly will be more effective and adequate if regulators follow a market perspective and try to develop media policies. In this sense, it would be possible with a strong regulation system, as well as efficient regulation entities, to respond effectively to the challenges of rapid changes, assuring the balance between pluralism, corporate effectiveness and best public policies.

Keywords: regulation, market, policies, media, audiovisual

A regulação da televisão para crianças em Portugal: Estado da situação e propostas de acção

Regulation of children's television in Portugal: overview and action points

Sara Pereira

The aim of this paper is to discuss the current situation regarding the regulation of television for children in Portugal and also to introduce a range of measures that address the issue of quality programming for young audiences.

It begins by outlining the importance of reflection and action in this area. Then, it presents and analyses legislation and some initiatives in Portugal and the European Union relating to television and children. After that, some legal loopholes are discussed, based on the experiences of other countries in this domain. Finally, some proposals are presented which aim to achieve a shared accountability between broadcasters, society and the newly created 'Mass Media Regulatory Body'.

Keywords: television, programming, regulation, children

Pensar a regulação dos media numa sociedade em mudança

Reflecting about media regulation in a fast-changing society

Estrela Serrano

In order to reflect about public policies and regulations within the media sector in a fast-changing society, one must begin by answering some interrogations. One should know, for instance, which principles have been used as guidelines for these policies. Are these principles still suitable? If not, why are they obsolete and to which principles do they give place? Public policies and regulation systems are, indeed, an indicator of how political powers see the media and what they expect from them. As an example, if the media are seen as a vehicle for and about individuals, as citizens, as a nation and a community, public policies and regulation systems should reflect these values and the state ought to support them. But if they are seen as mere business activity without any symbolical side value, then regulation will support this vision. Tension between economical priorities and cultural priorities reflect themselves in the duality liberalisation/protectionism – regulation/deregulation.

Keywords: Media policies, media regulation, deontology, media

Dos excessos da TV generalista: Retratos da informação semanal emitida em horário nobre
On the excesses of generalist TV: Depicting the primetime weekly news programmes

Felisbela Lopes

Although the public sphere went through many metamorphoses, so that it could include a broader range of realities, news programming didn't keep up with these changes. This article intends to analyse the news programmes broadcasted by the various generalist TV networks during primetime and how these evolved from 1993 through to 2005. Key trends in terms of television offer will be discussed, such as the cloning of television formats, the one-theme offer and the submission of news programmes to a commercial thinking in terms of the battle for audiences. What is the future for television journalism within this scenario? And does the 'common good' fit in the new context?

Keywords: news, television, programming

O imperativo da Regulação participada
The imperative of participatory regulation

Alfredo Maia

Although Portuguese journalists as well as journalists from all over the world are proud to assume their voluntary auto-regulation as paramount to their profession's social responsibility, this auto-regulation is very scarce or, in some cases, totally immaterial. In terms of regulation, the new-born regulation body – ERC – has a fundamental problem. The law that created ERC wasn't debated as much as it needed, as the Journalists' Union suggested. And so this law excluded the regulated professionals and the civil society, at the same time creating a suspicion atmosphere around the members of ERC.

Keywords: media regulation, auto-regulation, journalism, ERC, deontology code

A Europa Comunitaria e a sua tendencia á descentralización no âmbito audiovisual
The European Union and its decentralising trend in the audiovisual sphere

Antía Lopez Gomez

In this article, Antía López Gomez has examined the concept of decentralisation within the framework of the European Union audiovisual policy. The lecturer and researcher of the Santiago de Compostela University analyses in this paper the most crucial objectives of the European Union audiovisual policy, namely in terms of cultural dimensions and technological/industrial action.

Keywords: European Union, decentralisation, audiovisual

A ficción audiovisual contemporánea: as accións nucleares e as catálisis no modelo narrativo linear dominante**Contemporaneous audiovisual fiction: nuclear actions and catalysis in the dominant linear narrative model**

Enrique Castelló Mayo

Departing from the traditional narrative structure, Enrique Castelló Mayo puts forward and problematises new potentialities and new possibilities of the complexification of sub-dramas somehow connected with the main drama. This complexification is the end result of the survival demands of the main story, although often multiple action structures make it difficult for the story to develop and to be finished.

Keywords: fiction, audiovisual, traditional narrative, linear narrative

Imagens publicitárias: jogos do olhar, género e sexualidades**Advertisement images: gaze play, gender and sexualities**

Zara Pinto-Coelho

The relevance of the gaze, and its patriarchal connotations, have been largely discussed in the field of cinema studies since the pioneer work of Laura Mulvey (Mulvey, 1975/1989). One can not say the same regarding advertisement images depicting women. In this article I focus on this visual resource, the gaze, and on this kind of image. First, I present a set of arguments in favour of the persuasive and social relevance of the gaze. Then, using the framework of the visual social semiotics of Gunther Kress and Theo van Leeuwen (1997), I analyse five display ads, focusing on visual constructions of the gaze, and on the concepts of gender and of sexualities implied by them. I show that these images give space for sexual desires and preferences outside of the dominant heterosexual role, and incite fantasies that play with the state of shifting and tense gender relations of contemporarian western societies.

Keywords: advertisement images, gaze play, gender, sexualities, social semiotics

Secularização e espaço público**Secularisation and public sphere**

Joaquim Costa

Present-day societies are going through a secularization process. It is usual to say that religion has disappeared from the public space but not from private lives. In this article, the author takes this assumption in mind with the purpose of debating the kind of relations between religion, as a disappearing dimension, and the space itself from where it has disappeared – a reflexive and publicly exposed space, which is ever becoming a sort of faiths' hypermarket.

Keywords: Media, New religious movements, reflexivity, religion, secularisation

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 resenhas 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: Centro 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 1000 caracteres, em português e inglês. Os originais completos não deverão ultrapassar os 50 000 caracteres (incluindo espaços).

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.

