

Políticas de comunicação em Portugal: ações regulatórias instigantes para o Brasil¹

Paulo Fernando Liedtke²

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

O objetivo deste artigo³ é analisar a experiência regulatória em Portugal traçando alguns aspectos comparativos em relação às políticas públicas de comunicação no Brasil. Este estudo exploratório é dedicado majoritariamente ao modelo de regulamentação utilizado pelos portugueses, fazendo remissões às dificuldades encontradas pelos brasileiros em implantar práticas semelhantes no controle público da mídia nacional. Abordando aspectos relevantes na regulação da comunicação social, buscam-se referências bibliográficas e documentais nos relatórios dos organismos de regulação e observatórios da comunicação, para analisar a experiência portuguesa nesta área, enfocando particularmente a implantação da Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC).

Palavras-chave: Regulação; Comunicação no Brasil e Portugal; Políticas de Comunicação; Mídia; Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC).

Olhares brasileiros voltados para Portugal

A experiência normativa portuguesa pode contribuir como um referencial para a atualização do marco regulatório brasileiro e para a efetiva democratização da comunicação, bem como preservar alguns princípios constitucionais existentes e que estão sendo desrespeitados diante da concentração de propriedade dos meios de comunicação.

A maioria dos parlamentares⁴ e empresários do setor repele as iniciativas voltadas para a regulação da comunicação, como um projeto de iniciativa popular que obteve mais de 1,4 milhão de assinaturas para uma “Lei da Mídia Democrática”, elaborado pelo Fórum

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias da Comunicação no XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutor em Sociologia Política/UFSC, Mestre em Comunicação e Informação/UFRGS, Bacharel em Comunicação Social/Relações Públicas (UFRGS). Trabalha na Agência de Comunicação da UFSC. E-mail: paulo.liedtke@ufsc.br

³ Este artigo apresenta os resultados preliminares da pesquisa “Estudo comparado Brasil/Portugal: a regulamentação da comunicação social e o papel das redes sociais na formulação de políticas públicas setoriais”, desenvolvida através do intercâmbio acadêmico no Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS) da Universidade de Lisboa, orientada pelo Prof. Dr. José Maria de Carvalho e realizada no período de 26/03 a 24/06/2015, na cidade de Lisboa, Portugal.

⁴ Uma pesquisa realizada pela FSB Comunicações em 2013 aponta que 47% dos parlamentares são favoráveis à regulação da mídia, segundo reportagem da revista *Carta Capital*, edição de 14 jan. 2015, p. 31. Porém a nova legislatura empossada em 2015, pela sua representação partidária é ainda mais conservadora, apontam vários analistas.

Nacional de Democratização da Comunicação (FNDC)⁵; e também as propostas oriundas da Conferência Nacional de Comunicação, que continuam ignoradas⁶.

Helena Sousa⁷ afirma que mesmo em países onde a história da regulação é mais longa e a aceitação pública das entidades reguladoras está mais amadurecida, “não há regulação mediática sem tensão e essa tensão, não pode nem deve esgotar-se nas sociedades livres e plurais”. No Brasil, observa-se que a tensão ainda não evolui para o consenso, pois normalmente as tentativas de regulação são combatidas com o discurso de censura⁸ e cerceamento da liberdade de expressão⁹.

A regulamentação da comunicação portuguesa tem sido observada por pesquisadores e autoridades brasileiros. O Ministro das Comunicações, Ricardo Berzoini¹⁰, afirmou que o governo estuda experiências internacionais para o setor: “Portugal seria uma referência positiva na regulação de conteúdo. Lá, uma agência zela pela pluralidade de opinião, direito de respostas e pode até multar abusos”. O Ministro estava se referindo à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), que é objeto desta pesquisa.

O presidente da ERC, Carlos Magno Castanheira¹¹, sugeriu que os parlamentares brasileiros estudem o modelo português antes de criar sua legislação para regulamentar a mídia. Segundo ele, o modelo é “simples e eficaz” e estimula os veículos de comunicação a elaborarem, atualizarem e apresentarem ao público um estatuto editorial, que tenha de respeitar a legislação nacional e reflita o atual momento tecnológico, sem abrir mão de valores clássicos da imprensa, como a busca da objetividade na prestação de informações ao público. “Regular a mídia é a coisa mais normal que existe em uma sociedade democrática. A ERC defende a liberdade de expressão e o pluralismo, além de combater a prática de abusos de veículos de comunicação contra os cidadãos portugueses”, disse Castanheira.

⁵ Para mais informações sobre o projeto “Lei da Mídia Democrática”, ver a obra de Valente (2013, p. 75-76).

⁶ Cf. Aguiar (2014). A Conferência foi realizada no final do governo Lula, em dezembro de 2010. As propostas foram enviadas ao Congresso Nacional.

⁷ Cf. Souza *et al.* (2012, Introdução, p. 7). Estudo semelhante também é desenvolvido na Universidade do Minho: o projeto de investigação “A Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC”, no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) daquela Universidade, desde junho de 2010, realizado por um conjunto de investigadores.

⁸ José Garcia (2009, p. 34) também critica a retórica da censura: “a liberdade de expressão assim (mal) compreendida é hoje um estandarte tão agitado por parte dos media, seguido acriticamente por parte de formas corrompidas de jornalismo que – apelidando de censura qualquer limite no plano de outros direitos fundamentais a proteger - manifestam inclinação para não ter qualquer freio no seu exercício. Esta tendência nefasta não deve ser confundida com o direito à informação relevante para a cidadania [...]”.

⁹ Sobre a repercussão do tema na mídia brasileira, ver Cabral (2013).

¹⁰ Cf. Reportagem intitulada “Ricardo Berzoini na linha de tiro”, revista *Carta Capital*, edição de 14 jan. 2015, p. 30.

¹¹ Durante conferência no Seminário Internacional Regulação da Comunicação Pública, dias 21 a 23 de março de 2012, promovido pela Câmara dos Deputados, Brasília/DF, segundo reportagem do *Observatório Radiodifusão*, disponível em: < <http://www.observatorioradiodifusao.net.br/>>. Acessado em: 19 maio 2015.

Os dois países têm sido pouco enfatizados na literatura estrangeira, como observa Jacques Mink¹², ao afirmar que Brasil e Portugal são notavelmente pouco mencionados nos estudos comparativos de jornalismo produzidos na última década. Paulino (2010, p. 48-49), defende para o Brasil políticas nacionais de comunicação mais atentas aos acontecimentos na Europa, com o estabelecimento de um marco normativo que subsidie a atuação reguladora por parte do Estado. Para o autor o argumento de “atentado à liberdade de expressão” é anacrônico diante das experiências internacionais existentes em países democráticos.

O intercâmbio audiovisual é comum nos dois países, pois a indústria cultural brasileira há muito tempo vem entretendo os portugueses através das telenovelas¹³, da música¹⁴, da literatura e do cinema. Os agentes culturais brasileiros poderiam fazer um movimento inverso para buscar referências portuguesas, principalmente nos aspectos voltados à regulação.

A regulação em Portugal¹⁵

O histórico da comunicação em Portugal envolveu períodos de censura e estatização dos veículos de comunicação, que evoluíram posteriormente para a implantação de órgãos de controle destinados a colocar em prática o respeito à legislação e a execução das políticas públicas setoriais. Com uma mescla de experiências regulatórias, o país seguiu alguns padrões europeus no setor de comunicação.

Portugal vive em uma democracia desde 1974. Portanto, é pertinente observar na comunicação apenas os aspectos inerentes ao período democrático instaurado com a Revolução dos Cravos, em 25 de abril, quando, apesar da estatização de alguns veículos,

¹² No texto *Trabalho jornalístico e mundialização: problemas teórico-metodológicos*, um relatório de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), sob a supervisão do professor José Luís Garcia, realizado entre set. 2014 e fev. 2015. (Texto inédito)

¹³ A novela brasileira tornou-se progressivamente, desde 1977, o programa preferido dos portugueses, realidade só superada no final do ano 2000 com a chegada do formato “Big Brother”. O fenômeno das telenovelas brasileiras em Portugal veio dar origem à produção própria portuguesa nesta área. A RTP colocou no ar em 1982 a primeira telenovela portuguesa: Vila Faia. As telenovelas influenciaram o decréscimo de público no cinema. De 39 milhões de portugueses que frequentaram salas de cinema em 1977, o número baixou para 10 milhões em 1990: um quarto do total registrado 15 anos antes. A taxa de ocupação média das salas era de 30%. (CÁDIMA, 2001, p. 192-194).

¹⁴ Durante a pesquisa observou-se vários cantores brasileiros no circuito cultural de Portugal: Roberto Carlos, Adriana Calcanhoto, Maria Betânia, Gilberto Gil, Caetano Veloso entre outros, bem como a elevada incidência de músicas brasileiras na programação das emissoras de rádio.

¹⁵ Para a conceituação dos termos utilizados no decorrer do texto, seguir-se-á as definições de Paulino (2010, p. 36): **regulação**, entendida introdutoriamente como ato oriundo do Estado; **autorregulação**, compreendida como um conjunto de ações que fiscalizam a prática de normas estabelecidas voluntariamente; e **corregulação**, que denota uma responsabilidade compartilhada entre as instituições de comunicação e o Poder Público a partir de um conjunto de medidas nos prazos necessários para o cumprimento de objetivos firmados. Para **heterorregulação** ou regulação pública utilizou-se a definição de Cabral (2011, p. 40): consiste num conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através dos quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos regulados, tendo em vista evitar os efeitos desses comportamentos que sejam lesivos aos interesses socialmente legítimos e orientá-los em direções socialmente desejáveis. Às entidades reguladoras cabe, de forma proativa, monitorizar o cumprimento das normas aplicáveis ao setor, garantindo também a satisfação dos direitos eventualmente violados.

retomou-se a liberdade de expressão e outras garantias constitucionais para o setor das comunicações.

Além das prerrogativas legais, o país vivenciou experiências com conselhos de redação, *ombudsman* e estatutos editoriais que visavam preservar a pluralidade, a liberdade de expressão, o direito de resposta, entre outras prerrogativas democráticas que foram monitoradas pelos organismos reguladores e outras instâncias de autorregulação, como o Conselho Deontológico dos Jornalistas.

A Constituição dedicou um artigo para a "liberdade de expressão e de informação", outro para a "liberdade de imprensa e dos meios de comunicação", e um terceiro para a "regulação da mídia". Esta última, na sua formulação mais recente, definiu os propósitos principais a serem seguidos por uma "entidade administrativa independente" na regulação da mídia. Para Fidalgo (2013, p. 200), a Constituição Portuguesa foi revista duas vezes desde 1976, embora estes artigos não tenham sido essencialmente alterados. As mudanças foram principalmente relacionadas com o tipo de entidades a quem as tarefas de regulamentação da mídia foram atribuídas.

A Lei de Imprensa, além de garantir o direito à informação, institui as garantias legais para os cidadãos serem informados através de medidas antimonopolistas; da publicação de estatuto editorial; da identificação da publicidade; do reconhecimento do direito de resposta: do acesso ao Conselho de Imprensa, órgão criado para “salvaguardar a liberdade de imprensa, perante o poder político e econômico”, como diz Oliveira (1988, p. 204-205). Portanto, para esse autor, Constituição, Lei de imprensa, Estatuto do Jornalista e Estatuto da Imprensa Regional são os documentos que delimitam o quadro jurídico legal da imprensa portuguesa após o “25 de abril”. Para os demais meios de comunicação, foram criadas a Lei de Rádio e Televisão (1979) e a lei da Rádio (1987 e 1988). Oliveira (1988, p. 208) observa que a Constituição e a Lei da Imprensa foram consideradas, em matéria de comunicação social, como os institutos legais mais completos e avançados dos países democráticos, mas não deixam de apresentar contradições.

Portugal apresenta um sistema onde persiste uma fraca dinamização e circulação da imprensa – relativamente a outros meios, como a televisão – e uma forte orientação da comunicação política. Neste cenário, o Estado sempre se assumiu como um ator bastante presente, quer como financiador, regulador, quer como proprietário, observam Hallin e Mancini (2010, *apud* MIRANDA, 2013, p. 339).

O Conselho de Imprensa (CI), que existiu de 1975 até 1990, deveu-se à iniciativa direta do poder político numa lei aprovada pela Assembleia da República (AR), com a primeira Lei de Imprensa. O CI português seguiu o exemplo de alguns países, em especial a Áustria, a Alemanha e a Grã-Bretanha. Diferentemente destes países, o CI português, deveu-se à iniciativa direta do poder político, enquanto a maioria nasceu por iniciativa própria da imprensa.

O Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas foi aprovado por esses profissionais portugueses em 1993. Ao órgão eleito pela classe, autônomo e transversal a todos os tipos de media, compete a aplicação das medidas previstas no Código Deontológico aprovado em lei.

Em termos amplos, a regulação significa a operação de legislação ou regulamentação de qualquer atividade social. Para isso, poderá ser necessária a capacidade para intervir em várias fases e em diferentes níveis, desde o momento preliminar da fixação das regras gerais do seu funcionamento (regulamentação), passando pela supervisão da atividade desenvolvida (controle), até prevenir e penalizar eventuais desvios (sanções). Na regulação da comunicação social, apesar de muitas vezes se identificar a atividade dos órgãos reguladores com o exercício de uma magistratura moral, não obstante, a entidade reguladora em Portugal dispõe de poder de autoridade (CABRAL, 2011, p. 38).

Heloisa Sousa (2012, p. 16-18) alerta que estão sendo feitas tentativas de estabilização conceitual da regulação mediática, termo que é utilizado nas mais diversas ciências sociais e humanas com tradições de pensamento muito distintas. Segundo a corrente americana, “regulação” refere-se a uma forma de influência do Estado sobre os processos econômicos, enquanto na Europa o termo é geralmente usado para descrever os meios para alcançar os objetivos das políticas públicas¹⁶. Na sua pesquisa ela identifica um conjunto de preocupações: a independência perante os poderes político e econômico; a salvaguarda dos direitos dos cidadãos e do interesse público; e a criação de condições favoráveis à transparência e à concorrência justa e equilibrada nos mercados midiáticos.

A evolução das entidades reguladoras

Os portugueses conviveram com vários organismos reguladores. A Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) foi criada pela Constituição de 1989 como instância reguladora dos media com jurisdição sobre todos os órgãos de comunicação. Funcionava

¹⁶ Hans-Bredow-Institute for Media Research at the University of Hamburg (2006: 11, *apud* SOUZA *et al.*, 2012, p.16).

como órgão independente instalado junto à Assembleia da República¹⁷. Foi substituída em 2005 pela ERC.

O Instituto das Comunicações de Portugal (ICP) iniciou sua atividade em 1989 como órgão regulador da comunicação¹⁸. Funcionou até 2001, quando foi substituído pela Autoridade Nacional das Comunicações, ANACOM¹⁹. Tem por missão a regulação do setor das comunicações, incluindo as comunicações eletrônicas e postais. Entidade administrativa independente, atua em coadjuvação ao Governo nestes domínios. Atribuições principais: regulação, supervisão e representação do setor das comunicações. Compete-lhe, entre outras atribuições, inspecionar os registros e investigar as queixas e reclamações dos consumidores e demais utilizadores apresentadas às entidades concessionárias ou licenciadas, as quais devem preservar²⁰.

A ERC é responsável pela regulação dos media em Portugal desde 2005. Com independência administrativa e financeira, a ERC²¹ exerce competência em rádio, televisão e imprensa. Funções genéricas: regular o setor audiovisual (rádio e televisão), bem como o conteúdo veiculado pela imprensa e pelas agências de notícias, promovendo e assegurando o pluralismo cultural e a diversidade de expressão e zelando pela proteção dos direitos de personalidade individuais; garantir a livre difusão de conteúdos, bem como o livre acesso a estes, de forma transparente e não discriminatória e com base em critérios de eficiência na gestão de recursos; assegurar a não concentração da propriedade mediática²².

A ECR possui financiamento do orçamento do Estado, através de receitas decorrentes da aplicação de taxas ou sanções pecuniárias e provenientes da ANACOM, principalmente de taxas de utilização do espectro. A composição do Conselho Regulador é de cinco membros, eleitos por um período não renovável de cinco anos pelo Parlamento²³.

A repercussão da regulamentação portuguesa

A regulação não está imune a críticas e tensões geradas nos círculos profissionais que reivindicam maior participação, principalmente o dos jornalistas. As principais avaliações recorrem sobre os níveis da autonomia da ERC, supostamente passíveis de

¹⁷ Cf. ICS (2000, p. 95-97).

¹⁸ *Ibid*, p. 97.

¹⁹ Informações disponíveis em <www.anacom.pt>. Acessado em: 04 jun. 2015.

²⁰ Para a lista completa de atribuições, acesse: <<http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=381611#VXBx5M9Viko>>.

²¹ Para mais informações sobre a legislação, acesse: <<http://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/lei53.pdf>>.

²² Cf. ICS (2000, p. 101).

²³ *Ibid*, p. 102.

interferências políticas, bem como inibições às iniciativas de autorregulação que devem ocorrer paralelamente aos organismos oficiais.

Segundo Cabral (2011, p. 48-50), a atividade da ERC tem sido pautada por alguma polêmica quanto ao seu financiamento, ao desenho institucional e à divisão de poderes, ou ainda quanto ao teor das deliberações ou mesmo à taxa de supervisão cobrada pela entidade. Para o autor, em Portugal ocorre uma heterorregulação, onde a atividade da ERC não pode ser menosprezada, havendo casos de concentração nos media, na emissão de pareceres em defesa do pluralismo e da diversidade. Cabral considera uma regulação pública, legitimada politicamente e enquadrada no Estado, mas independente do Governo. “É o parlamento que define a sua estrutura e funcionamento e que determina a sua composição. Todos esses elementos implicam acordo político interpartidário com uma maioria parlamentar de dois terços”, argumenta Cabral. Ele (p. 52-53) conclui que na doutrina portuguesa podemos encontrar várias razões que justifiquem a necessidade da regulação da comunicação social, citando pesquisadores cujas divergências variam entre a defesa da autorregulação ou da heterorregulação. Deste impasse Cabral (p. 57) defende a complementaridade entre os dois mecanismos.

Cádima (2007, p. 552) critica os dispositivos regulamentares que “estão subordinados a uma forte setorização e em regra à regulação quase exclusiva do mercado, o que facilita a manutenção de privilégios e dificulta [...] a imposição da ética de antena, da diversidade cultural e da identidade cultural portuguesa”.

Fidalgo (2013, p. 201-209) também questiona o modelo português, por entender que as instâncias autorregulatórias não foram estimuladas para complementar a fiscalização. Para o pesquisador, embora a ERC tenha iniciado em 2006, Portugal tem já uma tradição de 30 anos de regulação da mídia. O atual modelo é de "regulação estatal". Lembra que o Estatuto orienta "para promover a correção e estimular a adoção de mecanismos de autorregulação" entre as entidades de comunicação social, “o que não foi feito com muito sucesso até agora”. Considera que o Estado acaba interferindo na autorregulação profissional, pois há confusão entre as prescrições legais - que, obviamente, são uma responsabilidade do Estado e do poder político - e as preocupações éticas - que são responsabilidade de profissionais de mídia e de empresas de comunicação e, portanto, devem ser mantidas fora do alcance das instituições políticas. Por outro lado, Fidalgo observa que o Estado acaba intervindo diante da omissão dos jornalistas. Por isso propõe formas de envolver todos os parceiros do processo de informação - Estado, empresas de

mídia, profissionais de mídia e público em geral - através de uma combinação equilibrada de mecanismos de regulação, controle e correção. Conclui (p. 209) que o modelo tem a vantagem de “deslocar o ajuste normativo dos meios de comunicação do Estado - com a sua regulação jurídico-administrativa - e do mercado - com a sua regulação econômica - para a sociedade civil, com a sua regulamentação ética”.

Uma pesquisa realizada pelo Observatório da Comunicação com os jornalistas aponta que 90,7 % dos profissionais concordam com a existência de mecanismos de autorregulação e apoiam o reforço dos Conselhos de Redação como meios de autorregulação (OBERCOM, 2010, p. 16). Outra pesquisa, publicada por Rebelo (2013, p. 2-5), mostra que os jornalistas indicam “exacerbar de pulsões individualistas acompanhadas de alguma displicência no respeito de códigos de ética ou deontológicos”. Também (p. 179) foram indagados para avaliar a ERC: 41% ficaram neutros; 31,1% responderam negativamente; 19% positivamente; e 8,9% não responderam ou opinaram.

Paulino (2010, p. 47) observa que há uma fragilidade estrutural das instituições de comunicação ocasionada pelas limitações socioeconômicas, com reduzido número de consumidores somado a um mercado publicitário escasso. Para o autor, este cenário de concentração de empresas de comunicação social suscita receios relacionados à ERC quanto ao pluralismo informativo e ao direito dos jornalistas, e faz sentir-se a necessidade de reforçar a independência editorial face aos proprietários da mídia.

Santos (2012, p. 37), por sua vez, considera o modelo português estadista, a exemplo de outros países onde a regulação é caracterizada pela burocracia e pelas dúvidas relativas à independência da entidade reguladora, pois o Estado ainda é muito presente, o que causa certa reticência na ação do regulador para permitir que seja estabelecido um verdadeiro livre mercado competitivo, favorecendo os principais operadores nacionais.

A atuação da ERC

O Estatuto do Conselho Regulador da ERC indica a verificação do cumprimento dos fins genéricos e específicos dos operadores de televisão, bem como das obrigações fixadas nas respectivas licenças ou autorizações a eles atribuídas. Uma análise sobre o monitoramento da ERC nestes aspectos foi realizada no período de 2007 a 2011 focando as principais avaliações quinquenais sobre a informação de horário nobre dos operadores televisivos privados – SIC e TVI. A pesquisa, realizada pela dupla Afonso e Calado (2013, p. 295-297), conclui pelo cumprimento generalizado das obrigações legais. Observam os

Uma posição divergente entre a ECR e a Comissão de Carteira Profissional do Jornalista (CCPJ) aconteceu em 2011, num episódio que trouxe à tona notícias sobre escutas telefônicas utilizadas em processos judiciais envolvendo políticos, conforme relata Martins (2013, p. 335). A ERC defendeu que “apenas em situações muito excepcionais poderá um órgão de comunicação social divulgar escutas constantes de um processo criminal, mesmo nos casos em que este já não está sujeito a segredo de justiça”. Por sua vez o Conselho Deontológico divergiu da ERC: “concluiu que a publicação das referidas conversas se justifica tendo em conta o interesse político”.

Para ilustrar as críticas dos analistas sobre as interferências políticas na mídia, acompanhou-se um episódio no decorrer da pesquisa sobre a polêmica suscitada por uma tentativa de intervenção do Parlamento para regulamentar a cobertura das eleições legislativas deste ano, exigindo que as empresas jornalísticas enviassem previamente o planejamento editorial. A proposta repercutiu negativamente. Carlos Magno, presidente da ERC, ameaçou demitir-se caso o projeto fosse aprovado pela Assembleia da República. A ideia mereceu críticas das redações e do Sindicato dos Jornalistas²⁷. Os diretores dos principais meios de comunicação social assinaram uma carta de princípios "pela liberdade de informação"²⁸.

De fato, a ERC tem monitorado a cobertura jornalística nas eleições legislativas e presidenciais, a exemplo dos relatórios publicados no *site* da entidade sobre a visibilidade proporcionada pelos media no último pleito realizado²⁹ em 2011. As análises demonstram equilíbrio na cobertura. Além disso, o direito de antena³⁰ também garante visibilidade aos partidos políticos.

A regulamentação em Portugal em sintonia com a União Europeia

A comunicação é um tema recorrente na União Europeia (UE), estando em pauta em vários acordos e documentos que influenciaram as decisões portuguesas. O país acompanhou as políticas em curso na Europa, seguindo as diretrizes emanadas na UE, bem como as transformações históricas atreladas à evolução dos meios de comunicação. Vários

²⁷ Segundo informações do portal Notícias RTP. Disponível em: <<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=823270&tm=8&layout=122&visual=61>>. Acessado em: 24 maio 2015.

²⁸ *Idem*. Disponível em: <<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=825049&tm=9&layout=122&visual=61>>. Acessado em: 30 abr. 2015.

²⁹ Disponível em: <<http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-sobre-cobertura-jornalistica-de-eleicoes>>. Acessado em: 27 maio 2015.

³⁰ O artigo 39 da Constituição, que trata da "regulação da mídia", define os propósitos principais para serem seguidos por uma "entidade administrativa independente" no comando de regulação da mídia garantindo “o uso de tempos de antena política e do direito de resposta”. Mais informações em: <<http://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/>>.

estudos analisam as formas de elaboração das políticas de comunicação no continente e as tendências que influenciaram as ações reguladoras.

Esse percurso pode ser resumido em várias fases. Adriana Mutu (2013, p. 11) sintetiza, através de vários autores, as fases na evolução do setor: o paradigma político da emergente indústria de comunicações (até a Segunda Guerra Mundial); o paradigma da política de comunicação social de serviço público (1945-1980/90); e a fase atual (a partir de 1980-1990), na qual, segundo a autora, um novo paradigma de política é procurado.

A partir dos anos 90, com a entrada da Europa na chamada Sociedade da Informação (SI)³¹, Aguiar (2012, p. 32-46) demonstra que um dos aspectos que incidiram na UE foi a preocupação com as novas tecnologias voltadas ao desenvolvimento social e econômico. A construção do modelo SI foi prioritária nos processos de unificação econômica e política da Europa. Em 1994, no âmbito da UE foi discutido e elaborado o relatório “Europa e a sociedade de informação global”.

Entre os aspectos conjunturais dos anos 90, Paulino (2010, p. 36) destaca a Diretiva Televisão Sem Fronteiras (DTSF), que (1989-2007) foi a pedra angular da política audiovisual da UE e que estimulou a criação de órgãos independentes de regulação audiovisual. Em análise comparativa (idem, p. 35-37) entre Brasil, Portugal e Espanha, o autor diz que as práticas de regulação, correção e autorregulação naqueles países ibéricos transformaram-se após seus ingressos na Comunidade Européia (1986), com a instauração de entidades de aplicação do conceito de Responsabilidade Social da Mídia. Segundo Paulino, tais práticas podem ser vistas como experiências de prestação de contas do conteúdo publicado, e não funcionam como ferramentas inibidoras da atuação jornalística.

A preocupação com a independência dos órgãos de regulação tem sido a ótica determinante entre os analistas dos modelos europeus. Helena Sousa (2013, p. 194-195) afirma que a União Europeia está promovendo organismos independentes de regulação. No campo da mídia, as estruturas governamentais tradicionais, que costumavam apoiar a tomada de decisão política e garantir sistemas de vigilância, parecem estar menos preparadas para enfrentar os desafios que emanam de lutas dos interesses que se movem através do setor da comunicação social e para garantir a não interferência e a miscigenação entre forças políticas e o bem comum que as entidades reguladoras estão a preservar. A autora diz que alguns estudiosos afirmam que o debate em torno do conceito de regulação da mídia está, hoje, enfraquecido. Na verdade, o termo é usado de forma inconsistente em

³¹ Mais informações em *Sociedade da Informação – o percurso Português* (ROBALO, 2000).

toda a Europa e seu significado está mudando rapidamente. Além disso, essas controvérsias conceituais são ainda mais evidentes em discursos acadêmicos e políticos.

O relatório sobre as entidades reguladoras de 27 países da Europa mostrou que os estados têm tido duas grandes linhas de ação: ora, criam estruturas autônomas com independência administrativa e financeira (como é o caso da ERC); ora, alternativamente, criam/mantêm agências incorporadas na própria estrutura governamental, respondendo diretamente ao ministro da tutela. A pesquisadora identifica autonomia do modelo da ERC: “claramente, os ventos de mudança sopram a favor das entidades de regulação autônomas que têm níveis elevados de participação dos cidadãos” (SOUSA, 2012, p. 13).

Mesmo diante das críticas de que os organismos reguladores podem interferir na liberdade de expressão, o último relatório divulgado em abril pela organização *Freedom House*³² coloca Portugal na 22ª posição do *ranking* mundial. Aponta que a Europa conta com uma pontuação de alto desempenho para a atividade jornalística, pois fornece um amplo espaço para a atuação independente e a diversidade de opinião, onde jornalistas raramente enfrentam intimidação. No *ranking* geral Portugal é considerado um país “livre” e com acentuada liberdade de expressão, atingindo o escore 18. O Brasil ocupa a faixa dos países parcialmente livres, na 90ª posição, com escore 45. No *ranking* europeu Portugal está em 16º lugar, enquanto na América o Brasil é o 21º colocado.

As limitações no Brasil

Aguiar e Liedtke (2010) apontaram avanços e retrocessos nas políticas de comunicação no Brasil no período do presidente Lula. Nem mesmo a implantação do Conselho Federal de Jornalismo ou da Agência Nacional de Audiovisual foram viabilizados (LIEDTKE, 2006; 2008). O principal mérito esteve na valorização da mídia pública com a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e a realização da Confecom, que na época renovaram expectativas a partir do início do mandato de Dilma Rousseff.

Enquanto Portugal está alinhado com a União Europeia, entre os países sul-americanos o Brasil está defasado. No estudo realizado por Mariana de Carvalho (2013, p. 16), entre Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela, foram vistas diferentes formas de lidar com as mudanças nas políticas de comunicação. A criação ou a atualização, portanto, de regulamentação específica dos meios de comunicação foram realizadas em todos os países pesquisados, exceto no Brasil, onde ainda tramitam projetos ou discussões

³² Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf>. Acessado em: 29 abr. 2015. Tradução do autor.

sobre a renovação das leis da comunicação. Em contrapartida, a criação ou a reestruturação de sistemas públicos de comunicação aconteceram em todos os países. Carvalho (p. 64) diz que Dilma, “ainda não encaminhou ao Congresso Nacional nenhum projeto de lei sobre uma regulação mais ampla da radiodifusão, e segue fazendo pequenas ou pontuais alterações, como no caso da aprovação da Lei do Audiovisual”. Essa lei³³ traz avanços para a regulamentação do conteúdo nacional, mas está restrita à TV por assinatura. A autora afirma que “um ponto coincidente para todos os governantes citados foi a forte oposição midiática aos processos de mudanças”, mas pondera-se o fato de que nos demais países citados, especialmente Venezuela e Argentina, houve o enfrentamento político aos opositores à regulamentação, enquanto no Brasil falta empenho do Governo, fragilizado com a instabilidade política que vive o País.

Um dos poucos avanços realizados por Dilma foi o Marco Civil da Internet³⁴, congregando forças rivais através de consulta pública. O projeto foi ousado por permitir que usuários, grupos, entidades e especialistas da área pudessem discutir, em igualdade e no mesmo espaço, suas propostas para aprimoramento do projeto (PAGNOTTI, 2013, p. 136).

Sobre as limitações brasileiras, Paulino (2010, p. 41) lembra que, diante da concentração da propriedade na mídia falta um órgão regulador para a área. Embora a Constituição estabeleça a criação do Conselho de Comunicação Social, para auxiliar o Congresso Nacional, o órgão atuou apenas por quatro anos. Ele defende um processo transparente de definição do marco regulador, prejudicado pela presença de radiodifusores no Congresso, que teria condições de estimular a reflexão deontológica conjunta entre representantes dos empresários, dos profissionais e do público que leve à construção de conselhos de imprensa e estimulem a criação e consolidação de outras práticas, como os *ombudsmans*. O pesquisador lança um desafio semelhante à experiência europeia para o Mercosul: atuar como um instrumento catalisador entre os países da América do Sul.

Mesmo considerando que as críticas ao modelo português recorrem à interferência política sobre a mídia, no Brasil prevalece a omissão, tanto do Executivo como do Parlamento, na formulação de políticas regulatórias, pois esses poderes permanecem imunes aos movimentos sociais pela democratização da comunicação. Portanto, a experiência portuguesa pode ser útil na regulamentação da mídia brasileira, desde que garanta ampla participação dos agentes envolvidos na comunicação para a criação de um órgão regulador

³³ Lei n. 12.485/2011.

³⁴ O Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014), regula o uso da Internet no Brasil por meio da previsão de princípios, garantias, direitos e deveres para quem usa a rede, bem como da determinação de diretrizes para a atuação do Estado.

com forte atuação da sociedade civil e mínima interferência do Estado, como forma de alcançar os objetivos das políticas públicas setoriais.

Referências

AFONSO, B.; CALADO, V. A Informação Diária de Horário Nobre de 2007 a 2011 na Avaliação Intercalar das Licenças dos Operadores Televisivos Privados (SIC e TVI) pela ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social. In: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 295-326.

AGUIAR, I. **Confecom** - 1ª. Conferência Nacional de Comunicação: os interesses em jogo. Florianópolis: Edição do autor, 2014.

_____. **TV Brasil**: algo novo no ar. Florianópolis: Editora Tribo da Ilha, 2012. 240 p.

AGUIAR, I.; LIEDTKE, P. F. Políticas públicas de comunicação no Governo Lula (2003-2010): avanços e retrocessos rumo à democratização do setor. In: BRITTES, J. (Org.). **Saber Militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação no Brasil**. Santa Maria: Facos/UFSC; São Paulo: Intercom, 2013. p. 58-77.

CÁDIMA, F. R. Media e sociedade de informação. Alguns aspectos críticos. In: ROBALO, M. (Ed.). **Sociedade da Informação – O Percorso Português**. Lisboa: Edições Silabo, 2007. p. 541-554.

CABRAL, N. L. S. C. Entre democratização e censura: o debate público e as posições do jornalismo sobre a regulação da mídia. In: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 387-406.

CABRAL, H. M. M. **A regulação da comunicação social**: auto ou hetero-regulação? Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito. Porto: Universidade do Porto, 2011.

CARVALHO, M. M. Características das relações entre Estado e comunicação - Uma leitura do Brasil, Argentina, Equador e Bolívia à luz das mudanças da América Latina. In: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 51-67.

FIDALGO, J. Self-regulation in Portugal: a work in (slow) progress. In: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 199-215.

GARCIA, J. L. (Org.). **Estudos sobre os jornalistas Portugueses**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, ICS, 2009.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. **Sistemas de Media**: Estudo comparativo. Três modelos de Comunicação e Política. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

LIEDTKE, P. F. **Governando com a mídia**: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006). Tese de doutorado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, 2006.

_____. **Governando com a mídia**: o agendamento e o enquadramento ao projeto de criação da Agência Nacional de Audiovisual (2004). Trabalho apresentando no NP Políticas e Estratégias de Comunicação, XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Natal-RN, 2008.

INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL - ICS. **Os media em Portugal**. Lisboa: ICS, 2000. Informações também disponíveis no *site* <www.ics.pt> Acessado em: 20 maio 2015.

MARTINS, C. A intervenção da ERC e os deveres dos jornalistas. *In*: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 327-337.

MIRANDA, J. Os desafios da reconfiguração das redações para os meios de regulação mediática. *In*: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 338-354.

MUTU, A. Media and Democracy. A Theoretical Design for Cross-Country Comparative Research on Broadcasting Regulation. *In*: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 11-33.

OBERCOM. **Desafios do Jornalismo**. Relatório publicado pelo Observatório da Comunicação, 2010. Disponível em: <<http://www.obercom.pt/content/7.cp3>>. Acessado em: 21 maio 2015.

OBSERVATÓRIO DA COMUNICAÇÃO. **Anuário da Comunicação (2012-2013)**. Disponível em: <<http://www.obercom.pt/>>. Acessado em 21 maio 2015.

OLIVEIRA, J. M. P. **Formas de “censura oculta” na imprensa escrita em Portugal no pós 25 de abril (1974-1987)**. Tese de doutoramento em Sociologia da Comunicação. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 1988.

PAGANOTTI, I. Pressão virtual e regulamentação digital brasileira: análise comparativa entre o Marco Civil da Internet e a Lei Azeredo. *In*: SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: CECS, 2013. p. 124-142.

PAULINO, F. O. Responsabilidade Social da Mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, em Portugal e na Espanha. *In*: CHRISTOFOLETTI, R. (Org.). **Vitrine e vitraço: Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo**. Covilha: LabCom Books, 2010. p. 35-51.

REBELO, J. (Org.). **As novas gerações de jornalistas em Portugal**. Lisboa: Ed. Mundos Sociais, 2014.

ROBALO, M. (Ed.). **Sociedade da Informação – O Percorso Português**. Lisboa: Edições Silabo, 2007.

SANTOS, S. D. **A implementação da televisão digital terrestre em Portugal**. Tese de doutoramento, Instituto de Ciências Sociais. Braga: Universidade do Minho, 2012. Disponível em <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/TDT_Portugal/index>. Acessado em: 03 jun. 2015.

SOUZA, H. *et al.* **Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences**. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), Universidade do Minho, 2013. Disponível em: <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/131/showToc> acessado em 15 abr. 2015.

_____. **A Regulação dos Media na Europa dos 27**. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 2012.

_____. **Media Regulators in Europe: A cross-Country Comparative Analysis**. E-book. 2013. Disponível em: <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/download/1549/1451>. Acessado em: 25 maio 2015.

VALENTE, J. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção O Que Saber).