

Conferência Internacional da ERC “Por Uma Cultura de Regulação”

Dias 24 e 25 de Outubro de 2007

Centro Cultural de Belém

Síntese Conclusiva

Durante dois dias, profissionais da comunicação social, proprietários, administradores e académicos discutiram a regulação dos *media* na primeira Conferência Internacional da ERC, dedicada ao tema “Por Uma Cultura de Regulação”.

Dia 1

Sessão de Abertura

Na sessão de abertura, o **Presidente da ERC, Azeredo Lopes**, marcou o sentido da iniciativa, afirmando que estimular o diálogo franco e transparente entre regulador e regulados constitui uma das funções mais nobres da entidade a que preside. Salientou, por outro lado, a necessidade de um debate plural, aberto a todas as posições, sem negligenciar aquelas que questionam a regulação dos *media*.

Este apelo a uma acção reguladora aberta às virtualidades da interdisciplinaridade foi reforçado pelo **Presidente da ANACOM, Amado da Silva**, que sublinhou a necessidade de promover a esse nível uma convergência entre as próprias entidades reguladoras do sector.

Esse foi também um dos tópicos da intervenção do **Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama**, que considerou essencial um entendimento entre reguladores de diferentes áreas de intervenção no sector dos *media*.

Jaime Gama salientou a oportunidade da iniciativa da ERC, ao contar com a presença de reguladores europeus, considerando-a um momento de reflexão sobre o quadro institucional de

regulação da comunicação social em Portugal. O Presidente da Assembleia da República referiu-se, ainda, à articulação institucional da Entidade Reguladora com o Parlamento, considerando-a a melhor forma de garantir a independência do regulador face à tutela governativa.

Painel I – “Os Caminhos da Regulação – Dificuldades e Desafios Globais”

No **Painel I**, dedicado ao tema “Caminhos da regulação – dificuldades e desafios globais”, **Corrado Calabrò, Presidente do regulador italiano**, apresentou a AGCOM como o primeiro regulador europeu a realizar, em 1997, a convergência da regulação de conteúdos e de plataformas de comunicação.

Calabrò destacou como domínios de intervenção particulares do regulador italiano a defesa do pluralismo político, a garantia da liberdade de opinião, a defesa dos direitos constitucionais, bem como dos direitos de concorrência entre os diferentes operadores.

Agnès Vincent-Deray, representante do Conseil Supérieur de L’Audiovisuel (CSA) francês, salientou a dimensão social e não apenas económica do modelo de regulação do CSA. Em sua opinião, os *media* devem espelhar a realidade da França actual, sendo este um importante factor de integração e coesão social. A representante do CSA citou como objectivos essenciais do regulador a garantia do pluralismo e a protecção das crianças.

Jeremy Olivier, representante do Office of Communications (OFCOM) britânico, destacou a importância da convergência, face à enorme transformação do sector audiovisual, nomeadamente, a transmissão de conteúdos através de várias plataformas. Daí, em seu entender, a importância de uma nova abordagem regulatória assente na protecção dos consumidores, encarados também como cidadãos. Olivier lembrou que, com os serviços *on-demand* a protecção dos menores se torna mais difícil, referindo-se a um conflito entre a natureza global da Internet e a protecção das crianças face a conteúdos de risco.

José Amado da Silva, Presidente da ANACOM, centrou-se nas questões específicas de Portugal, considerando que na convergência já não é possível isolar o cidadão do consumidor, ainda que a lógica do serviço universal não possa ser esquecida. O Presidente da ANACOM

abordou ainda o problema da gestão dos direitos de propriedade das redes e dos direitos de autor no novo contexto tecnológico.

O **Presidente do Conselho Regulador da ERC, José Alberto de Azeredo Lopes**, começou por clarificar as linhas de intervenção da ERC, afirmando que esta tem uma matriz muito funda de direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão e a reposição da igualdade de exposição, onde se enquadra o direito de resposta que, a seu ver, não significa a desvalorização da notícia que lhe deu origem.

Salientou também a importância de uma abordagem multidisciplinar assente na monitorização de conteúdos, que permita ultrapassar a subjectividade do regulador, dando exemplos de deliberações cujo processo de decisão se fundou nessa metodologia.

O Presidente da ERC destacou como dimensões da regulação a avaliação do cumprimento das obrigações de serviço público, a monitorização sistemática dos programas generalistas, a independência face ao poder político e económico e a diversidade cultural e social da programação televisiva. Um dos exemplos que focou foi a avaliação do pluralismo político-partidário no serviço público de televisão.

Referiu, ainda, a colaboração leal e franca dos diferentes operadores de rádio na avaliação das quotas de música portuguesa e também a monitorização das sondagens como instrumentos de regulação que a ERC está a levar a efeito.

Daniel Proença de Carvalho, Presidente da PT Multimédia, na qualidade de comentador do painel, sublinhou que as entidades reguladoras procuram criar bons cidadãos, assegurar os direitos, liberdades e garantias, independentemente das plataformas de distribuição.

Enfatizou também os desafios que a regulação enfrenta perante a dinâmica tecnológica. Sintetizou duas visões sobre a regulação: uma, que converge num único regulador (modelo inglês e italiano), e outra, mais complexa, que assenta na separação da regulação de conteúdos e das telecomunicações (modelo francês e português). Em sua opinião, em Portugal a evolução para a convergência será uma tarefa difícil.

Painel II – “Co-Regulação e Auto-Regulação”

Na sessão da tarde – no **Painel II**, constituído fundamentalmente por jornalistas, directores de órgãos de comunicação social, Presidente do Sindicato dos Jornalistas e o representante da Press Complaints Commission, Robert Pinker – foram expressas diferentes sensibilidades sobre a regulação e a sua relação com a co- e a auto- regulação.

Robert Pinker trouxe à conferência a experiência da **Press Complaints Commission**, a entidade de auto-regulação britânica, que actua em exclusivo sobre os conteúdos de imprensa em resposta a queixas dos cidadãos.

Pinker identificou duas missões centrais da PCC: proteger, por um lado, a liberdade de imprensa e, por outro, os cidadãos quando estes sentem que os seus direitos foram violados. A emergência deste tipo de conflitos vem confirmar, em seu entender, a pertinência de uma entidade com esta configuração, ainda mais quando são muito poucos os cidadãos, pelo menos no Reino Unido, que recorrem aos tribunais para resolver os seus conflitos com a imprensa.

As intervenções dos jornalistas tiveram como tónica comum a defesa da importância dos mecanismos de auto-regulação, reconhecendo no entanto que há um longo caminho ainda a percorrer neste domínio. Manifestaram, contudo, diferentes posições de fundo quanto à existência de uma entidade com competência de regulação sobre os conteúdos jornalísticos.

O **Presidente do Sindicato dos Jornalistas, Alfredo Maia**, identificou como um dos problemas do modelo de regulação português o facto de este ser definido a montante pelo “poder político”.

Alertou para a “insuficiente auto-regulação das empresas” e, por esta razão, acredita nos méritos de uma co-regulação que envolva sobretudo as empresas e os jornalistas. Assinala, porém, a este título, que as empresas, ao contrário dos jornalistas, não instituíram códigos de conduta definidores dos seus padrões éticos. Além disso, diagnosticou uma fragilidade dos instrumentos de auto-regulação.

A revisão do Estatuto do Jornalista foi um dos principais tópicos da intervenção de **Mário Bettencourt Resendes, Provedor dos Leitores do Diário de Notícias**. Manifestou reserva quanto às competências da Entidade Reguladora, defendendo a ampliação da esfera da auto-

regulação. Reconheceu, no entanto, que a auto-regulação do jornalismo carece ainda de alguma doutrina, apesar de contar com alguns mecanismos em funcionamento, como é o caso dos provedores dos leitores.

José Manuel Fernandes, Director do Público, assumiu uma posição de total rejeição de quaisquer mecanismos de regulação determinados pelo Estado. O director do Público considera que o volume de legislação que tem vindo a surgir para o sector corresponde a um processo de judicialização da actividade de comunicação social além do limite do razoável.

A defesa que faz de um mercado mais desregulado deriva da sua convicção de que a regulação deve confiar apenas em duas entidades: os tribunais e os mecanismos de auto-regulação.

João Marcelino, Director do Diário de Notícias, começou por referir que, na sociedade de informação, na qual os cidadãos são também produtores de conteúdos, um jornalista só pode diferenciar-se deles através de um exercício da profissão norteado por códigos de ética e deontologia.

O director do Diário de Notícias considera que a comunicação social não está ainda em condições de dispensar a regulação externa. A seu ver, esse momento só chegará quando, para além de uma auto-regulação assumida, também os tribunais decidirem com celeridade todos os casos de incumprimento da lei.

Segundo João Marcelino, os exemplos que conhece de co-regulação não foram especialmente bem sucedidos, reconhecendo que tem sido difícil encontrar plataformas de entendimento entre os promotores dessas iniciativas e os meios de comunicação.

Lembrando que é recorrente a discussão sobre a criação de uma Ordem dos Jornalistas, não rejeita esta ideia, mas fá-la depender de algumas condições, que enumerou.

José Fragoso, Director da TSF, começou por lamentar que a rádio estivesse sub-representada na conferência.

Em seu entender, é inegável que a sociedade sente a necessidade de os meios de comunicação serem acompanhados e regulados. Considera, no entanto, que em Portugal há um excesso de

legislação – a seu ver, nalguns casos, de má legislação – e de entidades de regulação, nem sempre bem articuladas entre si. Deu como exemplo a lei da rádio, que impõe quotas para a transmissão de música portuguesa, situação que qualificou de injusta, ao pressupor que o problema da música portuguesa deverá ser um problema da rádio e resolvido por esta.

A comentar as intervenções, **Joaquim Fidalgo, professor e investigador da Universidade do Minho**, assinalou que a comunicação social tende a ver como natural a regulação noutras actividades e não dentro do próprio sector. Advertiu que a ideia de auto-regulação é muito popular, mas invocada muitas vezes em vão de forma pouco consequente.

Fidalgo sublinhou a existência de diferentes posições entre os membros do painel no que respeita à relação entre a auto-regulação e a regulação externa, e chamou a atenção para o facto de, no nosso país, muitos dos mecanismos de auto-regulação serem instituídos por lei, um modelo que designou de “auto-regulação regulada”.

Dia 2

Painel III – “Regulação e Mercados”

No painel III, sobre “Regulação e Mercados”, **Francisco Pinto Balsemão, Presidente do Grupo Impresa**, defendeu a discussão sobre a regulação, especialmente no quadro das liberdades, da procura da verdade, da auto-determinação democrática e da expressão do pensamento, salientando que sendo constitucionalmente garantidas, as restrições às liberdades e garantias individuais nunca podem ir além da justa medida. Balsemão alertou para os perigos de uma pré-definição da liberdade e de intervenções experimentais sobre a mesma. Para além disso, e tendo em conta que não há mercado mais sensível que o da comunicação social, as regras e a regulação devem adaptar-se às mudanças do mercado e da sociedade.

Balsemão defendeu a existência de uma entidade reguladora credível, amigável (*friendly*) e flexível às sucessivas mudanças tecnológicas, à auto-regulação e à co-regulação como uma solução eficaz.

Manuel Polanco, Administrador-Delegado do Grupo Media Capital, frisou o papel da comunicação social na sua função de salvaguarda de alguns princípios fundadores dos direitos

dos cidadãos, como o pluralismo e a liberdade de expressão. Considerou que as práticas regulatórias vigentes são excessivas, existindo uma “tendência crónica para a sobre-regulação”. Para Manuel Polanco, a articulação do enquadramento do sector passa pelo princípio de aplicação geral da lei, complementada pela auto-regulação, desembocando num quadro regulatório simples e pragmático, abrangente e suficientemente flexível tendo em conta as matérias da convergência.

Rolando Oliveira, Administrador da Controlinveste, centrou a sua intervenção na nova lei sobre os limites à concentração dos grupos de comunicação social e no papel do Estado enquanto garante do pluralismo e da liberdade de expressão. Em sua opinião, a Autoridade da Concorrência já cumpre estes limites. Defende, assim, que a ERC não deveria intervir nas questões económicas da comunicação social. Em sua opinião, existe um desajustamento das regras em relação à realidade do mercado, que limitam o crescimento orgânico das empresas. Para que o mercado funcione, afirmou Rolando Oliveira, deveria existir o mínimo de interferências, sendo também necessário algum nível de concentração.

António Lobo Xavier, membro da Comissão Executiva da Sonaecom, manifestou-se a favor de uma menor intervenção do Estado na actividade de regulação. A este propósito, referiu que se a regulação pode introduzir uma medida no desequilíbrio do mercado, essa visão não passa, por vezes, de uma sombra onde se movem as influências políticas sob uma aparência de independência.

Lobo Xavier salientou a importância de uma regulação positiva, de incentivo ao mercado e não meramente sancionatória.

José Ramos Pinheiro, Administrador da Rádio Renascença, abordou a questão da responsabilidade social dos *media* fundada numa visão ética da comunicação, atribuindo aos meios o interesse na salvaguarda da qualidade dos serviços que prestam. Reconheceu o papel da regulação em sentido genérico, agindo quando a auto-regulação do mercado é insuficiente e rejeitou a ideia neo-liberal que tudo aceita, permite ou admite.

Afirmando que o Estado continua a deter o papel de proprietário de *media* e de árbitro do mercado, José Ramos Pinheiro sugeriu a introdução de membros e representantes das empresas e dos consumidores no Conselho Regulador da ERC.

Carlos Cruz, representante da Cofina, mostrou algum cepticismo relativamente à regulação, afirmando-se contra a intervenção do Estado no sector da comunicação social. Para este orador, a solução está na capacidade de saber dosear a intervenção do regulador, de forma a que não existam limitações ao normal funcionamento do mercado. A seu ver, existe já um conjunto de regras específicas sobre as empresas de comunicação social que tornam a sua actividade suficientemente monitorizada.

Para o representante da Cofina, a concentração por si só não significa ameaça ao pluralismo, à diversidade e à concentração. Afirma-se o “mais favorável possível à co-regulação e à auto-regulação”.

Alberto de Castro, comentador deste painel e **Director da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica do Porto**, salientou a existência de alguma confusão entre questões de regulação e questões de concorrência. Defendeu que a necessidade de regulação do sector deverá estar relacionada com a natureza do bem que está a ser produzido, que no caso da comunicação social é um bem de mérito.

Segundo o orador, por razões históricas, ainda existe em Portugal algum excesso de regulação que pode impedir o regular desenvolvimento do mercado. Contudo, a seu ver, a regulação não deverá aumentar as incertezas inerentes a este mercado. Sugere, finalmente, que seria importante medir os custos e os benefícios da regulação e fazer uma auto-avaliação das entidades reguladoras.

Painel IV – “Regulação e Cidadania”

No painel IV, sobre “Regulação e Cidadania”, **Vital Moreira, professor da Universidade de Coimbra**, defendeu a necessidade de regulação do campo dos *media*, apontando cinco razões que, em seu entender, a justificam: a existência de falhas de mercado, que caberá à regulação atenuar; a garantia constitucional de um serviço público de rádio e de televisão; a protecção dos direitos de resposta e de rectificação; a salvaguarda de outros direitos fundamentais como o bom nome e a reputação; a atenção à difusão de discursos que não podem ser tolerados mesmo numa democracia liberal, como o discurso de “incitamento ao ódio”.

Sublinhou que a regulação dos *media* é um dever constitucional e apenas pode ser exercida por uma entidade independente, com autoridade e força suficientes para sancionar os *media*. Defendeu que a auto-regulação dos *media* só funciona quando há o receio da hetero-regulação, o que no entanto não tem acontecido em Portugal.

José Leite Pereira, Director do Jornal de Notícias, apresentou-se como um defensor da auto-regulação dos *media*, apontando a experiência dos provedores dos leitores como um dos mecanismos mais importantes dentro da redacção para garantir a vigilância dos próprios leitores sobre a conduta deontológica do seu jornal.

Para o director do Jornal de Notícias, o afastamento que hoje se verifica entre leitores e jornais só pode ser combatido no plano ético-deontológico, com a aplicação de rigorosos princípios de conduta. Alerta, assim, para a necessidade de o jornal promover, através das múltiplas plataformas de comunicação existentes, o diálogo com os seus leitores.

Ainda que a criação de uma Ordem dos Jornalistas seja, na sua opinião, um caminho desejável, José Leite Pereira afirmou que não tem queixas, ou melhor, “não tem muitas queixas” da acção da Entidade Reguladora. Considera, no entanto, que a ERC deveria ter uma acção mais efectiva no que respeita à correcção de alguns problemas colocados pela lei, nomeadamente, o regime do direito de resposta e de rectificação.

O orador seguinte, **Alcides Vieira, Director de Informação da SIC**, afirmou que, se nem sempre os jornalistas cumprem os seus deveres, é também certo que os cidadãos, no exercício do direito de resposta, muitas vezes não cumprem os seus deveres, utilizando aquele direito, não para repor a verdade, mas antes como meio de promoção pessoal. Nesta medida, em sua opinião, o direito de resposta pode causar danos aos *media*.

Alcides Vieira levantou também a questão de saber quem regula a Internet, meio em que pode haver uso e abuso da liberdade de expressão. A seu ver, a revolução tecnológica, social e cultural que a Internet representa exige outras formas de entendimento, devendo esse debate ser feito.

José Eduardo Moniz, Director da TVI, frisou entre outras preocupações o regime do direito de resposta, mais precisamente a possibilidade de este se tornar um instrumento ao serviço do branqueamento falacioso por parte de alguns respondentes.

Relativamente à ERC, José Eduardo Moniz assinala que esta conta com mecanismos de punição que a tornam a entidade reguladora mais musculada do nosso ordenamento jurídico. Acredita que a actividade da ERC deve ser essencialmente inspirada pela defesa da liberdade editorial e de informação, tendo por isso de estar atenta a todas as formas de intervenção – sobretudo do poder político – que se configurem como ameaças a essa liberdade e, desse modo, atentem contra direitos fundamentais dos cidadãos.

Luís Marinho, Director de Informação da RTP, manifestou-se favorável à regulação externa enquanto não existirem mecanismos eficazes de auto-regulação. Entende a actividade de regulação sobretudo como uma exigência de responsabilidade, transparência e defesa da equidade.

Expressou a sua incompreensão em relação a algumas resistências da classe à aceitação de sanções para punir a violação dos princípios deontológicos consignados no Código Deontológico dos Jornalistas. Defende, por isso, a necessidade da criação de uma Ordem dos Jornalistas como mecanismo efectivo de auto-regulação.

José Carlos de Vasconcelos, Coordenador do Gabinete Editorial da revista Visão e comentador do painel, assinalou que a auto-regulação pode conviver com a hetero-regulação, não havendo oposição entre ambas, não obstante dever valorizar-se, do seu ponto de vista, a auto-regulação.

Vasconcelos afirmou que prefere que seja uma entidade reguladora a decidir determinadas matérias relacionadas com os media – nomeadamente, os recursos por incumprimento do direito de resposta – do que os tribunais, uma vez que, por regra, a entidade reguladora será mais eficaz e célere. Entende, porém, que a entidade reguladora dos *media* não deve resultar ou derivar do poder político.

O comentador referiu-se ainda ao direito de resposta, defendendo que há uma tendência para os jornalistas não reconhecerem os seus próprios erros.

As intervenções dos diversos oradores e os debates a que deram lugar, seguidos por mais de 300 pessoas participantes, fizeram da primeira conferência internacional da ERC - "Por uma Cultura de Regulação..." – um espaço de abertura às diferentes perspectivas sobre os caminhos da regulação em Portugal.

Comissão de Redacção:

Celeste Grácio

Carla Martins

Maria Manuel Bastos

Tânia de Moraes Soares

Telmo Gonçalves

Vanda Calado