

^

**PARECER**  
*sobre*  
**PROJECTO DE DIPLOMA QUE CRIA O SISTEMA DE INCENTIVOS DO  
ESTADO À COMUNICAÇÃO SOCIAL**

**(Aprovado em reunião plenária de 1 de Setembro de 2004)**

**INTRODUÇÃO**

1. O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência solicitou à Alta Autoridade para a Comunicação Social a emissão de parecer sobre um projecto de diploma que altera o sistema de incentivos do Estado à comunicação social, aprovado pelo Decreto-lei nº 56/2001, de 19 de Fevereiro.
2. Segundo o preâmbulo do projecto visa-se, com o regime de incentivos agora preconizado, *“favorecer a predominância de um modelo do tipo empresarial em vez do modelo amador e proteccionista que ainda caracteriza a maior parte da comunicação social regional e local portuguesa”*, bem como *“reduzir a intervenção do Estado e garantir que essa intervenção seja útil no sentido em que deverá ter um impacto positivo, quer na qualidade dos produtos de imprensa e rádio, quer nos índices de leitura e audiência de rádio”*. Pretende-se, ainda, criar uma discriminação positiva para as publicações das regiões mais desfavorecidas através de uma menor exigência no acesso aos incentivos.
3. O novo sistema de incentivos à comunicação social previsto no projecto, desdobra-se nas seguintes modalidades:

17613

- O Incentivo à Iniciativa Empresarial e Desenvolvimento Multimédia, que substitui três dos actualmente existentes - o Incentivo à Modernização Tecnológica, o Incentivo à Criação de Conteúdos na Internet e o Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Empresarial -, tem por objectivo o desenvolvimento e consolidação das empresas jornalísticas e de radiodifusão, de âmbito regional e local.  
Integra os apoios ao desenvolvimento de parcerias estratégicas, à requalificação de infra-estruturas, ao desenvolvimento tecnológico e multimédia, bem como à qualificação do trabalho, difusão do produto jornalístico e expansão cultural e jornalística nas Comunidades Portuguesas;
- O Incentivo à Qualificação e ao Desenvolvimento dos Recursos Humanos, o Incentivo à Investigação e à Edição de Obras sobre Comunicação Social e os Incentivos Específicos, que não diferem de modo significativo dos actualmente existentes.

## II PARECER

1. Não cabe directamente na esfera das atribuições desta Alta Autoridade para a Comunicação Social apreciar a iniciativa governamental de criar medidas de apoio económico aos órgãos de comunicação social, nem as modalidades eleitas para as implementar.
2. É, porém, da sua da estrita competência pronunciar-se sobre o impacte de tais medidas no campo dos direitos e liberdades que, por força da CRP e da Lei nº 43/98, de 6 de Agosto, lhe incumbe salvaguardar, como são o direito à informação, a liberdade de expressão, o pluralismo da informação e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político.
3. A existência de esquemas de incentivos estatais à comunicação social regional e local decorre do reconhecimento de que esta presta inequivocamente um serviço de interesse público.

4. Nesta matéria constitui entendimento generalizado que a intervenção do Estado, para ser legítima, deve ser devidamente delimitada, respeitando princípios de transparência e de equidade, bem como a independência editorial dos órgãos de comunicação social abrangidos pelo processo.
5. Com essa finalidade, estabelece o artigo 38º, nº 4 da CRP, que *“O Estado assegura a liberdade e a independência da comunicação social perante o poder político (.....), 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.*
6. Também elucidativo neste contexto, o artigo 4º, nº 1, da Lei da Imprensa (Lei nº 2/99, de 13 de Janeiro), preceitua que *“Tendo em vista assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião,, o Estado organizará um sistema de incentivos não discriminatório de apoio à imprensa, baseado em critérios gerais e objectivos, a determinar em lei especial”.\**
7. No mesmo sentido, previsão idêntica consta do artigo 11º da Lei de Rádio (Lei nº 4/2001, de 25 de Fevereiro).
8. Em consonância com estas normas legais, a AACS já noutras ocasiões alertou para os riscos que envolve a excessiva dependência económica das empresas jornalísticas regionais dos subsídios governamentais, por poder propiciar interferências políticas na linha de orientação informativa, e criar distorções de mercado.
9. Tem, igualmente, defendido que o papel do Estado deve ser sempre entendido, neste âmbito, como meramente subsidiário, assumindo um carácter de complementaridade face ao protagonismo dos agentes privados na dinamização do sector, papel esse que deve ser reduzido à medida que forem sendo corrigidas as situações que a motivaram.

10. Nesta perspectiva, a AACCS dá a sua concordância aos objectivos prosseguidos pelo projecto em apreço, no sentido em que se pretende favorecer a predominância de um modelo do tipo empresarial em vez do modelo amador e proteccionista que existe na maior parte da comunicação social regional e local, bem como reduzir a intervenção Estado, cuja duração fica, igualmente, delimitada.
11. Imperativo é que, concomitantemente, sejam acautelados na atribuição de tais apoios, mecanismos de selecção que apresentem adequado automatismo, conhecidos de todos, que limitem os eventuais riscos de situações discriminatórias.
12. É o que não se verifica no projecto em apreço, na parte que respeita ao novo Incentivo à Iniciativa Empresarial e Desenvolvimento Multimédia, que é o incentivo que assume maior relevância no contexto do sistema de apoios que se visa criar.
13. Assim, a primeira reserva que o projecto suscita refere-se ao seu artigo 12º, que, tendo por epígrafe a "*selecção das candidaturas e acompanhamento dos projectos*", não apresenta, de todo, qualquer especificação dos mecanismos de selecção e de ordenação das candidaturas, atribuindo inteiramente ao membro do Governo da tutela o poder de decidir sem outras limitações que não as decorrentes do preenchimento das condições legais de acesso.
14. Note-se que esta questão levanta-se na medida em que a experiência demonstra haver, em cada ano, um excesso de candidaturas que preenchem os requisitos de acesso aos incentivos relativamente às disponibilidades orçamentais, o que implica escolhas e definição de prioridades.

15. Situação que se torna ainda mais delicada pelo facto do nº4 do mesmo artigo 12º prever uma Comissão de Acompanhamento do Incentivo à Iniciativa Empresarial, sem lhe reconhecer a competência que, em matéria de ordenamento de candidaturas, a comissão homóloga existente no regime actual detém.
  
16. Recorde-se, a este propósito, que o regime actualmente vigente, aprovado pelo Decreto-Lei nº 56/2001, faz-se eco dessas preocupações, prevendo o seu artigo 38º que a definição dos critérios de selecção das candidaturas e da ordem de prioridades constaria de portaria, o que se veio a concretizar com a publicação da Portaria 204/2001, de 14 de Março, que define, inclusive, para alguns apoios, uma fórmula para a respectiva graduação.
  
17. A par disto, importa assinalar que o Governo, de acordo com o nº 4 do artigo 5º do projecto, passa a dispor, para efeitos de candidatura ao mesmo Incentivo, de um esquema de reclassificação de publicações já classificadas pela entidade reguladora, criando a classificação de publicação de âmbito local, ao arrepio do disposto no artigo 14º da Lei da Imprensa.
  
18. Tal reclassificação, apesar de pressupor uma apreciação de conteúdos jornalísticos com base nos estatutos editoriais das publicações, ficará a cargo do Instituto da Comunicação Social, afastando a competência específica que, em tal matéria, está conferida à entidade reguladora, o que naturalmente suscita reservas.
  
19. Além do mais, não faz sentido que se queira classificar o conteúdo informativo de uma publicação com base no seu estatuto editorial, pois desse modo seria a própria publicação a classificar-se como sendo de expansão nacional, regional ou local.
  
20. Considera-se, de facto, que seria mais transparente o diploma conceber um acesso ao incentivo em causa de forma circunscrita, que imponha

5 17617

condições específicas, mas respeite as classificações que os jornais legalmente já detêm. A distinção preconizada entre publicações de âmbito regional e local deve ser feita em sede de revisão da Lei da Imprensa, para ser de aplicação universal.

21. Por outro lado, o alargamento deste Incentivo às publicações exclusivamente em suporte digital, previsto no nº 7 do mesmo artigo, suscita dúvidas por não existir norma legal que defina o que é um órgão de comunicação social *on-line*, definição essa que é, aliás, de extrema dificuldade. Considera-se, igualmente, errado querer equipará-las a publicações de índole regional sempre que não conste do respectivo estatuto que são de âmbito nacional. A ser assim, a própria publicação é que se auto classificaria para efeitos de acesso ao incentivo em causa.

22. Note-se, a finalizar que o objectivo do Governo de *“favorecer a predominância de um modelo tipo empresarial”*, poderá ser gravoso para as empresas jornalísticas de pequena dimensão, cuja sobrevivência ficará ameaçada.

23. Com efeito, não obstante o citado objectivo de política sectorial ser inquestionável, pelo menos nesta sede, uma coisa é o Estado promovê-lo através de uma maior transparência do mercado e outra, diferente, é fazê-lo activamente, recorrendo a financiamentos públicos que privilegiem objectivamente as empresas com maior dimensão.

24. Conviria pois que o projecto de diploma preveja desde já uma avaliação do seu impacte ao fim do segundo ano de aplicação, por forma a possibilitar a introdução das correcções que eventualmente se mostrarem convenientes.

Eis as observações que o projecto de diploma suscita à AACCS, no âmbito das suas competências legais, as quais não contemplam os aspectos técnicos e formais que o articulado possa ainda suscitar.

***Este parecer foi aprovado por unanimidade com votos de Maria de Lurdes Monteiro e Carlos Veiga Pereira (relatores), Sebastião Lima Rego, José Garibaldi, João Amaral, Manuela Matos e José Manuel Mendes.***

Alta Autoridade para a Comunicação Social, 1 de Setembro de 2004

O Vice Presidente



José Garibaldi