



ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Francisco Azevedo e Silva

Vogal do Conselho Regulador da ERC

Intervenção no painel “Estado da Nação dos *Media*”, no âmbito do 28.º Digital Business Congress, promovido pela APDC, no Centro Cultural de Belém, em Lisboa.

26 de setembro de 2018



ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Muito boa tarde,

Agradeço à Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, na pessoa do seu Presidente, Dr. Rogério Carapuça, o convite feito à ERC, para aqui estar presente.

Um cumprimento particular aos meus colegas de mesa.

Falar do estado da nação dos *media*, num momento de crise do sector, leva-nos de imediato a um estado de alerta.

Tendo as minhas raízes profissionais nas redações dos jornais, da rádio e da televisão, foi com tristeza que assisti ao desfecho de alguns projetos que todos pensávamos vencedores e que nos habituámos a vê-los ultrapassar crises e a ressurgirem com força renovada.

É, assim, com profunda preocupação que acompanhamos a evolução de muitos órgãos de comunicação social, com reflexos evidentes na situação dos seus trabalhadores e dos muitos jornalistas com um futuro incerto.

A situação do setor era já bem perceptível antes da última crise financeira. Esta apenas tornou mais evidentes as fragilidades de muitas das empresas e a dificuldade das mesmas em se adaptarem a um mercado em rápida mudança.

Ao contrário de outros países europeus, não tivemos nem temos uma política estruturada e coerente para os *media*.

O exemplo francês – um mercado de dimensão e oportunidades bem superior ao português – é disso um caso paradigmático: a comunicação social (pública e privada) é olhada como um bem a acarinhar, um bem que contribui permanentemente para uma melhor democracia e que enriquece a cultura de um povo. Estas são mais-valias a preservar, são um bem social e, como tal, contempladas no orçamento estatal.

O modelo francês não é caso único, muito menos se tivermos também em conta os financiamentos indiretos através, por exemplo, da política fiscal.

A razoabilidade do financiamento público aos *media*, públicos e privados, é assumida de forma clara e transparente em muitos países europeus.

Não vejo razão para que este tema esteja fora da agenda portuguesa.

Em particular, num momento em que o sector atravessa uma reestruturação profunda.

Mas, esta mudança traz também uma palavra de esperança quando se fala do estado da nação dos *media*.

Esperança, porque vemos já exemplos de reconversões bem sucedidas e de criação de novas oportunidades através de plataformas *Web* e de um crescente recurso às TIC.

Antes de desenvolver este tema, julgo ser útil dar um rápido retrato sobre o mundo regulado pela ERC: à data de 31 de dezembro de 2017 eram 1.783 as publicações periódicas registadas na ERC. Os operadores de rádio eram 297, os operadores de televisão eram 25, as *web* rádios eram 73, as *Web TVs* eram 5, os operadores de distribuição eram 9 e verificava-se apenas a existência de uma Agência de notícias. Ou seja, a ERC regula mais de 2.000 órgãos.

Estamos, obviamente, perante um universo muito diferenciado, em particular no que toca à tipologia das publicações periódicas, onde só cerca de 60% (aproximadamente 1.000) são órgãos de comunicação social na aceção comum do termo.

Não será surpresa para ninguém o acentuado aumento dos registos de órgãos de comunicação no *online* e do papel para papel + *online*.

Para uma imagem rápida da evolução do suporte usado pelas publicações registadas na ERC, comparemos o que se passava em 2013 com o registado a 31 de dezembro de 2017:

- no universo constituído por suporte papel; papel + *online* e só *online*, vemos que o suporte de papel representava 72,1% em 2013 e apenas 55% em 2017; o papel + *online* *passou de 13,6% para 19%; e o online de 14 para 25,7%. Sendo aqui de realçar os projetos nativos online.*

No que respeita à dimensão das entidades que prosseguem atividade de comunicação social em Portugal, verifica-se uma percentagem muito elevada de empresas de pequena dimensão: 55% apresentam um ativo inferior a 100 mil euros; e apenas 4% das empresas têm um ativo superior a 10 milhões de euros. Estas últimas concentram 91% dos ativos totais!

Como seria de esperar, a televisão é a atividade que concentra o ativo médio mais elevado, seguindo-se os detentores de operadores de rádio.

Os titulares de serviços de programas *online* registaram ativos médios de 246 mil euros.

Quanto ao financiamento, a publicidade continua a ser a principal fonte de receita e a televisão o suporte privilegiado [54%], mas o digital é já a segunda plataforma publicitária [21%, contra 7% na rádio e 6% na imprensa].

Esta breve radiografia será relevante para compreendermos a evolução já registada no sector e o impacto que aí vem.

Hoje, qualquer lugar pode transformar-se numa redação, bastando o recurso a um *smartphone*. Acontece todos os dias: na cobertura de um acontecimento, os jornalistas enviam em segundos um primeiro *flash* noticioso de texto, fotografia ou vídeo; poucos minutos depois emitem uma notícia editada.

O acesso às fontes e a pesquisa de dados pode ser feita de qualquer lugar, bastando ter acesso à internet. Nunca como agora, graças à *web*, um jornalista teve tão grande autonomia.

A estrutura que lhe serve de apoio, o espaço físico do órgão de comunicação, parecerá, aos mais incautos, um mero recetor e retransmissor de informação. Tanto mais que não faltam espaços *online* para a discussão de ideias e avaliação da notícia.

Mas, tal como qualquer meio de comunicação social pode estar disponível à escala global através da internet, também o cidadão tem o poder de intervir a custos muito reduzidos. É até solicitado a intervir, pois as redes sociais funcionam como canal de distribuição da informação produzida pelos órgãos de comunicação social, numa estratégia pensada para ganhar audiências e notoriedade.

Hoje, o cidadão é informado e informa quando usa as redes sociais. Partilha o poder – com as devidas aspas – que antes estava reservado ao jornalista. E tem a capacidade de o fazer em tempo real.

À semelhança da evolução registada nas edições *online* dos órgãos de comunicação social, que passaram de mero repositório dos conteúdos dos meios tradicionais para formatos nascidos no digital, também a intervenção dos internautas evoluiu de tal forma que se fala hoje no jornalismo de cidadania, expressão controversa e que alberga o que de bom e mau permitiu a massificação do uso da internet.

Por tudo isto, a *Web* é hoje mais do que uma plataforma: é o ponto de convergência de todas as plataformas, imprensa, rádio e televisão, obrigando os jornalistas a desempenharem funções em mais do que um meio, do grupo empresarial onde trabalham, a partilharem espaço nas redes sociais ou a serem confrontados (assim como as respetivas empresas) com o uso do seu trabalho por terceiros, que se limitam a oferecer o que não produzem.

E esta convergência na *Web* é tão mais relevante quando é já inquestionável a importância crescente dos algoritmos das plataformas *online* na definição do acesso à informação.

A *Web* é, assim, um espaço de convergência obrigatório, mas também gerador de desequilíbrios, contra os quais as instituições supranacionais, nomeadamente europeias, têm procurado combater sem pôr em causa a liberdade de expressão.

Na *Web* a disponibilidade é permanente, o espaço tem custos reduzidos e as tecnologias disponíveis permitem a oferta de produtos ou *sites* que se apresentam e enquadram como novos *media*, com conteúdos organizados e trabalhados editorialmente, sem que estejam sujeitos a qualquer tipo de regulação, nomeadamente em Portugal.

Entre nós, ao contrário dos órgãos de comunicação social, alguns desses produtos informativos não estão registados, não revelam a titularidade ou a direção editorial, numa desresponsabilização evidente quanto a uma eventual falta de rigor do produto noticioso.

Urge que o legislador nacional enquadre esta nova realidade, sem a pretensão de uma regulação plena da *Web*, dado que em muitas das suas vertentes ela ultrapassa fronteiras. É matéria em que a prudência aconselha a que se caminhe passo a passo, mas que se caminhe.

Ou seja, se no caso destes novos *media*, localizados em Portugal, bastará a vontade do legislador para repor o equilíbrio quanto à obrigação da transparência, outras realidades existem cuja complexidade ultrapassa a capacidade reguladora de um Estado: exemplo disso é a proliferação das denominadas notícias falsas (*fake news*), que exigem um combate concertado – dado que a origem das mesmas é frequentemente de além-fronteiras –, mas onde todas as

cautelas serão poucas, caso contrário incorrer-se-á no risco de transformar uma boa intenção num instrumento de censura, o que seria inaceitável.

É, aliás, sintomático que o relatório final do grupo de alto nível constituído pela Comissão Europeia para apoiar as políticas de combate às falsas notícias tenha concluído com a seguinte recomendação: os países devem abster-se de regular sobre esta matéria. Para este relatório contribuíram peritos de todo o mundo, tendo eles considerado que são ainda muitas as questões sobre possíveis ataques à liberdade de expressão.

Apesar de tudo, nomeadamente na Europa, alguns países avançaram já com iniciativas legislativas, como são os casos de França, Reino Unido e Suécia – em particular no combate à desinformação oriunda de outros Estados em períodos eleitorais – ou ainda os exemplos da Alemanha (combate ao ódio), Bélgica e Itália.

Uma coisa é certa, estão a ser dados passos para o futuro do Regulador dos *Media* no digital.

É fundamental a importância que a diversidade e a integridade dos meios de comunicação social assumem numa sociedade livre e democrática. As redes e serviços de comunicações eletrónicas, utilizadas por quase todos nós, são pressupostos de uma democracia moderna, mas também desempenham um papel muito relevante no desenvolvimento cultural, social e educacional da Europa, para além do económico.

Um dos grandes desafios que atualmente se coloca aos reguladores, e em particular ao regulador dos *media*, é o da proteção dos utilizadores, muito em particular de menores, no que respeita ao acesso aos conteúdos, com especial acuidade para os conteúdos *online* e a pedido.

Assegurar um conhecimento informado sobre os mesmos, obriga a que os prestadores de serviços deem indicações claras e precisas, mesmo quando são meros repositórios desses conteúdos.

Algumas políticas, programas da UE e iniciativas de auto regulação foram implementadas na Europa nos últimos anos com vista a capacitar e proteger melhor as crianças e os jovens (e os seus pais), através do desenvolvimento de ferramentas para usar a Internet com segurança e responsabilidade.

A grande alteração dos hábitos de consumo dos *media*, e a multiplicidade de plataformas, suscitou a questão da actualidade e conformidade do quadro legal aplicável aos órgãos de comunicação social, em particular no que respeita ao audiovisual.

A Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como dos tribunais nacionais e das autoridades reguladoras, tem contribuído para a interpretação de princípios e noções neste domínio.

No quadro nacional, as leis sectoriais, da rádio e da televisão, contemplam algumas regras para o exercício da atividade *online* e a pedido, mas procurando não sobrecarregar de obrigações um mercado e operadores que, em Portugal, à data da aprovação dos diplomas em causa, ainda se encontravam em desenvolvimento.

Mais de 8 anos volvidos, no caso da televisão, sobre a aprovação de um dos diplomas comunitários mais relevantes no que concerne ao audiovisual – Directiva «Serviços de Comunicação Social» - impõe-se uma reflexão mais aprofundada sobre o impacto que a dimensão digital dos *media*, e respetivo consumo, teve na demonstração da desadequação dos atuais diplomas a essa realidade, a nível nacional e comunitário.

Um dos primeiros sinais dessa desadequação foi dado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que, no processo Delfi vs Estonia, em 2015, responsabilizou fornecedores de plataformas *online* por certas atividades de hospedagem de conteúdo gerado pelo utilizador. Este foi o primeiro caso examinado pelo Tribunal Europeu, no âmbito do direito à liberdade de expressão, perante uma denúncia sobre a responsabilidade por conteúdos gerados pelo utilizador num site da Internet.

A questão colocada ao Tribunal era a de saber se a responsabilidade atribuída Delfi – titular do portal de notícias- por comentários inseridos por terceiros colidia com a sua liberdade de expressão, enquanto liberdade de transmitir informações (e não sobre a liberdade de expressão dos autores das observações).

O Tribunal concluiu que a responsabilidade imputada à Delfi, pelos tribunais nacionais, havia sido justificada, porque os comentários em questão eram graves. O Tribunal considerou que o apuramento da ilegalidade dos comentários não carecia de qualquer análise jurídica ou linguística por parte da Delfi.

A campanha presidencial nos Estados Unidos, em 2016, as eleições francesas, em 2017, a crise da migração, foram também eventos, políticos e sociais, que colocaram pressão sobre prestadores de serviços de plataformas *online* em pelo menos duas questões: discurso de ódio *online* e a disseminação de informações falsas (notícias falsas).

A aliar ao exposto, no âmbito da análise que a Comissão Europeia realiza regularmente ao estado da arte da aplicação da Diretiva «Serviços de Comunicação Social», nos vários Estados-Membros foram identificados alguns desafios adicionais no que respeita à aplicação do diploma:

- (i) insuficiente proteção de menores e consumidores na utilização dos serviços das plataformas de partilha de vídeo;
- (ii) diferenças de tratamento entre os operadores «tradicionais» e os prestadores de serviços a pedido;
- (iii) desadequação das regras relativas à publicidade e comunicações comerciais.

No atual quadro regulamentar, serviços *online* como as plataformas de partilha de vídeo não são abrangidos pela Directiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual», uma vez que não se enquadram no conceito de «serviços de comunicação social audiovisual», mas antes no de «prestadores de serviços de Internet», sujeitos, por conseguinte, à Directiva de Comércio Eletrónico.

Porém, do ponto de vista do mercado, estes serviços concorrem com os serviços de comunicação social audiovisual, quer porque ambos distribuem conteúdos audiovisuais, quer porque competem por receitas de publicidade e patrocínio.

Surgiu, assim, a vários níveis, a questão de saber se e como adaptar o atual quadro jurídico, a fim de assegurar condições equitativas e um grau suficiente de proteção em linha.

A Comissão Europeia acabou por apresentar, em 2016, uma proposta de revisão da Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual», a qual estabelece regras de harmonização e coordenação mínimas das previsões legais dos vários Estados-Membros, em matéria de serviços audiovisuais.

Uma das principais inovações da revisão da Diretiva é, precisamente, a da sua aplicabilidade a plataformas de partilha de vídeos. Com esta revisão, a Comissão propõe um novo conjunto de obrigações destinadas a proteger os menores e os cidadãos de conteúdos nocivos, através do estabelecimento de medidas e ferramentas adequadas.

A proposta da Comissão cristaliza num documento legal uma lista de medidas destinadas a capacitar os utilizadores – que na prática são agora "parceiros" importantes das plataformas de partilha de vídeo – a usarem as ferramentas de sinalização para lidar com conteúdo ilegal. Dessa forma, os utilizadores contribuem para o cumprimento das obrigações dos fornecedores de plataformas.

Com a alteração do quadro regulamentar comunitário e conseqüente transposição nacional, que se presume que se inicie em 2019, colocar-se-ão seguramente novos desafios à ERC. São vários os aspetos a aprofundar pela ERC onde se considera fundamental o desenvolvimento do conhecimento das dimensões humanas da participação *online*: A compreensão dos modos de consumo, características de utilização, a maior ou menor exposição dos utilizadores, a verificação da conformidade legal (em particular no que respeita à proteção de dados) das exigências dos fornecedores das plataformas para a respetiva utilização.

Outro dos aspetos a aprofundar pela ERC é a cooperação internacional: o uso de bases de dados partilhadas de informações e métodos de pesquisa alinhados, têm de integrar o dia-a-dia do exercício de supervisão.

Assim, esta pequena/grande alteração do quadro regulamentar aplicável ao audiovisual irá seguramente ter impactos significativos quer nas áreas de competências e modos de intervenção do regulador quer no próprio mercado, pelo que merecerá especial atenção o momento de transposição da diretiva, altura em que a ERC deverá ser chamada a pronunciar-se sobre a proposta de alteração legislativa.

Muito obrigado.