

A ERC como garante da independência dos órgãos de comunicação social perante os poderes¹

Estrela Serrano

Nota prévia

Agradeço ao presidente da ERC, professor doutor Azeredo Lopes, o convite que me fez para ser oradora nesta sessão, convite que muito me honra e que, atenta a qualidade das intervenções dos oradores que me antecederam, se reveste de enorme responsabilidade.

Falar da independência dos meios de comunicação social perante os poderes e do papel da **ERC como garante dessa independência não é tarefa fácil**. Esperando não esgotar a vossa paciência, apresentarei o tema segundo três principais eixos:

O quadro de intervenção da ERC em matéria de independência dos órgãos de comunicação social;

- Os *media* e a sua relação com os poderes: *súmula do acquis* teórico sobre a matéria;
- Casos marcantes apreciados pela ERC;
- Modelos e práticas de avaliação da independência
- Conclusão

¹ Intervenção feita por ocasião da primeira Cimeira de Reguladores Ibéricos, realizada em Lisboa, em 1 de Fevereiro de 2008

I. PARTE

O quadro de intervenção da ERC

A Constituição da República Portuguesa² atribui à ERC o dever de assegurar, nos meios de comunicação social, “[a] independência perante o poder político e o poder económico”. Esse objectivo é igualmente expresso nos seus Estatutos³, onde se dispõe que “[s]ão atribuições da ERC no domínio da comunicação social” “[z]elar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico”.

Mas não ficam por aqui as atribuições da ERC em matéria de garantia da independência dos órgãos de comunicação social. Os seus Estatutos atribuem ao Conselho Regulador competência para “[p]roceder 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”.

Nos cerca de dois anos que leva de existência, a ERC apreciou cinco casos directamente relacionados com a questão da independência dos órgãos de comunicação social, umas vezes por sua iniciativa, outras em resposta a queixas que lhe foram submetidas. Em todos esses casos estava em causa o poder político, sendo que, em dois deles, o primeiro-ministro era acusado de interferir directamente ou através do seu gabinete no conteúdo da informação.

As alegadas “vítimas” da interferência governamental eram, em dois dos casos, a agência de notícias, maioritariamente detida pelo accionista Estado, noutros dois, o serviço público de televisão e, num outro, um jornal dito “de referência” - Público -, pertencente a um empresário cujas áreas de negócios se situam maioritariamente fora do campo da comunicação social.

Adiante abordarei com mais detalhe cada um destes casos.

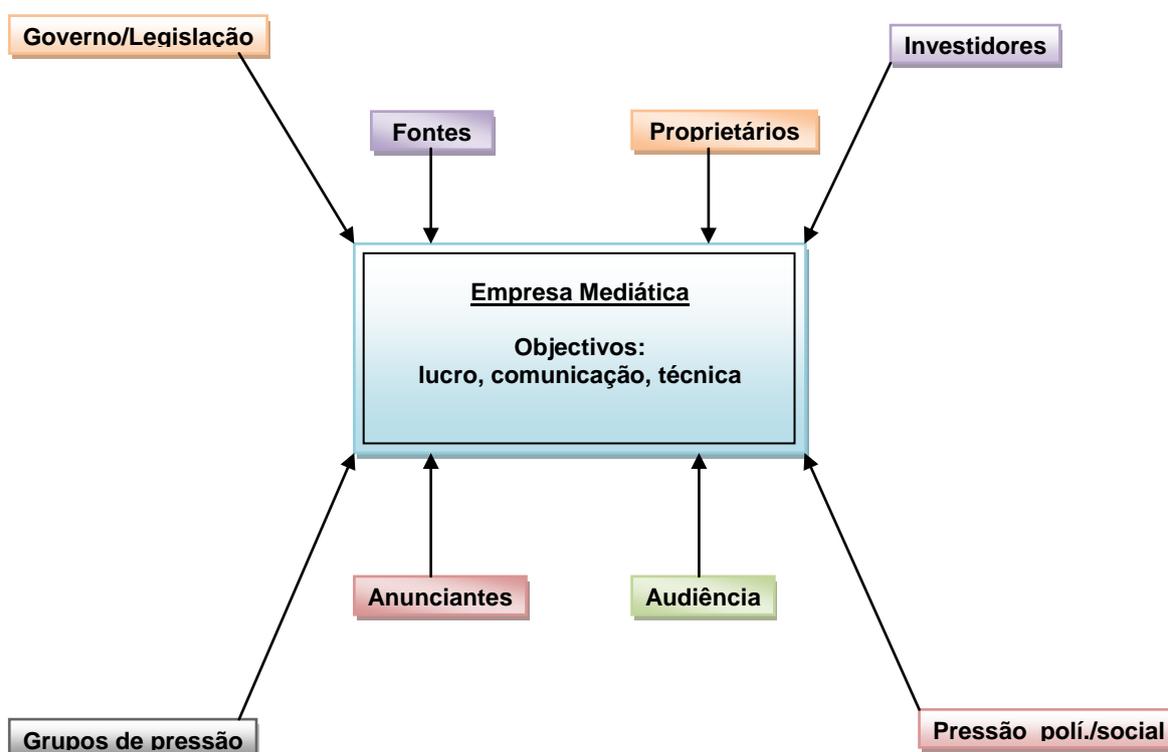
Antes, porém, considero útil deixar aqui algumas breves reflexões sobre, de um lado, o campo dos *media* e, do outro, os poderes e os instrumentos de que dispõem para interferir ou limitar a independência dos meios de comunicação social.

² alínea c) do n.º 1 do artigo 39.º (CRP)

³ alínea c) do artigo 8.º

É minha convicção profunda que sem o conhecimento do funcionamento do campo dos media, dos interesses e valores que nele se cruzam e confrontam se torna difícil ao regulador tomar decisões adequadas.

Atente-se, então, no quadro seguinte. Ele permite visualizar o campo de forças sociais em que se inserem as empresas de comunicação social e, ao mesmo tempo, compreender melhor os poderes e as influências a considerar na análise da independência dos órgãos de comunicação social



Quadro 1 – A empresa mediática no centro da acção de outras forças sociais

O quadro anterior ilustra a situação dos órgãos de comunicação social relativamente às diferentes forças, económicas, sociais e políticas que convergem para eles e se constituem em factores de pressão sobre decisões editoriais, interferindo ou limitando a sua independência. De facto, os *media* estão, de alguma forma, invariavelmente relacionados com a estrutura predominante do poder económico e do poder político.

Em primeiro lugar, porque são empresas com um custo económico e um valor e, como tal, inseridas num mercado concorrencial, sendo objecto de competição para o seu controlo e acesso.

Em segundo lugar, estão sujeitos a regulação legal, política e económica.

Em terceiro lugar, são encarados como instrumentos efectivos de poder, com capacidade potencial de influenciar os detentores de poderes e os cidadãos.

O trabalho jornalístico desenvolve-se, pois, no seio de uma dupla estrutura de movimentos contraditórios, com predomínio da orientação para o mercado, a qual é susceptível de pôr em causa princípios historicamente tidos como adquiridos nos países de democracia representativa, tais como, uma autonomia do campo jornalístico expressa em normas profissionais garantida por dispositivos jurídicos destinados a protegê-lo quer das ameaças à sua liberdade por parte do poder político quer de uma subordinação ilimitada aos proprietários das empresas.

- **Primeira reflexão: Na avaliação da independência dos *media* o regulador não pode ignorar que se trata de um campo marcado por múltiplas dependências.**

Vejamos, então, o contexto em que os diferentes poderes podem agir sobre a independência dos *media*.

a) Em primeiro lugar, o poder político.

A questão a colocar aqui, consiste em saber de que instrumentos dispõe o poder político para interferir nos *media*.

Eis os principais (variáveis de país para país):

- Regulação do sistema mediático
- Legislação
- Financiamento do serviço público
- nomeação da administração
- Concessão de regimes especiais de apoio
- Licenciamento do audio-visual
- Favorecimento de negócios dos grupos/*Media*

Como poderão, então, os *media*, face a este contexto, enfrentar interferências na sua independência?

Desde logo, os *media* - públicos ou privados - desempenham uma grande variedade de papéis, cujo controlo se torna difícil:

- São um fórum cívico para debate, actuando como campo de luta entre elites;
 - Nos serviços públicos de radiodifusão, a experiência europeia mostra que podem atingir grande autonomia quer do Estado quer do sector privado;
 - A relação entre a política e as práticas do dia-a-dia dos jornalistas não é linear, uma vez que a criação de notícias, assenta, fundamentalmente, na ligação entre o repórter e as suas fontes sejam ou não oficiais e governamentais;
 - Por outro lado, a história mostra alguns casos em que tentativas de controlo dos *media* pelo poder político não tiveram sucesso (nos EUA, o poder político não foi capaz de impedir, por ex. a oposição à guerra do Vietnam e o papel da imprensa no caso Watergate. Em Espanha, o governo de Aznar foi acusado de controlar a informação na sequência dos atentados de 11 de Março e perdeu as eleições. Em Portugal, uma investigação de um canal de televisão privada sobre um alegado favorecimento na admissão à universidade da filha de um ministro levou à sua substituição).
- **Segunda reflexão: o poder político possui, por si só, capacidade limitada para interferir na independência dos *media***

b) Em segundo lugar, o poder económico

A tese mais conhecida é a de que os interesses económicos dos grupos detentores dos *media* se sobrepõem, nas escolhas editoriais, ao interesse público. O peso da publicidade na estrutura económica e financeira dos órgãos de comunicação social será, nessa óptica, um dos indicadores mais significativos para avaliação da independência dos órgãos de comunicação social face ao poder económico, uma vez que são os anunciantes que sustentam a grande fatia dos custos das empresas de comunicação social.

Outras formas de interferência do poder económico podem traduzir-se:

- na nomeação de directores da confiança dos proprietários e, através destes, da cadeia hierárquica;

- no controle da admissão de jornalistas para assegurar a orientação definida e a escolha de colunistas e outros colaboradores;
- na definição da linha editorial segundo interesses próprios que podem ser de natureza política ou ideológica que se reflectem em primeiras páginas, títulos, agendas, etc.;
- na redução de despesas à custa da qualidade da informação;
- na redução do espaço noticioso e no alargamento do espaço publicitário;
- na redução do pessoal;
- no encerramento de delegações.

Tal como quanto ao poder político, coloca-se a questão de saber se o poder económico tem capacidade real e determinante para interferir na independência dos *media*.

Vejamos:

- As empresas jornalísticas são sujeitas a muitos outros constrangimentos para além da obtenção do lucro;
 - Não está provado que as estratégias de mercado sejam sempre incompatíveis com um bom jornalismo, isto é, a lógica do mercado não é necessariamente negativa;
 - Os grupos *media* podem condicionar as notícias para obterem grandes margens de lucro mas também podem proporcionar maiores recursos, proteger os conteúdos de pressões governamentais e de anunciantes e proporcionar melhores investimentos.
- **Terceira reflexão: o poder económico possui, por si só, capacidade limitada para interferir na independência dos *media***

c) O quadro inicial (quadro 1), conduz a outros contextos de influência, entre eles, as audiências, grupos de pressão e os **contextos organizacionais**, relacionados com o campo profissional dos jornalistas. Todos eles mereceriam análise. Destaco apenas **a relação dos jornalistas com as fontes de informação**, uma das mais determinantes na definição do conteúdo da informação publicada. A independência dos jornalistas face às fontes é condição essencial da independência dos *media*.

Mas a independência face às fontes pressupõe um conjunto de condições que passo a resumir:

- Práticas que preservem a autonomia da produção de informação relativamente às instituições;

- Investimentos que, em muitos casos, conflituam com objectivos de maximização dos lucros, tais como, equipas jornalísticas estáveis e sólidas, serviços de documentação autónomos e orçamentos para investigação.
 - Diversidade de fontes, como forma de contrariar a dependência face a fontes institucionais, cuja profissionalização pode, consciente ou inconscientemente, transformar o jornalismo em formas mais ou menos encapotadas de publicidade e propaganda.
- **Quarta reflexão: a independência dos *media* pressupõe independência dos jornalistas face às fontes de informação.**

II. PARTE

Casos de independência dos meios de comunicação social analisados pela ERC. Modelos e práticas na avaliação dos casos.

Vejamos agora, primeiro em linhas gerais, alguns casos analisados pela ERC que envolveram a questão da independência.

1. O primeiro, que correspondeu também à primeira deliberação da ERC, envolveu a agência nacional de notícias (Agência Lusa). Tratou-se de uma queixa apresentada ao anterior órgão regulador (transitando para a ERC) pela directora da Agência, em virtude de notícias vindas a público nas quais o conselho de redacção a acusava de cedência a pressões do Governo na cobertura jornalística da instalação de banda larga nas escolas públicas do País. Considerando que a acusação punha em causa a independência da Agência face ao poder político, a directora recorreu para o órgão regulador. O caso levou também o maior partido da Oposição a solicitar a intervenção da ERC.

Analizado o caso, a ERC concluiu “[n]ão terem sido apurados factos que indiciem, por qualquer forma, a existência de pressões ilícitas que possam afectar a independência da Agência (...) perante o poder político”⁴.

⁴ Deliberação n.º 1-Q/2006

2. Num segundo caso, a televisão pública foi acusada de ter minimizado voluntariamente a importância e gravidade dos incêndios florestais que se verificavam no País, decisão que teria resultado de “ordens directas do gabinete do primeiro-ministro” ao operador público. A acusação foi feita num artigo da autoria de um jornalista, também crítico de televisão, publicado num jornal diário “de referência” (Público).

A iniciativa da investigação deste caso pertenceu à ERC tendo esta concluído que “nenhum elemento, de facto ou documental, confirma[va] a tese sustentada pelo autor do artigo”⁵ que veiculou a acusação.

3. Os incêndios florestais, estiveram também na origem de outro caso: o Governo foi acusado (por interposto assessor) de pressionar um pivô e um coordenador do Telejornal do canal público de televisão para influenciar o alinhamento e impedir a emissão de uma peça sobre incêndios. A acusação proveio de um deputado do maior partido da Oposição e foi tema de capa do semanário mais lido no País (Expresso). A iniciativa da investigação foi, aqui também, da ERC, não tendo sido dadas como provadas as afirmações do deputado⁶.

4. Um quarto caso abrangeu outra acusação ao primeiro-ministro e aos seus assessores, desta vez, de tentativa de condicionamento dos jornalistas, do já citado jornal diário (Público), que investigavam o processo de obtenção do seu grau de licenciatura. A acusação foi veiculada num artigo publicado no também já citado semanário (Expresso) e nele eram relatados procedimentos e reacções dos assessores de imprensa do primeiro-ministro perante questões que lhes eram colocadas pelos jornalistas sobre o processo de obtenção da sua licenciatura. Esse artigo foi, posteriormente, invocado no Parlamento, pelo maior partido da Oposição, como uma tentativa do Governo “de condicionar os meios de comunicação social” e “espezinhar a liberdade de expressão”.

A iniciativa da investigação deste caso foi, uma vez mais, da ERC, tendo sido concluído “não se terem verificado indícios de intervenção governamental ilegítima em reacção às dúvidas suscitadas (...)”⁷.

⁵ Deliberação 1-I/2006

⁶ Idem

⁷ Deliberação 1/IND/2007

5. Mais recentemente, encontrando-se o caso em fase de apreciação, surgiu nova queixa abrangendo a agência nacional de notícias, desta vez, por iniciativa do director, contra o conselho de redacção, por este, em documento interno, o ter acusado de aceitar interferências do Governo na informação da Agência. A acusação veio a ser retomada no jornal diário (Público) atrás citado, num artigo da autoria do, também já citado, crítico de televisão.

Foram estes os casos que mais directamente colocaram a questão da independência dos meios de comunicação perante o poder político. Mas a questão não se limitou a estes. Vários outros, em geral queixas sobre pluralismo político, relacionam-se também, directa ou indirectamente, com a questão da independência face ao poder político.

O tempo de que disponho não permite, contudo, que me debruce com detalhe sobre esses casos e sobre **os actores** envolvidos nas queixas sobre independência e pluralismo apresentadas à ERC. E, no entanto, uma análise dessa componente levaria a equacionar outras dimensões do problema.

De facto, para uma análise rigorosa da independência dos *media*, não é irrelevante que a quase totalidade das queixas sobre essa matéria tenha envolvido, do lado dos queixosos, partidos da Oposição parlamentar e, do lado dos *media*, o operador público e a agência nacional de notícias.

Não menos importante é a constatação de que as iniciativas de solicitação da intervenção da ERC em casos de independência face ao poder político, partiram, sobretudo, de jornalistas de órgãos de comunicação social do sector público – o operador de televisão e a agência de notícias.

Estes dados suscitam algumas questões, como, por exemplo,

- Será que os jornalistas do sector privado não possuem a mesma liberdade para questionar eventuais interferências na sua independência?
- E não haverá tentativas de interferência de outros poderes para além do político?

- **Quinta reflexão:**

O regulador deve ter capacidade para distinguir aquilo que é a disputa política (normal) entre partidos e governos (muitas vezes alimentada do exterior, aproveitando disputas internas, nomeadamente nos órgãos de comunicação social

do sector público), e aquilo que são tentativas reais de interferência dos vários poderes na independência dos meios de comunicação social.

Uma breve referência à situação, em concreto, da independência dos meios face ao poder económico.

A ERC não foi, até ao presente, confrontada com qualquer questão relevante envolvendo o poder económico.

Contudo, em Portugal, a maior parte das empresas jornalísticas estão muito dependentes da publicidade, em valores que atingem, nos principais diários generalistas, percentagens superiores a 60% das receitas, quando, na generalidade dos países europeus, segundo dados da *World Association of Newspapers*, o peso da publicidade na imprensa não ultrapassa 40% da receita. Estes dados, associados à reduzida dimensão do mercado publicitário português e aos baixos índices de leitura, constituem factores de grande desestabilização das redacções, com consequências negativas na independência do jornalismo.

Um exemplo paradigmático da pressão da publicidade sobre o conteúdo da informação ocorreu em Portugal em 2004/2005, antes da entrada em funções da ERC, com o jornal *Expresso*, propriedade do maior grupo de comunicação social português, a Impresa, e um dos maiores grupos financeiros portugueses ligados à banca, o Grupo Espírito Santo.

O caso foi provocado por um artigo de opinião do editor de economia do jornal, considerado pelo grupo financeiro como “deturpando factos”. Em consequência⁸, o grupo reduziu drasticamente a publicidade não apenas no jornal que publicou o artigo mas em todos os órgãos de comunicação social do mesmo grupo.

A entidade reguladora de então⁹ apreciou o caso por sua iniciativa, tendo concluído que “a decisão do Banco de cortar a sua publicidade em todos os títulos da Impresa objectivamente constitui (...) uma tentativa de pressão que desrespeita o sentido do constitucional e legalmente estabelecido quanto à independência dos órgãos de comunicação social perante o poder económico”.

⁸ Informação do Grupo Espírito Santo à AACS, em 2/9/2005, constante da Deliberação desta entidade reguladora

⁹ Deliberação da AACS, datada de 7/9/2005, www.aacs.pt

Mais difícil de identificar é, contudo, a situação em que ***o poder político e o poder económico actuam em consonância*** tentando interferir na independência dos meios de comunicação social.

O anterior regulador foi chamado a pronunciar-se sobre um desses casos de enormes repercussões políticas e mediáticas.

Estiveram envolvidos um operador privado de televisão – a TVI, actualmente detida pela PRISA - e um dos mais importantes comentadores, professor universitário e ex-presidente do partido que na altura se encontrava no governo.

Não chegaram a conhecer-se completamente os detalhes do que se passou entre o comentador e o presidente da estação de televisão. Mas dos factos conhecidos e do “parecer” do regulador da altura conclui-se que o poder político pressionou o presidente de uma estação de televisão para que “calasse” um comentador incómodo para o Governo, tendo ele cedido em nome da obtenção de facilidades para os seus negócios, ainda que isso tenha significado abdicar do mais famoso comentador político português que conquistava para a estação a mais vasta audiência de um programa de informação de todos os canais do País. Tudo isso feito à revelia do director de informação da estação, que se encontrava fora do País.

III. PARTE

Modelos e práticas de avaliação da independência

Expostos os contextos e os casos em que a ERC foi chamada a actuar em matéria de independência dos meios sujeitos a regulação, importa ver, em traços largos, qual o modelo de avaliação utilizado e quais os meios de que a ERC dispõe para actuar como garante da independência.

Existem dois principais caminhos a seguir pelo regulador, na apreciação de casos sobre independência dos órgãos de comunicação social:

- a. Limitar a análise ao **campo jurídico**, através de uma interpretação e aplicação directa e estrita da lei, sem recurso a outras disciplinas;
- b. Completar a interpretação jurídica com **metodologias das ciências sociais**, nomeadamente das ciências da comunicação e da sociologia.

O Conselho Regulador considerou, e sobre isso pronunciou-se expressamente, que *melhor do que através de queixas ou denúncias, (...) a questão da independência dos meios de comunicação social deve ser avaliada através de uma monitorização profissional (e não amadora ou orientada), qualitativa e quantitativa.*

Foi este o caminho escolhido. E assim, nos casos analisados, envolvendo, de um lado, o serviço público de televisão e a agência de notícias e, do outro, o primeiro-ministro e o seu gabinete, foram utilizados os seguintes instrumentos de análise:

- a. Entrevistas/audições de jornalistas e outros profissionais dos *media* envolvidos no caso e posterior análise do seu conteúdo;
- b. Entrevistas/audições dos actores políticos e outros envolvidos no caso (incluindo, por escrito, o primeiro-ministro) e posterior análise do seu conteúdo;
- c. Análise de conteúdo das peças escritas e audiovisuais publicadas, sobre as quais se exerceu a alegada interferência e seu tratamento qualitativo e quantitativo em base de dados;
- d. Análise de documentos juntos aos processos pelos protagonistas envolvidos;
- e. Publicação de relatórios circunstanciados sobre os dados apurados;
- f. Análise jurídica.

Esta metodologia permitiu uma análise contextualizada dos factos apontados.

Por outro lado, através da audição dos protagonistas envolvidos, foi possível apurar a sua visão sobre conceitos como *censura, ordem, instrução, pressão*. A confrontação de pontos de vista permitiu ao Conselho constatar a dificuldade de os envolvidos identificarem com clareza as situações em que a intervenção do poder político afectou a independência dos órgãos de comunicação social.

IV. PARTE

Conclusão

A experiência de cerca de dois anos de funções mostra que é no relacionamento com o poder político que a questão da independência dos órgãos de comunicação social assume o seu lado mais visível e polémico, sem que, contudo, tenha sido provado que reside nele o

maior risco para a independência dos meios de comunicação social (a constatação é, aliás, do director do já citado semanário português que, recentemente, confessou, perante os seus pares e o Conselho Regulador da ERC: “temos que ser francos e dizer que o poder político não é neste momento uma ameaça à liberdade de imprensa”¹⁰).

Na maioria dos casos analisados pela ERC a iniciativa da denúncia de interferência do governo na independência editorial não partiu dos próprios jornalistas alegadamente vítimas dessa interferência, o que confirma a sensibilidade de que se reveste, para os jornalistas, a criação de conflitos abertos com o poder político. Isso não obstou, contudo, a que, perante a denúncia concreta de tentativas de interferência do Governo, o órgão de comunicação social, através dos jornalistas envolvidos, não tivesse confirmado, quando foi solicitado a pronunciar-se, a existência dessas tentativas.

Foi todavia difícil, senão impossível, nos decurso dos processos analisados pela ERC, obter, da parte dos jornalistas, uma ideia precisa e consensual acerca do tipo e da legitimidade ou ilegitimidade dessas tentativas.

As deliberações do Conselho Regulador sobre casos em que a questão da independência dos órgãos de comunicação social justificou uma averiguação da ERC apoiaram-se, como ficou dito, não apenas na análise jurídica mas também em modelos e métodos de análise dos *media* validados em estudos nacionais e internacionais, que conferiram rigor e transparência a essas decisões.

Em todos esses casos o Conselho Regulador concluiu que as pressões, influências e condicionamentos oriundos, em alguns casos, de assessores do governo não ultrapassavam, em geral, o tipo de constrangimentos inerentes ao processo de produção de informação, decorrentes, por um lado, das relações de força estabelecidas no seio da redacção e da empresa e, por outro, do relacionamento entre jornalistas e fontes de informação, em particular do campo político.

Essa constatação não significa que se ignore a circunstância de nos órgãos de comunicação social do sector público, como é o caso, em Portugal, da televisão pública e da agência de notícias, as respectivas administrações serem nomeadas pelo governo e serem elas a escolher os directores, situação susceptível de favorecer a criação de cadeias hierárquicas marcadas pela fidelidade ao poder político. Trata-se, contudo, de situações de difícil identificação, dada a

¹⁰ Palavras proferidas pelo jornalista Henrique Monteiro, director do semanário Expresso, na reunião do Conselho Regulador com directores de jornais e revistas sob o tema “Auto-regulação da Imprensa”, realizada em 17 de Janeiro de 2008.

natureza partilhada do poder e da responsabilidade entre hierarquias e redacção no seio da empresa mediática.

A reflexão que o Conselho Regulador tem vindo a realizar na sequência dos casos analisados conduz à ideia de que, independentemente das tentativas, frutíferas ou infrutíferas, do poder político - por si só ou associado ao poder económico, ou deste autonomamente - para interferir ou limitar a independência dos órgãos de comunicação social, esta depende, acima de tudo, da capacidade dos jornalistas e de outros profissionais dos *media* de respeitarem e fazerem respeitar a ética e a deontologia das suas profissões.

Ora, em Portugal, o caminho da auto-regulação apresenta-se, ainda, com muitos escolhos. Daí a importância do papel da ERC, não apenas através de uma intervenção reguladora pontual, em casos concretos, mas sobretudo através de uma acção pensada a médio e longo prazo, alicerçada no estudo e atenção permanentes ao evoluir da realidade mediática face aos desafios colocados pelas novas tecnologias, sem deixar de olhar, também, para os desafios e constrangimentos que se colocam aos profissionais que, em última instância, são os “fazedores” do que de bom e de menos bom é disponibilizado aos cidadãos qualquer que seja a forma de distribuição e emissão.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2008

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Estrela Serrano', with a horizontal line extending to the right.

Estrela Serrano

Vogal do Conselho Regulador da ERC