

## Regulando pluralismo e diversidade em Portugal: uma equação sem cidadãos<sup>1</sup>

### Regulating pluralism and diversity in Portugal: an equation without citizens

Elsa Costa e Silva\*

\*Universidade do Minho, Portugal

#### Resumo

A salvaguarda do pluralismo e da diversidade nos media corresponde a um dos principais ímpetus para regular o sector e está presente nos principais documentos orientadores da temática, quer nacionais, quer internacionais. Contudo, os mecanismos de defesa e protecção, assim como as implicações da concentração da propriedade, nem sempre têm sido claros ou orientados para a acção. Num contexto de proliferação de espaços públicos e de novas oportunidades de comunicação, a defesa do pluralismo surge enquadrada pela necessidade de garantir espaço e poder comunicativo a vozes tradicionalmente menos privilegiadas na esfera pública. O objectivo deste artigo é aprofundar o conhecimento sobre a actuação do primeiro conselho regulador da ERC em matéria de defesa do pluralismo e da diversidade, nomeadamente na atenção dada aos cidadãos

**Palavras-chave:** Pluralismo; diversidade; ERC; atitude performativa

#### Abstract

The protection of pluralism and diversity in the media is one of the major rationale of regulation, being part of the most important national and international documents. However, the mechanisms of defense, as well as the implications of concentration of ownership, have not always been clear or oriented towards action. In the context of the proliferation of public spaces and of new opportunities for communication, defense of pluralism is framed by the need to ensure space and communicative power to the traditionally less privileged voices in the public sphere. The purpose of this paper is to deepen the knowledge about ERC's first regulatory council performance in matters of defense of pluralism and diversity, particularly regarding the attention given to citizens.

**Keywords:** Pluralism; diversity; ERC; performance

A discussão em torno do pluralismo e da diversidade envolve a saúde das democracias, enquanto regimes políticos e organizações sociais que valorizam a via deliberativa, mediante a apresentação e discussão dos distintos pontos de vista, opiniões e sensibilidades que coexistem numa dada sociedade. Assim, a defesa do pluralismo e da diversidade assume particular importância nas sociedades caracterizadas pela garantia da liberdade de informação. Neste quadro, o papel dos *media* tem sido explorado como um dos espaços públicos mais pertinentes para o exercício do pluralismo e da diversidade.

<sup>1</sup> Publicação realizada no âmbito do projecto intitulado "A Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC" (PTDC/CCI-COM/104634/2008), financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto PEst-OE/COM/UI0736/2011.

Pluralismo e diversidade são alvo de recorrente debate em Portugal, sendo o termo pluralismo mais privilegiado pelo discurso público que aborda as questões dos *media*. Todas as leis portuguesas que regulam a comunicação social incorporam esta questão, a começar pela secção que, na Constituição da República Portuguesa, traça a arquitectura do que deve ser este sector em termos de princípios básicos. Pluralismo e diversidade têm sido também uma área importante de regulação em Portugal e, por vezes, também alvo de discussão pública. Em Portugal, a regulação do sector da comunicação social é da responsabilidade da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) e o objectivo deste artigo é aprofundar o conhecimento sobre a actuação do primeiro conselho regulador deste organismo (cujo mandato começou em 2006 e terminou em Novembro de 2011) em matéria de defesa do pluralismo e da diversidade.

#### **A problematização: conceitos e abordagem disciplinar**

O papel dos *media* na actual vida política é, hoje em dia, tido como indiscutível (Nieminen & Trappel, 2010; Hitchens, 2006). Manuel Castells (2003) assinala que nas sociedades contemporâneas cabe aos *media* fornecer aos cidadãos informações que lhes permitam formar a sua opinião política. É que, argumenta, “os meios de comunicação audiovisual são as principais fontes de alimentação das mentes das pessoas, sobre as questões de natureza pública” (2003: 383). Um dos parâmetros de aferição do papel dos *media* para a qualidade democrática das sociedades diz respeito à expressão do pluralismo e da diversidade, já que “fora da esfera dos *media* existe apenas marginalidade política” (Castells, 2003: 380).

Para que a via deliberativa ganhe espaço no sistema político vigente nas sociedades ocidentais várias opiniões, alternativas e vozes têm de ter a possibilidade de intervir, de forma a que seja procurada a melhor solução para cada problema. Sendo essencial manter a possibilidade de confronto, a defesa dos princípios da diversidade e do pluralismo assume particular importância. McQuail & van Cuilenburg assinalam, neste sentido, que “liberdade de imprensa, multiplicidade de opiniões e o bem da sociedade estão inextricavelmente misturados” (1983: 146). Contudo, as inúmeras possibilidades de divulgação e o alcance da mediatização do espaço público não têm facilitado a expressão democrática na sociedade. Inúmeras reflexões académicas apontaram o dedo ao conformismo dos *media* (Herman & Chomsky, 1988), à sua submissão a lógicas comerciais (Habermas, 1989) e às dificuldades de acesso que colocam (McChesney, 2000), para explicar o défice democrático que identificam nas sociedades actuais.

O pluralismo e a diversidade têm sido valores centrais das políticas e dos ambientes mediáticos. A sua salvaguarda está na origem de recomendações e propostas de legislação por parte de instituições internacionais, como a União Europeia ou o Conselho da Europa e mesmo a Unesco, e diversos estados,

nos quais se inclui Portugal. Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>2</sup>, o Artigo 11º que estabelece o direito à liberdade de expressão – um direito que “compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras” – afirma ainda que “são respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social”.

Por seu lado, o Comité de Ministros do Conselho da Europa (CoE) emitiu a Recomendação n. R(99) 1 aos estados-membros relativamente a medidas para promover o pluralismo nos *media*, considerando que o interesse do CoE na “questão da concentração dos *media* e do pluralismo está intimamente relacionado com o seu compromisso para a liberdade de expressão e permanência da diversidade cultural na Europa” (Conselho da Europa, 1999). Também a Unesco aprovou a Convenção para a Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Unesco, 2005), onde afirma que “a diversidade cultural, que se desenvolve num quadro de democracia, de tolerância, de justiça social e de respeito mútuo entre os povos e as culturas, é indispensável à paz e à segurança a nível local, nacional e internacional”. Considerando que “a diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se estiverem assegurados os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de informação e de comunicação ou a possibilidade de os indivíduos escolherem as suas expressões culturais”, a convenção exorta as partes a tomar “medidas que se destinem a promover a diversidade dos meios de comunicação social, inclusive através do serviço público de radiodifusão”.

E assim, a presença recorrente de matérias ligadas ao pluralismo na prática política corresponde ao que tem sido estabelecido como um dos conceitos centrais nas políticas de comunicação (van Cuilenburg, 1999; Wheeler, 2004; Harcourt, 2005; Hitchens, 2006; Murciano, 2006; Gardam & Levy, 2008). Mesmo em processo de transformação profunda no que diz respeito ao paradigma de políticas para os *media* neste espaço civilizacional que inclui a Europa Ocidental e os Estados Unidos (van Cuilenburg & McQuail, 2003), liberdade de comunicação e igualdade de acesso deverão continuar a ser dois princípios fundamentais na orientação da governação na linha da defesa da democracia e da cidadania, já que o objectivo é assegurar aos cidadãos um leque mediático variado e de alta qualidade.

Para além de abordar a natureza do conceito, a discussão académica procurou ainda enquadrá-lo na filosofia política mais vasta dos sistemas políticos, ligando-o a princípios básicos das democracias. Assim, o pluralismo nos meios de comunicação social é, de acordo com Kaitatzi-Whitlock (1996: 457-458), uma “qualificação da liberdade de informação”, incluindo “diversidade de programação, representação equilibrada de pontos de vista, o objectivo constante que o número máximo de vozes seja ouvido num largo espectro político e cultural”. Assim, a autora propõe como definição de pluralismo a “gestão equitativa

<sup>2</sup> Disponível para consulta em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>

do princípio da liberdade de informação”, alertando que o conceito tem impacto nas fontes de informação, nas políticas editoriais e de gestão, e nos padrões de propriedade e índices económicos, tais como viabilidade, externalidades e lucros. A complexificação do conceito tornou possível considerá-lo operacional na investigação de vários patamares de actuação dos *media*.

Deste modo, para o Conselho da Europa [Rec 1 (99)], o pluralismo nos *media* engloba o pluralismo estrutural, que tem a ver com a diversidade da oferta mediática (reflectida pela pluralidade de *media* independentes e autónomos), assim como a disponibilização ao público de uma diversidade de tipos de *media* e conteúdos (perspectivas e opiniões). O conceito tem, para o Conselho da Europa, duas dimensões: pluralismo político, que aponta para a necessidade de estar representado nos *media* um leque vasto de opiniões políticas e pontos de vista, no interesse da democracia; pluralismo cultural, que diz respeito à necessidade de uma variedade de culturas, como reflexo da diversidade dentro de uma sociedade, encontrar expressão nos *media*.

Mais recentemente, a conceptualização do pluralismo e da diversidade passou a separar duas dimensões de análise: a externa (para reflectir a necessidade de os *media* apresentarem uma estrutura diversa a nível da propriedade e posicionamento no mercado) e interna (para dar conta da necessidade de os conteúdos mediáticos reflectirem diferentes tendências sociais, em termos de opiniões, perspectivas e acontecimentos). Vários autores, como Doyle (2002a), Hitchens (2006) e La Porte *et al.* (2007) referem esta perspectiva, também adoptada pela Comissão Europeia (2007a: 8) que, num documento de trabalho sobre o pluralismo na comunicação social, apresenta o conceito como englobando “um número de aspectos, como a diversidade da propriedade, variedade nas fontes de informação e no leque de conteúdos disponíveis nos diferentes Estados-Membros”, contestando o enfoque exclusivo na matéria da propriedade. Isto porque, em mercados mais pequenos, poderá não ser viável a presença de vários actores (pluralismo externo), mas deverão garantir-se, independentemente disso, mecanismos de salvaguarda do pluralismo dentro das empresas, que podem passar por “obrigações para cumprir com requisitos de programação ou obrigações estruturais como a composição dos corpos gerentes ou responsáveis pela selecção de conteúdos/programação”.

Esta posição da Comissão Europeia reflecte uma abordagem cautelosa à distinção entre as duas dimensões, contestando grande parte da reflexão académica feita nesse domínio, que partiu do pressuposto de uma ligação íntima e mesmo de condicionamento entre as duas dimensões (uma baixa diversidade externa, ou seja, poucos proprietários, teria imediatas consequências a nível do pluralismo interno, ou seja, ao nível dos conteúdos). Esta é, por exemplo, a perspectiva de Doyle (2002b: 171), segundo quem, “o reconhecimento da necessidade que a sociedade tem de pluralismo e a ameaça ao pluralismo colocada pela concentração dos *media* tem fornecido, historicamente, o principal ímpeto para a regulação da propriedade

dos *media*". A autora contesta ainda o privilégio dado aos interesses dos actores mediáticos de maior relevo em detrimento da salvaguarda do pluralismo, que terá como consequência um predomínio no futuro sobre as crescentes esferas das tomadas de decisão políticas.

A necessidade de regular e legislar no domínio mediático, nomeadamente em matéria de propriedade, é reconhecida pelos académicos e justificada pelo antagonismo que pode surgir entre a defesa dos interesses nacionais, assegurada pelos Estados, e as operações comerciais da indústria (van Cuilenburg & McQuail, 2003). A responsabilidade da legislação, num espaço integrado como é o europeu, tem sido largamente debatida, tendo como pano de fundo a demissão da Comissão Europeia em matéria de concentração de propriedade dos *media*. Entendendo esta como uma área que recai na tutela dos Estados-membros, a Comissão Europeia tem tratado as operações de concentração no âmbito da política industrial, caracterizada nas últimas décadas pela liberdade dada aos grandes grupos em matéria de crescimento, fusão e *joint-ventures* (Silva, 2004; Kaitatzi-Whitlock, 1996), ainda que reconhecendo algumas particularidades no sector dos *media* (em questões nacionais) devido à necessidade de salvaguardar o pluralismo (Harcourt, 2005).

A opção por uma política não restritiva a nível da concentração tem sido recentemente justificada pelos actores europeus com a necessidade de perspectivar o pluralismo de uma forma mais ampla. A posição da Comissão Europeia evoluiu no sentido de considerar outros factores na avaliação da expressão do pluralismo e da diversidade (Comissão Europeia, 2007b), uma posição que tem recebido alguma fundamentação por parte de académicos e alguns estudos empíricos. Van Cuilenburg (1999: 189) recusa igualizar a diversidade à estrutura de mercado e ao comportamento organizacional dos *media* por considerar que "falta saber se mais competição nos *media* realmente resulta em mais variedade de *media*", já que "mercados mediáticos altamente competitivos podem resultar em igualdade excessiva dos conteúdos dos *media*, quando se deveria não excluir, pelo menos teoricamente, a possibilidade de os oligopólios mediáticos ou mesmo monopólios produzirem um leque altamente diversificado de conteúdos mediáticos". Por outro lado, um recente trabalho, promovido pelo Conselho da Europa (2006: 4), deixou algumas reservas sobre a relação inequívoca e directa que tem sido estabelecida entre concentração da propriedade dos meios de comunicação social e diminuição de pluralismo, afirmando que "este estudo não conseguiu identificar uma ligação directa entre a concentração mediática e a diversidade de conteúdos e pluralismo em termos quantitativos". O que não significa, ressalva o documento, que não haja relação entre a concentração da propriedade e a diversidade de conteúdos, mas sim que não foi possível estabelecê-la de forma directa e evidente, tendo outros factores como recursos, dimensão dos mercados e obrigações regulamentares – sido identificados também como factores-chave para determinar o leque de programação.

Assim, não desapareceram as preocupações com possíveis ameaças colocadas à expressão do pluralismo devido a questões relacionadas com a propriedade, assim como não cessam as apreensões no que diz respeito à qualidade da informação e da comunicação no espaço público. A multiplicação de plataformas de distribuição de informação e de comunicação traduziu-se na chamada “abundância comunicativa” (Keane, 1984), onde parecia que o pluralismo e a diversidade estariam assegurados sem necessidade de qualquer outra intervenção ou regulação. Como escreve Tim Gardam (2008: 12), “parece irónico que agora, na era digital, onde não existe mais a escassez de espectro e barreiras à distribuição de conteúdos, onde qualquer pessoa pode ter acesso para as opiniões através da Internet, devamos recear que uma perda de pluralidade possa ser um problema”.

Porque não é ainda certo que mais quantidade seja sinónimo de maior diversidade e porque o facto de estarmos numa era de “supersaturação” (Gitlin, 2002) e “caos cultural” (McNair, 2006), não há razões para acreditar que o facto de haver mais vozes na esfera pública significa que elas sejam ouvidas. Assim, Karpinnen (2007) assinala que, nestas circunstâncias, o pluralismo mediático deverá ser conceptualizado não como mera expressão da diferença mas em termos de contestação às estruturas e discursos hegemónicos. Ou seja, como a capacidade dos *media* em se abrirem a actores sub-privilegiados e abrirem o debate a vozes externas às estruturas sistémicas. Como assinala o autor em outro momento, pluralismo, neste novo contexto, deve ser percebido como uma “distribuição mais democrática de poder comunicativo na esfera pública” (Karpinnen, 2009: 167).

A defesa do pluralismo surge, assim, enquadrada pela necessidade de garantir espaço e poder comunicativo a vozes tradicionalmente menos privilegiadas na esfera pública. Conhecida a estreita ligação entre a prática jornalística e as elites, nomeadamente as políticas, a garantia do pluralismo enquanto salvaguarda da democracia passa, neste contexto, pela abertura do espaço mediático a outros actores. A ERC tem, como objectivo da regulação (alínea a) do artigo 7º dos Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005), “promover e assegurar o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das entidades que prosseguem actividades de comunicação social sujeitas à sua regulação”. Esse objectivo assume-se para a ERC como uma obrigação de acção positiva (promover) e tem, deste modo, os *media* como veículo. Assim, interessa compreender de que forma a entidade reguladora se assumiu como factor de transformação nesse interface e nessa interacção entre o pluralismo na sociedade e os meios de comunicação social. A nossa perspectiva passa por perceber que actores são privilegiados pela ERC nessa interacção, num contexto marcado pela crescente acentuação do papel dos cidadãos e da participação da sociedade civil na ecologia mediática (Pinto, 2005), assim como uma participação cidadã em transformação e fazendo uso intensivo das chamadas novas tecnologias de informação, nomeadamente a internet (Cardoso, 2006).

A análise da actividade da ERC pode dar-nos uma imagem de como tem sido perspectivada a questão do pluralismo e da diversidade nos media: se ainda próxima das tradicionais elites políticas e culturais, da esfera do poder, como tem demonstrado a investigação neste domínio (Davis, 2009; Franklin, 2003; McChesney, 2000; Traquina, 2007), e se mais aberta a “pontos de vista críticos e alternativos” (McQuail, 2003), que têm sido pontificados pelos novos movimentos sociais (Cabo, 2009) e outras formas de participação, nomeadamente *online* (Cardoso, 2006).

A regulação, aqui entendida no sentido mais estrito dos instrumentos administrativos usados pelo Estado para guiar a conduta das instituições mediáticas, enquadra-se no que McQuail (2003: 187) designa de enquadramentos básicos de responsabilização, nomeadamente o da “lei e regulação”, com vista a “criar e manter as condições para a comunicação livre e alargada na sociedade”. Esta abordagem à responsabilização incide no carácter público da acção, suportado pelo poder governamental e pelo controlo democrático. Ainda que outras concepções de regulação (ver, por exemplo, Black, 2002) incluam variados níveis de intervenção (nomeadamente de organizações sociais e empresariais), o conceito é aqui entendido como o nível de actuação do Estado, ainda um actor essencial (Puppis, 2010), apesar da proliferação de formas não estatutárias de regulação (que podem ser entendidas colectivamente como *governance*).

### **A entidade reguladora: competências e acção**

Tradicionalmente, grande parte da discussão relativa à defesa do pluralismo e da diversidade esteve directamente relacionada com o controlo da propriedade, de que a iniciativa do governo socialista, em 2008, “Proposta de lei do pluralismo e da não concentração” é um dos mais evidentes exemplos. Este debate ficou ainda marcado pelo facto de o órgão regulador dos *media* até 2006, a Alta Autoridade para a Comunicação Social), ter referido frequentemente a falta de competências que tinha em matéria de concentração e nomeadamente na defesa do pluralismo, lamentando a «fraca expressão ou mesmo inexistência de normas reguladoras da concentração horizontal, vertical e multimédia, de órgãos de comunicação social» (Silva, 2008). A nova legislação que criou em 2005 a nova Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) atribuiu-lhe competências específicas em matéria de controlo da concentração e protecção do pluralismo no artigo 8º dos seus estatutos (Lei n.º 53/2005): “Velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem actividades de comunicação social, com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência”.

A formulação legal que consubstancia essa competência nos estatutos da ERC coloca, contudo, problemas de objectivação (Silva, 2007), faltando assim um quadro específico de modalidades de acção. Por exemplo,

a lei abre a possibilidade de a ERC tomar medidas para salvaguardar o pluralismo e a diversidade, mas não esclarece a sua natureza: disciplinares, sancionatórias, pecuniárias? Por outro lado, esta é uma perspectiva de salvaguarda do pluralismo ancorada primariamente na questão da concentração da propriedade dos meios de comunicação social, nomeadamente em termos de definição de mercados relevantes, o que supõe uma confusão entre planos diferentes: o plano político e cultural (do pluralismo e da diversidade, nomeadamente em termos de conteúdos) e o plano económico (Silva, 2008).

Apesar destas limitações estatutárias, o primeiro mandato do Conselho Regulador da ERC abordou de forma regular as questões do pluralismo e da diversidade, sobretudo ao nível do conteúdo. Ao nível da propriedade, regista-se como intervenção relevante o impedimento da compra do grupo Media Capital (detido pelos espanhóis da Prisa) pela Ongoing. A entidade reguladora justificou o seu veto ao negócio pelo facto de a Ongoing deter uma participação de quase 20% no grupo Impresa, o que poderia constituir uma concentração lesiva para o pluralismo, nomeadamente em questões de emissões televisivas de sinal aberto<sup>3</sup>. Esta foi a primeira vez que um negócio de dimensão relativa à propriedade dos meios de comunicação social foi impedido em Portugal e releva uma alteração significativa ao que tinha sido, até então, a relação entre a regulação e o mercado mediático.

### **Os relatórios de avaliação do pluralismo político-partidário**

No que diz respeito à salvaguarda do pluralismo e da diversidade ao nível dos conteúdos, a intervenção de maior relevo da ERC será ao nível do serviço público de televisão, que a entidade se propôs monitorar de forma sistemática. Em 2007, apresentou o estudo relativo à "Avaliação do Pluralismo Político-Partidário na Televisão Pública" (ERC, 2007), onde expôs um modelo de monitorização da informação. O documento refere que o conceito de pluralismo subjacente à proposta de avaliação do principal canal público português envolve a diversidade de correntes de expressão sócio-culturais e políticas, estendendo-se a outros protagonistas e temáticas, tais como autarcas e autarquias, sindicalistas e temas laborais ou associações de natureza vária. O objectivo deste estudo é medir o número e natureza das peças emitidas pela RTP tendo como protagonistas o governo e os partidos políticos, verificando se existe tratamento jornalístico equitativo e plural daquelas entidades nos espaços informativos do serviço público de televisão. Os protagonistas que são envolvidos na avaliação dizem respeito ao Presidente da República, ao governo, aos partidos com assento parlamentar, a outras formações políticas não representadas e, eventualmente, aos membros do Parlamento em situação de não-alinhamento.

<sup>3</sup> <http://www1.ionline.pt/conteudo/41941-erc-ongoing-obrigada-vender-posicao-na-impresa>

É claro que esta opção de avaliação gerou algumas dúvidas. Ao optar por esta categorização, a ERC deixou de fora cidadãos com posições políticas igualmente válidas mas que, por falta de organização ou estrutura (ou mesmo afastamento voluntário dos partidos), não são considerados. Convém ainda não esquecer que a taxa de abstenção em Portugal é relativamente elevada, o que poderá significar que uma parte significativa da população não se revê na actual estrutura partidária da vida política portuguesa. Esta pluralidade de posições não encontra grande espaço na avaliação da ERC, o que poderá escamotear o real estado de tensão e de forças da sociedade que um panorama mediático plural deve dar conta. Uma abordagem apenas quantitativa da informação, em função da expressão eleitoral dos partidos, deixa de lado a necessária perspectiva qualitativa que permite dar conta da expressão mais disseminada do pluralismo e da diversidade. Por outro lado, a avaliação do pluralismo político-partidário efectuada pela ERC não aborda as questões da actualidade internacional e apenas contabiliza presenças de protagonistas políticos. Isto significa que deixa de fora da análise a avaliação da natureza da intervenção – factores essenciais para determinar o cumprimento, de facto, de uma abordagem pluralista.

Depois desta primeira apresentação, a ERC foi incorporando no modelo algumas críticas públicas que lhe foram sendo feitas, passando a incluir também uma maior componente qualitativa na análise. Na última apreciação deste esforço (ERC, 2010), a entidade assinalava que, “transcorridos quatro anos sobre o desenho e posterior execução”, o debate suscitado foi “rico e útil, porque permitiu ir aperfeiçoando este instrumento de conhecimento do serviço público de televisão, que hoje liberta a actividade regulatória da inspiração meramente casuística ou opinativa”. De facto, foi por haver reclamações dos partidos relativamente à intervenção (ou falta dela) num ou noutro programa televisivo que a entidade resolveu preparar um modelo para “dar resposta consistente e fundamentada a queixas oriundas de partidos políticos sobre alegadas quebras do pluralismo no tratamento das actividades partidárias e governamentais, queixas essas que haviam duplicado entre 2006 e 2007” e que, com a aplicação do plano de avaliação, “diminuíram drasticamente em 2008” (ERC, 2010). O último relatório assinalava uma evolução positiva de 2007 a 2010 no que diz respeito à presença de protagonistas políticos, nomeadamente no equilíbrio obtido em 2010 entre a presença do governo e a da oposição parlamentar na informação diária dos serviços de programas RTP1, RTP2, RTPN.

Para avaliar o pluralismo em outras vertentes, a ERC elabora outro estudo de monitorização que consta dos relatórios anuais de regulação (ver, por exemplo, ERC, 2011c). Ou seja, outros protagonistas como autarcas e autarquias, sindicatos e sindicalistas são objecto de análise na avaliação da diversidade e do pluralismo em sentido mais lato (político, económico, social, geográfico e cultural), e estende-se aos canais generalistas abertos dos operadores privados SIC e TVI. A equipa da entidade reguladora efectua uma observação das grelhas de programação a partir da aplicação de dois conceitos operativos nucleares para a

análise de conteúdos televisivos – as noções de géneros televisivos e funções prosseguidas na programação televisiva. O regulador entende que a diversidade da composição da oferta de conteúdos televisivos constitui uma das dimensões de pluralismo – conceito entendido aqui em sentido lato, enquanto representação de um vasto leque de valores, opiniões, informações e interesses sociais, políticos e culturais. Nesses relatórios, que seguem uma perspectiva de avaliação predominantemente quantitativa, a ERC tem vindo a assinalar problemas no que diz respeito ao pluralismo social (nomeadamente, na presença de minorias ou pessoas portadoras de deficiência), geográfico (com clara predominância da Grande Lisboa nos serviços noticiosos) e religioso.

Este esforço de monitorização da ERC surge depois de mais de 30 anos de democracia em Portugal sem estudos regulares e sistemáticos sobre o pluralismo nos *media*. Apesar da sua vertente eminentemente quantitativa e de se focarem na televisão (em detrimento da rádio e da imprensa), os relatórios não deixam de ser um contributo importante para a caracterização da expressão do pluralismo em Portugal. No entanto, a perspectiva política adoptada na análise segue o espectro político partidário, esquecendo uma série de outras formas de participação menos institucionais ou formais, mas que envolvem também cidadãos empenhados no debate político – sobretudo numa altura, por exemplo, em que uma série de movimentos cívicos (como, por exemplo, os designados “Indignados”) que envolvem centenas de pessoas à margem dos partidos tomam conta do espaço público em manifestações e protestos.

### **A mediação media - sociedade**

Outra área de análise importante da actuação da ERC, no que diz respeito ao pluralismo e à diversidade, tem a ver com o seu papel mediador entre *media* e actores da vida política, social ou cultural. Em iniciativas próprias ou por participação /queixa desses actores, o primeiro Conselho Regulador da ERC (que terminou o seu mandato em Novembro de 2011) produziu deliberações no que diz respeito a situações e casos pontuais. O quadro seguinte (quadro 1) mostra alguns dados sobre as deliberações desde o início do mandato (em 2006) até ao seu término. A informação sobre o primeiro ano de actividade foi seleccionada a partir de todas as deliberações disponíveis na página online da entidade que tivessem a ver directamente com questões de pluralismo e os dados sobre os restantes anos correspondem aos que a própria ERC passou a considerar como integrantes da pasta “Pluralismo” que criou no seu *site*. O objectivo é perceber como e em que circunstâncias a ERC actuou no domínio do pluralismo e da diversidade (para além dos relatórios acima referidos) e que sectores da sociedade civil intervêm nesse campo, assim como os meios que surgem mais referenciados nessa documentação disponibilizada pela entidade.

Quadro 1 – Deliberações do primeiro mandato da ERC relativas ao pluralismo

Ano	Total de Deliberações	Origem em queixa	Envolvimento de partidos/ candidatos/ membros eleitos	Meio envolvido: TV	Âmbito local
2006	3	3	3	3	0
2007	14	12	13	9	2
2008	3	3	2	1	2
2009	10	9	9	6	5 <sup>4</sup>
2010	13	11	11	5	7
2011	14	13	11	3	8

Como podemos perceber pela análise do quadro 1, a actuação da ERC caracteriza-se sobretudo pela resposta a queixas e participações (90% das deliberações), sendo poucas as iniciativas que toma. Das seis vezes que foi pró-activa neste campo, uma foi para apresentar o estudo do pluralismo político-partidário no serviço público, outra a propósito de um ofício enviado pela Autoridade da Concorrência sobre os subsídios dados pela Região Autónoma da Madeira a um jornal da Madeira e quatro abordaram actos eleitorais. As queixas que motivaram a actuação da ERC são sobretudo originárias de partidos políticos, membros eleitos e candidatos (96%), o que demonstra que, nesse campo, a ERC parece estar, face à falta de participação de outras entidades ou cidadãos, refém dos directórios partidários – já que, sendo uma instituição que tem de gerir recursos limitados, as solicitações externas vindas dos partidos acabam por absorver a disponibilidade da ERC nesta matéria, parecendo assim inibir uma intervenção com outra natureza. Ou seja, quer a nível das monitorizações regulares, quer das intervenções casuísticas, a prioridade é dada à política, na sua vertente mais institucional e formal.

Poderemos classificar esta situação como uma espécie de instrumentalização da ERC por parte dos partidos políticos, também visível no aumento de queixas contra *media* de carácter local. Esse agravamento está intimamente relacionado com o número de queixas de eleitos das oposições camarárias relativamente à sua presença nos boletins municipais: três queixas em 2009, duas no ano seguinte e quatro em 2011. Ou seja, a ERC aparece aqui também como que capturada (na sua disponibilidade temporal e de recursos) pelo sistema político-partidário institucional. Ainda no que diz respeito a estas deliberações, a inexistência de questões que tenham sido levantadas a nível do pluralismo cultural, social ou religioso é a regra (a excepção é uma participação apresentada por um sindicato).

<sup>4</sup> Uma das queixas de carácter local está também incluída na célula respeitante ao meio envolvido (TV) e diz respeito a uma queixa de um assessor do Governo Regional da Madeira contra a RTP-Madeira.

A única questão que a ERC teve de analisar sem dizer directamente respeito à esfera político-institucional teve a ver com a avaliação de uma petição pelo pluralismo de opinião no debate político-económico, enviada à entidade em Outubro de 2010, subscrita por cidadãos preocupados “com os termos em que tem sido realizada a discussão mediática das opções económicas do país” (ERC, 2011a: 2). A ERC procedeu ao mapeamento dos espaços de opinião nos serviços de televisão, já que a petição afirmava a “existência de um discurso tendencialmente monolítico e redundante no comentário político-económico, tanto em espaços noticiosos como em programas específicos de análise económica; situação que se revela particularmente expressiva nos canais televisivos” (ERC, 2011a: 17). A entidade considerou que a queixa era demasiado genérica nas suas considerações e que tornava “particularmente complexo definir um quadro de referência conceptual para informar a análise” (ERC, 2011a: 21). Como tal, efectuou uma análise de natureza descritiva segundo a qual “a diversidade da proveniência dos actores sociais presentes no comentário económico pode ser apurada através desse recenseamento, mas o apuramento do substrato ideológico subjacente às posições assumidas por estes comentadores não pode ser concluído através de uma análise da natureza da que aqui é expandida” (ERC, 2011a: 15). Considerou, contudo, que essa diversidade poderia indicar uma diversidade de pontos de vista. Mas, de facto, não houve análise qualitativa para aferir a diversidade de pontos de vista nesses espaços de opinião.

Estas deliberações da ERC relativas ao pluralismo revelam no alcance nacional, tal como tinham demonstrado os relatórios do pluralismo político-partidário e os relatórios anuais de regulação, uma quase exclusividade do domínio televisivo. De facto, existe pouca análise da imprensa nacional e da rádio. Existem três deliberações que dizem respeito à rádio, uma única com projecção nacional, a TSF, a propósito de um fórum que envolveu o então primeiro-ministro, José Sócrates. Relativamente à imprensa nacional, encontramos apenas uma queixa contra um jornal de expressão nacional (os outros são locais ou boletins municipais), que entretanto deixou de ser publicado, o 24 Horas. Os relatórios da regulação (ver, por exemplo, ERC, 2011c) não fazem referência ao pluralismo na imprensa e esta apenas entra numa avaliação mais geral por parte da ERC em dois documentos: um publicado em Abril de 2010 relativamente à cobertura jornalística das eleições legislativas de 2009 (ERC, 2010); o segundo relativo à cobertura jornalística das eleições presidenciais de 2011 (ERC, 2011b). Ou seja, apenas há uma análise da imprensa em momentos muito particulares da vida pública portuguesa (e, de novo, apenas em termos de actos da vida política e institucional), não na sua actividade diária. E quanto à rádio, o panorama é ainda mais deficitário.

### **Notas finais**

Esta análise à actividade performativa da ERC no que diz respeito à defesa do pluralismo e da diversidade evidencia que existe espaço para uma avaliação mais sistemática das possibilidades de participação dos cidadãos a nível do debate que estrutura o espaço público. De facto, a preocupação da entidade tem-se centrado nos *media* e em mecanismos de participação partidária e formal, avaliando os princípios do pluralismo e da diversidade em função da sua expressão nos *media*, nos meios de comunicação. Nesse sentido, não nos parece cumprida a salvaguarda do desígnio constitucional para os meios de comunicação social, ou seja, “a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião” (Constituição da República Portuguesa, alínea f) do ponto 1 do artigo 39º). Da sua actividade de monitorização sobressai a atenção dada à política partidária e formal e, nos mecanismos que disponibiliza à sociedade, encontramos a presença esmagadora dos mesmos actores. Vozes alternativas, críticas ou não oficiais não aparecem, desta forma, representadas nas análises ao pluralismo efectuadas pela entidade reguladora no período que corresponde ao do primeiro Conselho Regulador da ERC.

Por outro lado, verifica-se ainda um elevado desequilíbrio face à atenção dada aos diversos meios de comunicação social. Há uma preocupação muito forte em relação à televisão – o que pode ser entendido, em certa medida, pela facto de a televisão ser o *media* mais central na vida dos cidadãos (Cardoso, 2006). Mas ainda assim, jornais e rádios constituem factores fundamentais na estruturação do espaço público cuja performance parece ser pouco escrutinada pela entidade reguladora. Continua ainda longe dos olhares da ERC, também em função das competências que lhe estão atribuídas, a possibilidade de as novas plataformas online, como blogues ou redes sociais, serem factores de promoção do pluralismo e da diversidade. Mas ainda que a margem de actuação da entidade reguladora possa ser limitada neste campo, há caminho a desbravar na exploração das novas potencialidades tecnológicas.

### **Referências bibliográficas**

Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.

Cabo, A.I. (2009). *Os novos movimentos sociais e os media – os movimentos antiglobalização nas páginas do Público*, Lisboa: Livros Horizonte.

Cardoso, G. (2006). *Os media na sociedade em rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, M. (2003). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura (Vol.II) – O poder da Identidade*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Davis, A. (2009). 'Journalist–source relations, mediated reflexivity and the politics of politics', *Journalism Studies* 10 (2): 204-219.

Doyle, G. (2002a). 'What's new about the future of communications? An evaluation of recent shifts in UK media ownership policy', *Media Culture and Society* 24: 715-724.

Doyle, G. (2002b). *Media Ownership: Concentration, Convergence and Media Policy*, London: Sage.

Franklin, B. (2003). 'A good day to bury bad news?': journalists, sources and the packaging of politics', in S. Cottle (ed.) *News, public relations and power*, London: Sage.

Gardam, T. & Levy, D.A.L. (2008). *The price of Plurality*, Oxford: Reuters Institute.

Gardam, T. (2008). 'The purpose of plurality', in T. Gardam and D. A. L. Levy (Ed.) *The price of Plurality*, Oxford: Reuters Institute.

Gitlin, T. (2002). *Media Unlimited: How the Torrent of Images and Sounds Overwhelms Our Lives*, New York: Henry Holt.

Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT.

Harcourt, A. (2005). *The European Union and the regulation of media markets*, Manchester: Manchester University Press.

Herman, E.S. & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent*, Nova Iorque: Pantheon Books.

Hitchens, L. (2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity*, Portland: Hart Publishing.

Kaitatzi-Whitlock, S. (1996). 'Pluralism and Media Concentration: Media Policy as Industrial Policy', *European Journal of Communication* 11, 453-483.

Karppinen, K. (2009). 'Rethinking *media* pluralism and communicative abundance', *Observatorio (OBS\*) Journal* 11: 151-169.

Karppinen, K. (2007). 'Against naïve pluralism in *media* politics: on the implications of the radical-pluralist approach to the public sphere', *Media Culture and Society* 29 (3): 495-508.

Keane, J. (1984). *Public life and late capitalism: toward a socialist theory of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

La Porte, T.; Medina, M. & Sábada, T. (2007). 'Globalization and Pluralism: The Function of Public Television in the European Audiovisual Market', *International Communication Gazette* 69: 377-399.

McChesney, R. (2000). *Rich Media, Poor Democracy – communication politics in dubious times*, New York: New Press.

McNair, B. (2006). *Cultural Chaos – Journalism, News and Power in a Globalised World*. London: Routledge.

McQuail, D. (2003). *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

McQuail, D. & van Cuilenburg, J. (1983). 'Diversity as a *media* policy goal: a strategy for evaluative research and a Netherland Case Study', *International Communication Gazette* 31: 145-162.

Murciano, M. (2006). 'As políticas de comunicação face aos desafios do novo milénio: pluralismo, diversidade cultural, desenvolvimento económico e tecnológico e bem-estar social', in H. Sousa (Org.) *Comunicação, Economia e Poder*, Porto: Porto Editora.

Nieminen, H. & Trappel, J. (2010). '*Media* serving democracy', in J. Trappel, W. A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers, B. Thomass (Ed.) *Media in Europe Today*, Bristol: Intellect Books.

Pinto, M. (2005). 'Pensar e projectar o serviço público com a participação do público', in Pinto M (Coord.) *Televisão e cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público*, Porto: Campo das Letras.

Puppis, M. (2010). 'Media Governance: a new concept for the analysis of media policy and regulation', *Communication, Culture and Critique* 3: 134-149.

Silva, E.C. (2004). *Os donos da Notícia*. Porto: Porto Editora.

Silva, E.C. (2007). 'Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social' in *Comunicação e Sociedade*, Vol. 11, 2007.

Silva, E.C. (2008). 'Concentração: debate em torno do pluralismo e da diversidade', in M. L. Martins & M. Pinto (Org.) *Comunicação e Cidadania – Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação*, Braga: Universidade do Minho.

Traquina, N. (2007). *Jornalismo* (2ª Ed.), Lisboa: Quimera.

Van Cuilenburg, J. (1999). 'On Competition, Access and Diversity in Media, Old and New: Some Remarks for Communications Policy in the Information Age', *New Media and Society* 1: 183-207.

Van Cuilenburg, J. & McQuail, D. (2003). 'Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm', *European Journal of Communication*, 18(2): 181-207.

Wheeler, M. (2004). 'Supranational Regulation: Television and The European Union', *European Journal of Communication* 19(3): 349-369.

### **Estudos e documentos de organizações nacionais e internacionais**

Conselho da Europa (1999). *Recommendation no. R (99) 1 Of the committee of ministers to member states On measures to promote media pluralism*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM>

Conselho da Europa (2006). *The assessment of content diversity in newspapers and television in the context of increasing trends towards concentration of media markets*, Conselho da Europa, MC-S-MD(2006)001

Comissão Europeia (2007a). *Media pluralism in the Member States of the European Union* {SEC(2007)}, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf)

Comissão Europeia (2007b). Pluralismo dos meios de comunicação: a Comissão sublinha a necessidade de transparência, liberdade e diversidade no panorama dos meios de comunicação da Europa, IP/07/52.

ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2007). Avaliação do Pluralismo Político-Partidário na Televisão Pública

<http://www.erc.pt/documentos/Pluralismopoliticonoservicopublicofinal.pdf>

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2010). Deliberação 1/PLU/2010 – Cobertura jornalística das eleições legislativas 2009, de 21 de Abril de 2010.

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2011a). Deliberação 2/PLU-TV/2011 – Petição pelo pluralismo de opinião no debate político-económico, de 10 de Março de 2011.

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2011b). Deliberação 1/PLU/2011 – Cobertura jornalística das eleições presidenciais 2011, na televisão e na imprensa, de 09 de Fevereiro de 2011.

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2011c). Relatório de Regulação 2010.

Unesco (2005). *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/convention-text/>